



Warszawa, dnia 5 października 2014 r.

PG VIII TKw 56/13

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpi dnia	06. 10. 2014
L.dz.	L.zat.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

przepisów art. 126 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zmianami):

- 1) ust. 1 – w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez objęte ochroną gatunkową zwierzęta dziko występujące, o których mowa w art. 49 pkt 1 lit. a oraz b tejże ustawy, do szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie oraz bobry;
- 2) ust. 4 – w zakresie, w jakim ogranicza grono podmiotów, które mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, co do sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez objęte ochroną gatunkową zwierzęta dziko występujące, jedynie do podmiotów, które

mogą doznać szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie oraz bobry, z pominięciem szkód wyrządzonych przez pozostałe zwierzęta, o których mowa w art. 49 pkt 1 lit a oraz b tejże ustawy – z art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry wyłącznie do szkód powstałych w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP (vide – OTK ZU Nr 6/A/2013, poz. 73, s. 923).

Z kolei, wyrokiem z dnia 21 lipca 2014 r., sygn. K 36/13, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 126 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, w części obejmującej wyrazy „w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym”, art. 126 ust. 1 pkt 2 i 3 tejże ustawy, w części obejmującej wyrazy „w pogłowie zwierząt gospodarskich”, art. 126 ust. 1 pkt 4 tej samej ustawy, w części obejmującej wyrazy „w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych”, jak również art. 126 ust. 4 tejże ustawy w zakresie, w jakim ogranicza grono podmiotów, które mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, co do sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych, oraz w zakresie, w jakim ogranicza mienie, które podlega zabezpieczeniu – są niezgodne z art. 32 ust. 1

oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP (vide – wyrok w wersji nadesłanej Prokuratorowi Generalnemu, s. 2).

Skargi napływające do Prokuratury Generalnej oraz analiza unormowań zawartych w art. 126 ustawy o ochronie przyrody uprawniają do wysnucia wniosku, że oceniony już przez Trybunał Konstytucyjny problem szkód wyrządzanych przez bobry, żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie nie wyczerpuje całości zagadnienia konstytucyjnego dotyczącego ustawowego unormowania odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową oraz dopuszczalnych sposobów zapobiegania powstaniu takich szkód. Szkody w mieniu obywateli wyrządzają nie tylko żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry, ale również inne zwierzęta objęte ochroną gatunkową, jak przykładowo: kormorany, jastrzębiowate (bielik, błotniak łąkowy, błotniak stawowy, błotniak zbożowy, gadożer, kania czarna, kania ruda, orzeł przedni, orzełek, orlik grubodzioby, rybołów), sokołowate (kobuz, pustułka, sokół wędrowny), dzięcioły czy łasicowate (gronostaj, łasica, norka europejska, tchórz stepowy, wydra). W oparciu o upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 49 pkt 1 lit. a oraz b ustawy o ochronie przyrody, zwierzęta objęte ochroną ścisłą oraz ochroną częściową zostały określone w załącznikach Nr 1 i Nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. Nr 237, poz. 1419).

W tym miejscu, jeszcze przed przystąpieniem do oceny zakwestionowanych regulacji w kontekście zaproponowanych w petitum wzorców kontroli konstytucyjnej, należałoby odnotować, że, zgodnie z art. 20 ustawy zasadniczej, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto art. 21 ust. 1 Konstytucji gwarantuje, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

W doktrynie przyjmuje się, że w Polsce podstawowym celem przemian było stworzenie wolnego rynku, więc odejście od istniejącego poprzednio systemu gospodarki nakazowo–rozdzielczej. Podstawową treścią polskiego unormowania konstytucyjnego (art. 20) jest tym samym stwierdzenie, że porządek gospodarczy musi się opierać na istnieniu wolnego rynku, a – dopiero na tle tego stwierdzenia – wskazanie, że ma to być rynek „uporządkowany”, tak by państwo mogło realizować swoją odpowiedzialność za urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza bezpieczeństwa socjalnego obywateli (por. Leszek Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, IV Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, tezy do art. 20, s. 6).

Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego podkreślają, że z art. 20 wynika, iż podstawą ustroju RP jest tylko własność prywatna. Nie kwestionuje to dopuszczalności istnienia własności innych podmiotów (a – na tle art. 165 ust. 1 i art. 218 – istnienie własności komunalnej i własności Skarbu Państwa jest koniecznością konstytucyjną), ale nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek zapewnienia szczególnej pozycji własności prywatnej. W aspekcie polityczno–systemowym polega to na obowiązku takiego zorganizowania systemu gospodarczego, by dominowała w nim własność podmiotów prywatnych. Art. 20 wskazuje podstawową opcję, na której oparty ma być system stosunków własnościowych RP, i wyklucza powrót do systemu opartego na dominacji własności państwa i podmiotów (przedsiębiorstw) o państwowym charakterze. W tym rozumieniu, art. 20 wyznacza zasadę polityki państwa, bo proces zapewnienia dominującej pozycji własności prywatnej ma charakter dynamiczny. Z jednej strony, rodzi to zakaz podejmowania przez państwo działań wymierzonych we własność prywatną, np. nacjonalizacji całych sektorów gospodarki. Z drugiej strony, stanowi to punkt oparcia dla idei prywatyzacji i reprivatyzacji (por. Leszek Garlicki, op. cit., s. 10 – 11 oraz powołane tam poglądy doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

W literaturze przedmiotu dominuje również pogląd, że kwalifikacja art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej jako zasady ustroju Rzeczypospolitej wynika – w sensie formalnym – z pomieszczenia tego przepisu w rozdziale 1 Konstytucji, a w sensie materialnym – ze znaczenia gwarancji własności w całokształcie aksjologii obecnego porządku społecznego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ład własnościowy stanowi samoistną wartość konstytucyjną. Z tego punktu widzenia art. 21 ust. 1 trzeba traktować w ścisłym powiązaniu ze wskazaniem – w art. 20 – podstawowej roli własności prywatnej dla tego porządku społecznego. Choć więc art. 21 ust. 1 nie różnicuje typów czy form własności, to musi być postrzegany na tle jednego z fundamentów ustroju gospodarczego RP, jakim jest pozostawienie własności w rękach prywatnych. Oznacza to m.in., że art. 21 ust. 1 (w ścisłym powiązaniu z art. 20) nie tylko formułuje gwarancję prawa własności (dziedziczenia), przysługującego poszczególnym podmiotom, ale też wyraża gwarancję bardziej ogólną: makrospołecznego istnienia własności prywatnej i jej podstawowego charakteru. Przepisy te wykluczają więc ewolucję stosunków własnościowych w RP w kierunku przywrócenia dominującej roli własności państwa lub innych podmiotów publicznych (por. Leszek Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 21, s. 5 – 6).

Analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy odnotować, że, zdaniem Trybunału, konstytucyjne prawo własności – jako jedno z praw podstawowych – nie jest tylko sumą uprawnień składających się na nie z mocy poszczególnych ustaw, lecz jest sformułowane ogólnie, by konstytucyjna ochrona obejmowała jak najszerszy zakres praw majątkowych. Teza ta koresponduje ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec jednakowo brzmiących terminów występujących w ustawodawstwie zwykłym, a tym samym znaczenie określonych pojęć przyjęte na gruncie ustaw zwykłych nie może przesądzać o sposobie wykładni postanowień konstytucyjnych (vide – wyrok, wydany w

pełnym składzie Trybunału, z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU Nr 3/A/2011, poz. 26, s. 393 oraz powołane tam poglądy doktryny).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, własności państwowej nie tylko nie wymienia się w ustawie zasadniczej jako odrębnego, uprzywilejowanego typu własności, ale, zgodnie z art. 20 Konstytucji, podstawę ustroju gospodarczego RP stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na własności prywatnej. Przez własność prywatną w ujęciu tego przepisu rozumieć należy wszelką własność należącą do podmiotów autonomicznych w stosunku do państwa i sektora jego własności gospodarczej. Sformułowanie to wskazuje podstawową opcję, na której oparty ma być system stosunków własnościowych w Rzeczypospolitej i wyklucza powrót do systemu opartego na dominacji własności państwa i podmiotów o państwowym charakterze (vide – wyrok z dnia 21 marca 2000 r., sygn. K. 14/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 61, s. 267).

Przytoczone wyżej poglądy doktryny oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazują wyraźnie na rolę, jaką, z woli ustrojodawcy, odgrywa w Rzeczypospolitej Polskiej własność prywatna. W tej sytuacji ustawodawca zwykły nie może, jak się wydaje, w przyjmowanych przez siebie ustawach pomijać owej roli własności prywatnej. W szczególności, wszelkie ograniczenia dotyczące tej własności winny być przyjmowane ze szczególną rozważą i ostrożnością.

Zgodnie z zakwestionowanymi w petitum niniejszego wniosku przepisami art. 126 ustawy o ochronie przyrody, po korektach wprowadzonych wspomnianymi wyżej wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez: żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry (ust. 1). Nadto, właściciele lub użytkownicy nieruchomości mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, w zakresie sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których

mowa w ust. 1 (ust. 4). Ani odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa, ani uprawnienie do współdziałania przez właścicieli lub użytkowników nieruchomości ze wskazanymi w przepisie podmiotami w celu zabezpieczania mienia przed szkodami nie obejmuje zatem szkód wyrządzanych przez dziko występujące zwierzęta objęte ochroną gatunkową, inne niż zwierzęta wymienione w ust. 1.

Przed przystąpieniem do oceny zakwestionowanego przepisu art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody należałoby odnotować, że zarzuty zawarte w niniejszym wniosku dotyczą w znacznej mierze treści, których w ustawie nie unormowano. W tej sytuacji istotnego znaczenia nabiera kwestia dopuszczalnego kształtu zarzutów formułowanych w stosunku do norm prawnych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, a zwłaszcza rozróżnienia pomiędzy zaniechaniem prawodawczym a pominięciem prawodawczym.

W doktrynie dominuje pogląd, iż z podlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego pominięciem prawodawczym mamy do czynienia, gdy jakiś akt normatywny lub jego część ma zbyt wąski zakres zastosowania lub normowania, co jest niezgodne z Konstytucją (por. Piotr Tuleja, *Podstawowe problemy związane z interpretacją Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny – między hierarchiczną kontrolą norm a ochroną praw człowieka*, [w:] *Księga XX – lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Trybunał Konstytucyjny, Wydawnictwa, Warszawa 2006, s. 223).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma

kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych (vide – wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 216, s.1092 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do swojej kompetencji, przypominał również niejednokrotnie, że może badać, czy w kontrolowanych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, których zamieszczenie jest konieczne z punktu widzenia konstytucyjnego wzorca dla danej regulacji. Możliwe jest zatem, w wypadku regulacji prawnej częściowej o niepełnym charakterze, kwestionowanie jej zakresu (vide – wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU Nr 9/A/2009, poz. 138 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle przytoczonych wyżej poglądów doktryny i konsekwentnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zakwestionowanie przepisu art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta dziko występujące, objęte ochroną gatunkową, do szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie oraz bobry – z pominięciem szkód wyrządzanych przez pozostałe gatunki zwierząt, których dotyczy art. 49 pkt 1 lit. a oraz b

ustawy o ochronie przyrody, podlega kognicji Trybunału, gdyż odnosi się do pominięcia prawodawczego.

Zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z kolei, unormowanie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

W doktrynie przyjmuje się, że własność (rozumiana w tym miejscu szeroko, jako synonim praw majątkowych) w warunkach współczesnej cywilizacji stanowi jedno z kluczowych praw tworzących podstawy zaspokajania zarówno materialnych, jak i niematerialnych potrzeb człowieka. Realnie wpływa na wolność człowieka i jego poczucie godności (por. Jerzy Ciemniewski, *Niektóre problemy konstytucyjnej regulacji prawa własności*, [w:] *Księga XX – lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Trybunał Konstytucyjny, Wydawnictwa, Warszawa 2006, s. 474).

W literaturze przedmiotu dominuje również pogląd, że prawo własności we współczesnych systemach prawnych należy do podstawowych praw jednostki. Obowiązująca Konstytucja traktuje jego ochronę jako podstawową zasadę ustrojową. Wyrażona w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej norma należy do podstawowych zasad ustrojowych RP, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I Konstytucji. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Zasady ustrojowe, takie jak wyrażona w art. 21 Konstytucji, mają kluczowe znaczenie w perspektywie poszukiwania wzorca

konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, o ile Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 313 – 314).

Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego podkreślają również, iż art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje, że ochrona prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia ma być równa dla wszystkich. To postanowienie Konstytucji trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Z tego względu art. 64 ust. 2 powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32, bo zapewnienie „równej dla wszystkich” ochrony prawnej jest elementem „równego traktowania przez władze publiczne” (art. 32 ust. 1 zdanie drugie). Ochrona prawna ma być równa dla wszystkich, co akcentuje element podmiotowy: ochrona tych praw, co do zasady, nie może być różnicowana ze względu na zakres podmiotowy, także między osobami fizycznymi a osobami prawnymi. Nie ma też podstaw do różnicowania ochrony z uwagi na kryterium drogi uzyskania tytułu własności (por. Leszek Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz*, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 64, s. 15 – 16).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, istota i znaczenie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP sprowadza się do konkretyzacji dwóch zasad ogólnych polskiej ustawy zasadniczej, tj. zasady ochrony przez Rzeczpospolitą Polską własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady równego traktowania wszystkich przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony

jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, statuowanego w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć. Ochrona zapewniana majątkowym prawom powinna być realna, umożliwiająca skuteczną realizację danego prawa w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (vide – wyrok z dnia 18 września 2008 r., sygn. K 7/07, OTK ZU Nr 7/A/2008, poz. 123, s. 1264 – 1265 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że w art. 64 w ust. 1 Konstytucji RP wskazano, iż każdemu przysługuje prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Zgodnie zaś z ust. 2, wskazane prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Oznacza to, iż, co do zasady, nie może być ona różnicowana z uwagi na zakres podmiotowy. Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału, regulacja art. 64 Konstytucji RP w pewnych kierunkach powtarza, w innych uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21 Konstytucji (por. wyrok z dnia 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU Nr 4/2001, poz. 85, s. 516 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił też, że chociaż z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej, to jednak w sytuacji, gdy ustawodawca przyznaje na podstawie rozwiązań ustawowych takie prawo jednym podmiotom, musi respektować konstytucyjne zasady. Wśród nich należy zwrócić uwagę na zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) [vide – wyrok

z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11, op. cit., s. 931 oraz wyrok z dnia 21 lipca 2014 r., sygn. K 36/13, op. cit., s. 19 – 20].

Przytoczone wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny przesądzają, że unormowanie art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej powinno być interpretowane i stosowane w bliskim związku z art. 32 Konstytucji RP.

Wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, że równość stanowi jeden z podstawowych elementów systemu wartości, który wynika zarówno z całokształtu unormowania konstytucyjnego, jak i z całokształtu postanowień zawartych w rozdziale II ustawy zasadniczej. Gdy mowa o całokształcie unormowania konstytucyjnego, to równość trzeba rozważać w bezpośrednim powiązaniu z zasadami sprawiedliwości społecznej, o których mowa w art. 2. Uznanie równości za zasadę porządku konstytucyjnego oznacza, że przypisać jej należy walor obiektywny, znajdować ona więc powinna urzeczywistnienie nie tylko na tle, czy w związku z realizacją poszczególnych wolności i praw jednostki, ale też samoistnie dla wyznaczenia ogólniejszego kontekstu funkcjonowania jednostki w społeczeństwie i sposobu zorganizowania tego społeczeństwa. Wynika z tego pozytywny obowiązek ustawodawcy zwykłego (a także wszystkich innych władz i podmiotów stosujących Konstytucję) do podejmowania działań (uregulowań, orzeczeń, przedsięwzięć) mających na celu możliwie najszerszą realizację zasady równości (vide – Leszek Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 32, s. 11).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że postulat równości mieści w sobie kilka elementów, tj. chodzi w nim o równość praw, równość wobec prawa (w tym równość ochrony prawnej) oraz o równe traktowanie przez władze publiczne. Tak rozumiana równość nie może oznaczać identyczności,

bowiem z cechy praw człowieka, jaką jest sytuacyjność (sytuacyjne rozwarstwienie), wynika obowiązek dla organów państwa niwelowania istniejących różnic pomiędzy jednostkami, tak aby osiągnąć faktyczny parytet równości (por. Bożena Gronowska, *Prawo Konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2000, s. 106 – 107).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wobec prawa niewątpliwie jest rozwinięciem zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim dotyczy ona relacji państwo – podmioty prawa prywatnego (osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej). Podmioty charakteryzujące się takimi samymi cechami relewantnymi powinny być przez państwo traktowane podobnie. Różnicowanie ich sytuacji prawnej bez uzasadnionej przyczyny znajdującej uzasadnienie w przepisie rangi co najmniej ustawowej jest sprzeczne z omawianą zasadą (vide – wyrok z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 1, s. 7).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się taką cechą mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą cech wspólnych i odmiennych (vide – wyrok z dnia 19 września 2006 r., sygn. K 7/05, OTK ZU Nr 8/A/2006, poz. 107, s. 1122 oraz powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się również stanowisko, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Argumenty te – po pierwsze – muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Po drugie – argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie – argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (vide – wyrok z dnia 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU Nr 4/A/2006, poz. 46, s. 490 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny przypominał niejednokrotnie, że ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy różniące. Zasada równości daje się wyrazić w formule: nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama (vide – wyrok z dnia 31 marca 2008 r., sygn. P 20/07, OTK ZU Nr 2/A/2008, poz. 31, s. 300 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, z orzecznictwa Trybunału wynika również, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkody wyrządzone

przez zwierzęta wolno żyjące podlega różnym regulacjom ustawowym. Ustawodawca, kształtując odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody na gruncie ustawy o ochronie przyrody, odmiennie w stosunku do ogólnych zasad odpowiedzialności wynikających z kodeksu cywilnego określił zasady odpowiedzialności. Przyjęta koncepcja została ujęta w normę prawną o zawężonej przedmiotowo odpowiedzialności odszkodowawczej. Wprowadza odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez wybrane zwierzęta (żubry, rysie, wilki, niedźwiedzie, bobry) i polega na wskazaniu określonych dóbr (dla każdego gatunku oddzielnie), w których wystąpienie szkody pociąga obowiązek odszkodowawczy (vide – wyrok z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11, op. cit., s. 929).

Unormowania ustawy o ochronie przyrody stanowią, że ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, towarów i składników przyrody, między innymi dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów, w tym roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową (art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2).

Zgodnie z art. 46 ust. 1 omawianej ustawy, ochrona gatunkowa obejmuje okazy gatunków oraz siedliska i ostoje roślin, zwierząt i grzybów. Ochrona gatunkowa ma na celu zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących na terenie kraju lub innych państw członkowskich Unii Europejskiej rzadkich, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną na podstawie przepisów umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, gatunków roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk i ostoje, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej (art. 46 ust. 2).

W stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową ustawodawca przewidział możliwość wprowadzenia szeregu zakazów, takich jak zakazy: umyślnego zabijania, okaleczania i chwytania;

transportu, pozyskiwania, przetrzymywania, chowu i hodowli, a także posiadania żywych zwierząt; zbierania, przetrzymywania i posiadania okazów gatunków; umyślnego niszczenia ich jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych; niszczenia ich siedlisk i ostoi; niszczenia ich gniazd, mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk i innych schronień; wybierania, posiadania i przechowywania ich jaj; wyrabiania, posiadania i przechowywania wydmuszek; preparowania okazów gatunków; zbywania, nabywania, oferowania do sprzedaży, wymiany i darowizny okazów gatunków; wwożenia z zagranicy i wywożenia poza granice państwa okazów gatunków; umyślnego płoszenia i niepokojenia; fotografowania, filmowania i obserwacji, mogących powodować ich płoszenie lub niepokojenie; przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca; przemieszczania urodzonych i hodowanych w niewoli do stanowisk naturalnych (art. 52 ust. 1 analizowanej ustawy).

Zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 49 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, Minister Środowiska określił w § 7 rozporządzenia w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt zakazy podejmowania działań w stosunku do zwierząt należących do gatunków dziko występujących, objętych ochroną ścisłą lub częściową, w postaci: umyślnego zabijania; umyślnego okaleczania i chwytania; transportu, pozyskiwania, przetrzymywania, a także posiadania żywych zwierząt; zbierania, przetrzymywania i posiadania okazów gatunków; umyślnego niszczenia jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych; niszczenia siedlisk i ostoi; niszczenia gniazd; niszczenia mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk i innych schronień; wybierania, posiadania i przechowywania jaj; wyrabiania, posiadania i przechowywania wydmuszek; preparowania okazów gatunków; zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany i darowizny okazów gatunków; wwożenia z zagranicy i wywożenia poza granice państwa okazów gatunków; umyślnego płoszenia i niepokojenia; fotografowania, filmowania i obserwacji, mogących powodować

płoszenie lub niepokojenie zwierząt; przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca; jak również przemieszczania urodzonych i hodowanych w niewoli do stanowisk naturalnych.

Naruszenie powyższych zakazów pociąga za sobą odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 127 pkt 2 lit. e lub za przestępstwo określone w art. 127a ustawy o ochronie przyrody. Tym samym, właściciel lub użytkownik nieruchomości, na której zwierzęta objęte ochroną gatunkową wyrządzają szkody, na mocy ustawy został pozbawiony możliwości samodzielnego podejmowania szeregu skutecznych środków, które w sposób efektywny zabezpieczałyby go przed powstawaniem takich szkód.

Jak się wydaje, pewnemu złagodzeniu niekorzystnych skutków omawianych regulacji wobec właścicieli lub użytkowników nieruchomości (początkowo – tylko gospodarstw rolnych i leśnych) miało służyć zezwolenie przez ustawodawcę (skorygowane przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem w sprawie K 36/13) niektórym z nich (to jest właścicielom lub użytkownikom nieruchomości doznającym szkód wyrządzanych przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry) na współdziałanie z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska lub dyrektorami parków narodowych w zakresie zabezpieczania mienia przed szkodami wyrządzanymi przez wymienione zwierzęta (zakwestionowany art. 126 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody). Współdziałanie to może obejmować budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, finansowane z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w ramach zawartych umów cywilnoprawnych (art. 126 ust. 5 analizowanej ustawy).

Właściciele i użytkownicy nieruchomości narażeni na szkody wyrządzone przez inne zwierzęta objęte ochroną gatunkową takiego uprawnienia nie uzyskali, co należy uznać za całkowicie dowolne, a nawet wręcz arbitralne

rozstrzygnięcie ustawodawcy. Z punktu widzenia poszkodowanych jest przecież obojętne, czy szkody, przykładowo, w gospodarstwie rybackim zostały spowodowane przez bobra czy też przez kormorana albo wydrę. Podobnie trudno uznać za uprawnione rozróżnienie szkód wyrządzonych w pogłowie zwierząt gospodarskich przez wilki, rysie czy niedźwiedzie od szkód wyrządzonych wśród ptactwa hodowlanego przez jastrzębia lub norkę europejską. Takie rozróżnienie szkód (potencjalnych i realnych), dokonane przez ustawodawcę, powoduje w konsekwencji pozbawienie poszkodowanych możliwości współdziałania z profesjonalnymi podmiotami, które powinny posiadać wiedzę, jak szkód uniknąć bądź chociażby jak takie szkody zminimalizować.

Równie negatywnie należałoby ocenić podjętą przez ustawodawcę próbę ustanowienia mechanizmu wyrównywania przez Skarb Państwa szkód powodowanych przez działalność określonych gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową, skoro takie same poszkodowane podmioty wyrównania szkód zostały pozbawione, gdy szkody wyrządziły inne zwierzęta objęte taką samą ochroną gatunkową. W ustawie o ochronie przyrody ustanowiona została odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rusie, niedźwiedzie i bobry (zakwestionowany art. 126 ust. 1), pominięto natomiast taką odpowiedzialność z tytułu szkód wyrządzonych przez inne zwierzęta objęte ochroną gatunkową.

Jak wywiedziono we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, wszyscy właściciele są w znacznym stopniu ograniczeni, a często wręcz pozbawieni możliwości samodzielnego podejmowania działań efektywnie zabezpieczających przed powstaniem szkód wyrządzanych przez zwierzęta objęte ścisłą bądź częściową ochroną gatunkową. Tym samym, należałoby stwierdzić, że władze państwowe, z woli ustawodawcy, uchylają się od zapewnienia niezakłóconego czynienia użytku z prawa własności przez

właścicieli, poza podmiotami wskazanymi w zakwestionowanych unormowaniach.

Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, pozbawienie części podmiotów prawa do dochodzenia odszkodowania może mieć negatywny wpływ na realizację ochrony gatunkowej, nie prowadzi bowiem do większej akceptacji ustawowych zakazów z niej wynikających. Wręcz przeciwnie, może powodować działania skierowane przeciwko takim gatunkom, mające zapobiegać powstawaniu szkód i wynikające z chęci ochrony własności (por. wyroki: z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11, op. cit., s. 931 oraz z dnia 21 lipca 2014 r., sygn. K 36/13, op. cit., s 19).

W kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny zasadne jest stanowisko, że cechą relewantną, wyróżniającą w sposób uprawniony podmioty, w mieniu których zaistniała szkoda wyrządzona przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej, jest stosunek własności w odniesieniu do tegoż mienia. Tym samym, nie znajduje uzasadnienia wprowadzone przez ustawodawcę kryterium różnicujące podmioty uprawnione do odszkodowania. Nie wydaje się bowiem, by znaczenie prawne dla celu przepisów kompensacyjnych lub dopuszczających do współdziałania z uprawnionymi podmiotami w zakresie sposobów zabezpieczania przed zaistnieniem szkód posiadała okoliczność, czy uszczerbek powstały w mieniu został wyrządzony przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie, bobry, czy też przez inne zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej.

Innymi słowy, należy uznać, że wprowadzone przez ustawodawcę zróżnicowanie podmiotów według kryterium przedmiotowego, jakim jest wyrządzenie szkody przez niektóre zwierzęta objęte ochroną gatunkową, z pominięciem szkód wyrządzonych przez pozostałe zwierzęta podlegające takiej ochronie, nie spełnia konstytucyjnych wymogów zasady równości. Zróżnicowanie to de facto przenosi koszty wprowadzonej przez państwo

ochrony gatunkowej na wybrane podmioty, które muszą godzić się na znoszenie zachowań zwierząt objętych ochroną gatunkową, nawet takich, które prowadzą do powstania szkód w dobrach stanowiących własność tychże podmiotów.

Należy przy tym bronić poglądu, że obowiązująca Konstytucja RP nie daje podstaw do różnicowania ochrony prawa własności w zależności od gatunku zwierzęcia, które wyrządziło szkodę w mieniu, w sytuacji gdy zwierzę to podlega ochronie gatunkowej. Tym samym, preferowanie interesów właścicieli określonego mienia – w porównaniu do sytuacji prawnej właścicieli innego mienia – w zakresie kompensacji za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej, jak również w zakresie prawnych możliwości współdziałania z uprawnionymi podmiotami w celu zabezpieczania mienia przed takimi szkodami, godzi w konstytucyjną zasadę równości ochrony prawnej własności.

W kontekście badania unormowań ustawy o ochronie przyrody Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że konieczne jest stworzenie ustawowego mechanizmu, dzięki któremu w sposób systemowy można byłoby zapobiegać wyrządzaniu szkód przez dzikie zwierzęta poddane specjalnej ochronie gatunkowej. Konieczny jest system prewencyjnego współdziałania właścicieli zagrożonych nieruchomości z właściwymi organami władzy publicznej. Na gruncie przepisów ustawy o ochronie przyrody brak jest możliwości podejmowania działań mających zapobiec szkodom powstałym w posiadanych mieniu wynikających z zachowań chronionego gatunku. Istniejące instrumenty prawne nie zawsze dają właścicielom zagrożonego mienia możliwość podjęcia w zgodzie z prawem działań mających chronić posiadane dobra (por. wyrok z dnia 21 lipca 2014 r., sygn. K 36/13 op. cit., s. 21 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, iż naturalny konflikt między ochroną gatunkową zwierząt dzikich a interesem gospodarczym człowieka

wymaga racjonalnych rozwiązań prawnych i racjonalnej polityki właściwych organów państwowych. Działania odszkodowawcze Skarbu Państwa winny być powiązane z oceną działań prewencyjnych podejmowanych przez właścicieli i posiadaczy gospodarstw (nieruchomości) [por. *ibidem*, s. 22].

Tym samym, jak się wydaje, ustawodawca winien przesądzić w ustawie o ochronie przyrody, że kryterium przyznania odszkodowania od Skarbu Państwa z tytułu szkody wyrządzonej przez objęte ochroną gatunkową zwierzę dziko występujące powinno być podjęcie przez właściciela nieruchomości stosownych, określonych w ustawie, działań prewencyjnych, a nie gatunek zwierzęcia, które wyrządziło szkodę.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że przepisy ustawy o ochronie przyrody: art. 126 ust. 1 – w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzane przez zwierzęta dziko występujące, objęte ochroną gatunkową, do szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie oraz bobry, przy pominięciu szkód wyrządzanych przez pozostałe gatunki zwierząt, o których mowa w art. 49 pkt 1 lit. a oraz b tejże ustawy, jak również art. 126 ust. 4 – w zakresie, w jakim ogranicza grono podmiotów, które mogą współdziałać z właściwymi organami co do sposobów zabezpieczania mienia przed szkodami, jedynie do podmiotów, które mogą doznać szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry, z pominięciem szkód wyrządzanych przez pozostałe zwierzęta objęte ochroną gatunkową – są niezgodne z art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet