



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 36/13
BAS-WPTK-2092/13

Warszawa, dnia 25 marca 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	26. 03. 2014
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 30 lipca 2013 r. (sygn. akt K 36/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 126 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez żubry wyłącznie do szkód powstałych w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym;
- 2) art. 126 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wilki i rysie wyłącznie do szkód powstałych w pogłowiu zwierząt gospodarskich;
- 3) art. 126 ust. 1 pkt 4 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niedźwiedzie wyłącznie do szkód powstałych w pasiekach, w pogłowiu zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych;
- 4) art. 126 ust. 4 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim ogranicza możliwość współdziałania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska lub dyrektorem parku narodowego odnośnie do sposobów zabezpieczania mienia przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta chronione wyłącznie do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych oraz wyłącznie do upraw, płodów rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich,

są niezgodne z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Prokurator Generalny (dalej: wnioskodawca albo PG) podważa domniemanie konstytucyjności art. 126 ust. 1 pkt 1-4 i ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.; dalej: u.o.p. albo ustawa o ochronie przyrody). Przepis art. 126 ust. 1 u.o.p. posiada następujące brzmienie: „Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez:

- 1) żubry – w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym;
- 2) wilki – w pogłowie zwierząt gospodarskich;
- 3) rysie – w pogłowie zwierząt gospodarskich;
- 4) niedźwiedzie – w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych”.

Z kolei zaskarżony art. 126 ust. 4 u.o.p. stanowi: „Właściciele lub użytkownicy gospodarstw rolnych i leśnych mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, w zakresie sposobów zabezpieczania upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1”.

Zaskarżony przepis art. 126 ust. 1 u.o.p. normuje zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (dalej: SP) za szkody wyrządzone przez zwierzęta wolnożyjące i podlegające ochronie gatunkowej. Ustawodawca, kształtując zakres tej odpowiedzialności, odmiennie określił jej podstawy w stosunku do ogólnych zasad odpowiedzialności uregulowanych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121). Przyjęta koncepcja zawęży ramy odpowiedzialności SP, ograniczając obowiązek „kompensacji” do szkód wyrządzonych przez wybrane zwierzęta, tj. żubra (*bison bonasus*), rysia (*lynx lynx*), wilka (*canis lupus*) i niedźwiedzia (*ursus arctos*) w enumeratywnie wyliczonym mieniu (uprawy, płody rolne lub gospodarstwo leśne, pasieki, pogłowie zwierząt gospodarskich).

Zakwestionowany art. 126 ust. 4 u.o.p. ustanawia natomiast mechanizm współdziałania w zakresie zabezpieczania upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Zakłada on współpracę pomiędzy podmiotami, których mienie narażone jest na wyżej wymienione szkody, a właściwymi organami władzy publicznej. Współdziałanie to może obejmować budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom oraz ich finansowanie z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w ramach zawartych umów (art. 126 ust. 5 u.o.p.). Przyjęta przez ustawodawcę koncepcja współdziałania ujęta została wąsko, ponieważ przewiduje udział tylko właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych lub leśnych. Pozostali właściciele lub użytkownicy, których mienie jest narażone na niekorzystne skutki ochrony gatunkowej, nie mogą w niej partycypować.

2. Poddany kontroli art. 126 ust. 1 u.o.p. w zakresie, w jakim odnosił się do szkód wyrządzonych przez bobry, był przedmiotem zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawy o sygn. akt P 49/11. Zaskarżony wówczas art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody stanowił: „Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez: bobry – w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim”. W wyroku z 3 lipca 2013 r. (sygn. akt P 49/11) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: „Art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627 i 628) 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 Rzeczypospolitej Polskiej”. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa do szkód wyrządzonych w określonym rodzajowo mieniu nie znajduje uzasadnienia w regulacjach konstytucyjnych. „Brak możliwości żądania odszkodowania ze środków Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez bobry na działce rekreacyjnej, w sytuacji przyznania takiego uprawnienia w stosunku do szkód wyrządzonych w gospodarstwach rolnych, leśnych i rybackich, wskazuje, że nastąpiła nieuzasadniona konstytucyjnie ingerencja władzy publicznej w sferę interesów ekonomicznych jednostki”.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody:

„pkt 1 – w części obejmującej wyrazy: «w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym»,

pkt 2 – w części obejmującej wyrazy: «w pogłowie zwierząt gospodarskich»,

pkt 3 – w części obejmującej wyrazy: «w pogłowie zwierząt gospodarskich»,

pkt 4 – w części obejmującej wyrazy: «w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych»; jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Przyczyny niekonstytucyjności wyżej wymienionego przepisu PG upatruje w tym, iż ustawodawca ustanowił mechanizm wyrównywania przez Skarb Państwa tylko niektórych szkód powodowanych przez działalność określonych zwierząt objętych ochroną gatunkową. „Odpowiedzialność ta – co należy przypomnieć – została ograniczona do szkód wyrządzonych przez żubry w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym, przez wilki, rysie i niedźwiedzie w pogłowie zwierząt gospodarskich, jak również szkód wyrządzonych w pasiekach oraz w uprawach rolnych przez niedźwiedzie. Natomiast szkody wyrządzone przez te zwierzęta w innych nieruchomościach nie zostały objęte odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa”. Tym samym ustawodawca, zdaniem PG, wprowadził kryterium różnicujące poszkodowane podmioty w zakresie uprawnienia do odszkodowania w sposób arbitralny i nieznajdujący uzasadnienia na gruncie Konstytucji.

Respektując zakres zaskarżenia art. 126 ust. 1 u.o.p. wyznaczony przez wnioskodawcę, Sejm zmodyfikował ujęcie przedmiotu kontroli w *petitum* swego stanowiska, dostosowując je pod względem redakcyjnym do formuły użytej przez TK w wyroku z 3 lipca 2013 r. (sygn. akt P 49/11).

2. W opinii wnioskodawcy, art. 126 ust. 4 u.o.p. narusza art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. „Unormowania ustawy o ochronie przyrody stanowią, że ochrona ta polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów 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)” (wniosek, s. 9). 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, hodowli itp.), których naruszenie pociąga za sobą odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 127 pkt 2 lit. e u.o.p. lub za przestępstwa określone w art. 127a lub art. 128a u.o.p. W konsekwencji „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 miało służyć zezwolenie przez ustawodawcę niektórym z nich (to jest właścicielom lub użytkownikom gospodarstw rolnych leśnych) na współdziałanie z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska lub dyrektorami parków narodowych, w zakresie sposobów zabezpieczania upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową (zakwestionowany art. 126 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody)” (wniosek, s. 10). Tego uprawnienia są pozbawieni właściciele lub użytkownicy innego mienia. Zdaniem PG, istniejące zróżnicowanie w zakresie ochrony własności lub innych praw majątkowych nie znajduje uzasadnienia na gruncie Konstytucji.

Należy zauważyć, że sformułowane w uzasadnieniu zarzuty wskazują – wbrew formule pkt. 2 *petitum* wniosku – na to, że intencją PG było objęcie zakresem zaskarżenia nie tylko ograniczenia możliwości współdziałania, o którym mowa w art. 126 ust. 4 u.o.p., do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych, ale także ograniczenia tego współdziałania do zabezpieczania mienia określonego rodzaju (upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich). Przekonuje o tym jednoznacznie wywód przeprowadzony na s. 12 uzasadnienia wniosku. W następstwie powyższego, Sejm skorygował zakres zaskarżenia art. 126 ust. 4 u.o.p. z uwzględnieniem zasady *falsa demonstratio non nocet*, co znajduje odzwierciedlenie w *petitum* niniejszego stanowiska.

III. Wzorce konstytucyjne

1. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa. Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących zróżnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

2. Drugim wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Prokurator Generalny ograniczył zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu tylko do naruszenia zasady równej ochrony własności, co determinuje zakres stanowiska Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Prawo własności należy do praw ekonomicznych i jest ono podstawą autonomii oraz rozwoju człowieka. Treść tego prawa przejawia się w uprawnieniach obejmujących „konstytucyjnie gwarantowaną wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim” (zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Istota tego prawa natomiast obejmuje – według utrwalonego orzecznictwa TK – w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności i pobierania pożytków (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). W nauce prawa podnosi się, że własność podlega słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2002, komentarz do art. 64, s. 17).

Zakres dopuszczalnych ograniczeń tego prawa wskazuje art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi, że ograniczenia prawa własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać jego istoty. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji formułuje zaś wyraźną konstytucyjną podstawę do wprowadzania ograniczeń prawa własności.

Zgodnie art. 64 ust. 1 Konstytucji, „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia”. Z tego przepisu wynika dla ustawodawcy szereg obowiązków. Po pierwsze, zobowiązuje on do powstrzymywania się od tworzenia regulacji, które mogłyby pozbawiać ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia lub też ochronę tę ograniczać (tzw. obowiązek negatywny). Po drugie, obliguje do zapewnienia realnej ochrony,

umożliwiającej skuteczną realizację prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym one funkcjonują (tzw. obowiązek pozytywny) (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 18 września 2008 r., sygn. akt K 7/07).

Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia – w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji – podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji nawiązuje w swojej treści do dwóch konstytucyjnych zasad. Pierwsza z nich, sformułowana w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, nakazuje organom władzy publicznej ochronę własności i prawa dziedziczenia, zaś druga – wyrażona w art. 32 ust. 1 – nakazuje równe traktowanie wszystkich przez władze publiczne. Tak więc przywołany wzorzec kontroli pozostaje w ścisłym związku z ogólną zasadą równej ochrony, która odnosi się do wszystkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego i zawodowego. Równa ochrona własności jest bowiem jednym z przejawów równej ochrony prawnej, zaś treść art. 32 ust. 1 Konstytucji wyznacza rozumienie art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zasada równej ochrony własności oznacza, że wszyscy właściciele, którzy znajdują się w podobnej sytuacji, powinni być traktowani według jednakowej miary oraz bez dyskryminujących i faworyzujących różnicowań. Implikuje to niezbędność zapewnienia tego samego poziomu ochrony prawa własności przez przyznanie tych samych uprawnień i nałożenie tych samych obowiązków. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to zachodzi wówczas odstępstwo od zasady równości wobec prawa. Odstępstwo od równego traktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalne, ponieważ mogą zachodzić przypadki, gdy odmiennosc tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Wówczas niezbędna jest ocena przyjętego kryterium różnicowania, jego racjonalności i proporcjonalności oraz zgodności z wartościami, zasadami i innymi normami konstytucyjnymi.

IV. Analiza zgodności

1. Prokurator Generalny oparł zarzuty niekonstytucyjności sformułowane wobec art. 126 ust. 1 pkt 1-4 i ust. 4 u.o.p. w dużej mierze na wywodzie argumentacyjnym zawartym w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11. Jak wskazano w pkt I.2 niniejszego stanowiska,

w wyroku tym sąd konstytucyjny stwierdził zakresową niekonstytucyjność art. 126 ust. 1 pkt 5 u.o.p.

2. Tezy wspomnianego wyroku TK, mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego, jaki wyłania się z wniosku PG, można ująć następująco:

Przede wszystkim, Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „Nieustanowienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry w działkach pełniących funkcję rekreacyjną, w sytuacji przyznania takiego odszkodowania za szkody wyrządzone w gospodarstwach rolnym, leśnym i rybackim narusza standardy wynikające z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji wskazanych w pytaniu prawnym jako wzorce kontroli. W rozpatrywanej sprawie takim kryterium jest wyrządzenie szkody przez bobry. Cechę relewantną posiadają te podmioty (np. właściciele nieruchomości, na której doszło do wyrządzenia szkody), którym taka szkoda została wyrządzona. Zatem w myśl art. 32 ust. 1 Konstytucji wszystkie podmioty posiadające cechę relewantną powinny być traktowane w taki sam sposób. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody różnicuje sytuację podmiotów, które poniosły taką szkodę wyrządzoną przez bobry w zależności od tego, w jakim dobru szkoda została wyrządzona”.

Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że różnicowanie nie oznacza zawsze niekonstytucyjności takiego rozwiązania. Z tego względu, po stwierdzeniu, że doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów posiadających cechę relewantną, w kolejnym etapie badania zgodności z zasadą równości wobec prawa należało dokonać oceny kryterium zróżnicowania, jego racjonalności i proporcjonalności oraz zgodności z wartościami, zasadami i innymi normami konstytucyjnymi. Mając powyższe na uwadze, TK stanął na stanowisku, że: „Chociaż ustawodawca dysponuje swobodą w określeniu kręgu podmiotów uprawnionych, rodzaju uszczerbku oraz przesłanek, od których może zależeć wysokość odszkodowania wypłacanego za szkody wyrządzone przez bobry, to uzasadnienie dokonanego wyróżnienia dóbr, za szkodę w których jest wypłacane odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa, będące przedmiotem sprawy, nie znajduje podstawy w regulacjach konstytucyjnych. Nawet jeżeli przyjąć, za stanowiskiem przesłanym przez Ministra Środowiska, że dobra wyróżnione przez ustawodawcę, tj. gospodarstwa rolne, leśne i rybackie, stanowią trzy obszary działalności człowieka, w których stwierdzono

najczęstsze szkody wyrządzone przez bobry, jak również, że szkody w tych dobrach są najbardziej konfliktogenne, to powyższe argumenty nie znajdują oparcia w wyjątkach odstąpienia od zasady równości wobec prawa. Dla kształtowania zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez bobry nie ma znaczenia okoliczność, czy uszczerbek powstał w mieniu stanowiącym gospodarstwo rolne, leśne lub rybne, czy też działkę spełniającą funkcję rekreacyjną. Obowiązek zapewnienia przez ustawodawcę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych wynika wprost z art. 64 ust. 2 Konstytucji, wskazanego jako drugi wzorzec kontroli w rozpatrywanej sprawie”.

Ponadto sąd konstytucyjny dostrzegł, iż: „Dokonane przez regulację zawartą w art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody zróżnicowanie nie ma również charakteru relewantnego, tzn. nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów. 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 wynikających z chęci ochrony własności”.

Nadto wprowadzone zróżnicowanie nie pozostaje – zdaniem TK – w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. „Przenosi koszty funkcjonowania ochrony gatunkowej na wybrane podmioty, które w przeważającej części wypadków muszą godzić się na znoszenie zachowań zwierząt objętych ochroną gatunkową (w sprawie będącej przedmiotem pytania prawnego – bobrów), nawet takich, które prowadzą do powstania szkód w dobrach będących ich własnością. Istniejące instrumenty prawne nie zawsze dają im możliwość podjęcia w zgodzie z prawem działań mających chronić posiadane dobra”.

Rekapitulując rozstrzygnięcie w sprawie o sygn. akt P 49/11, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „[c]hociaż 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 te zawarte w przywołanych jako wzorce kontroli w niniejszej

sprawie, czyli zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Brak możliwości żądania odszkodowania ze środków Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez bobry na działce rekreacyjnej, w sytuacji przyznania takiego uprawnienia w stosunku do szkód wyrządzonych w gospodarstwach rolnych, leśnych i rybackich, wskazuje, że nastąpiła nieuzasadniona konstytucyjnie ingerencja władzy publicznej w sferę interesów ekonomicznych jednostki”.

3. W opinii Sejmu, wywód przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt P 49/11 jest w pełni adekwatny do oceny konstytucyjności art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p. Regulacja zawarta w art. 126 ust. 1 pkt. 5 u.o.p. oraz w art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p. jest problemowo tożsama i odnosi się do odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową.

Przyjęta przez ustawodawcę w art. 126 ust. 1 pkt 5 u.o.p. koncepcja odpowiedzialności miała, w opinii TK, zbyt wąski zakres, gdyż prawo do odszkodowania zostało ograniczone do szkód wyrządzonych przez bobra objętego ochroną gatunkową (wybrane zwierzęta) w precyzyjnie określonym mieniu tj. gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim. Powyższe uprawnienie nie przysługiwało właścicielom i użytkownikom innego mienia. Brak możliwości żądania odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez bobry np. na działce rekreacyjnej, w sytuacji przyznania takiego uprawnienia w stosunku do szkód wyrządzonych w gospodarstwach rolnych, leśnych i rybackich, stanowiło – zdaniem TK – nieuzasadnioną konstytucyjnie ingerencję władzy publicznej w sferę interesów ekonomicznych jednostki.

Analogiczny problem wyłania się z zarzutów Prokuratora Generalnego skierowanych przeciwko domniemaniu konstytucyjności art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p. Z zaskarżonego przepisu wynika, po pierwsze, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie, a więc zwierzęta objęte ochroną gatunkową; po drugie, iż odpowiedzialność została ograniczona wyłącznie do szkód w enumeratywnie wymienionym mieniu (precyzyjnie określonym jako: uprawy, płody rolne, gospodarstwo leśne, pasieki, pogłowie zwierząt gospodarskich); po trzecie, uprawnienie do naprawienia szkody przez Skarb Państwa nie przysługuje właścicielom i użytkownikom innego mienia (innych praw

majątkowych), które doznało uszczerbku wskutek aktywności wyżej wymienionych zwierząt. Tym samym przedmiot unormowania art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p. jest zbyt wąski.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż tezy wyroku w sprawie o sygn. akt P 49/11, odnoszące się do art. 126 ust. 1 pkt 5 u.o.p., są w pełni aktualne w odniesieniu do art. 126 ust. 1-4 u.o.p.

Konkludując, art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p., w zakresie określonym w *petitum* stanowiska, **jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 oraz 64 ust. 2 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt P 49/11 nie oceniał konstytucyjności drugiego zakwestionowanego we wniosku PG przepisu, tj. art. 126 ust. 4 u.o.p., który odnosi się do problemu zabezpieczania mienia narażonego na niekorzystne działanie zwierząt objętych ochroną gatunkową. Przepis ten stwarza wyłącznie właścicielom lub użytkownikom gospodarstw rolnych i leśnych prawną podstawę współdziałania (dalej: współpraca) z właściwymi organami władzy publicznej w zakresie sposobów zabezpieczania upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich przed szkodami powodowanymi przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry. Do ustalenia pełnego zakresu tej współpracy niezbędne jest odwołanie się do pozostałych rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o ochronie przyrody. Miarodajny jest tu art. 126 ust. 5 u.o.p., w myśl którego współdziałanie może obejmować budowę urządzeń lub wykonanie zabiegów zapobiegających szkodom finansowane z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w ramach zawartych umów cywilnoprawnych. W pewnych okolicznościach faktycznych współdziałanie to stanowi warunek *sine qua non* prawa do rekompensowania szkód przez Skarb Państwa, gdyż zgodnie z art. 126 ust. 6 pkt 2b u.o.p. odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli poszkodowany nie wyraził zgody na budowę przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub dyrektora parku narodowego urządzeń lub wykonanie zabiegów zapobiegających szkodom.

Sejm pragnie wskazać, że jakkolwiek TK nie badał dotychczas konstytucyjności art. 126 ust. 4 u.o.p., to na marginesie wywodu argumentacyjnego w sprawie o sygn. akt P 49/11 odniósł się do problemu zabezpieczenia mienia przed niekorzystnym działaniem zwierząt objętych ochroną gatunkową w następujący sposób:

Po pierwsze, Trybunał zauważył, że: „Zarzuty pytania prawnego odnoszące się do naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji są kierowane do naruszenia wymaganej przez ten przepis równej ochrony prawa własności. Należy jednak zauważyć, że w kontekście sprawy ewentualnego naruszenia tego prawa należy upatrywać w zakazach wynikających z prawa ochrony przyrody odnoszących się do braku możliwości podejmowania działań mających zapobiegać szkodom w posiadanym mieniu wynikających z zachowań chronionego gatunku”.

Po drugie, sąd konstytucyjny wywiódł, iż: „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 wynikających z chęci ochrony własności [...]” [chodzi o działania bezprawne – uwaga własna].

Po trzecie, Trybunał dostrzegł, że koszty funkcjonowania ochrony gatunkowej zostały przeniesione na wybrane podmioty. Muszą one „w przeważającej części wypadków godzić się na znoszenie zachowań zwierząt objętych ochroną gatunkową (w sprawie będącej przedmiotem pytania prawnego – bobrów), nawet takich, które prowadzą do powstania szkód w dobrach będących ich własnością. Istniejące instrumenty prawne nie zawsze dają im możliwość podjęcia w zgodzie z prawem działań mających chronić posiadane dobra” [wyłączenie stosowania art. 126 ust. 4 u.o.p. wobec właściciela działki rekreacyjnej – uwaga własna].

Mając na uwadze główne tezy wyroku w sprawie o sygn. akt P 49/11, jak i zawarte w nim wypowiedzi TK odnoszące się do ochrony gospodarstw rolnych, leśnych oraz innego mienia przed szkodliwym działaniem zwierząt, należy stwierdzić, że mechanizm współdziałania, o którym mowa w art. 126 ust. 4 u.o.p., nie spełnia standardu konstytucyjnego wynikającego z równej ochrony własności i innych praw majątkowych.

Przede wszystkim, w rozpatrywanej sprawie prawodawca ustanawia dwa kryteria warunkujące możliwość uzyskania ochrony mienia w ramach instytucji współdziałania finansowanego z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Pierwszym jest status właściciela lub użytkownika gospodarstwa określonego typu (rolnego lub leśnego), zaś drugim kryterium – objęcie zabezpieczeniem enumeratywnie określonych dóbr:

upraw i pól rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich. Z punktu widzenia podjęcia działań prewencyjnych, a bez wątpienia taki jest sens tzw. mechanizmu współdziałania, istotną cechą stanowi narażenie mienia na szkody powodowane przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. W tym kontekście, cechą relewantną odznaczają się podmioty (np. właściciele nieruchomości lub ruchomości), których własność lub przysługujące im inne prawa majątkowe doznały uszczerbku wskutek zachowań wyżej wymienionych zwierząt lub istnieje wysokie prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Tymczasem art. 126 ust. 4 u.o.p. różnicuje sytuację podmiotów, których mienie narażone jest na szkody wyrządzane przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry, choć w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji własność oraz inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Z kolei zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszystkie podmioty posiadające cechę relewantną powinny być traktowane w taki sam sposób.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że jakkolwiek ustawodawca dysponuje swobodą w określeniu kręgu podmiotów uprawnionych do współdziałania w zabezpieczeniu, rodzaju mienia objętego zabezpieczeniem oraz sposobów zabezpieczenia i źródeł jego finansowania, to jednak uzasadnienie dokonanego wyróżnienia podmiotów i dóbr objętych możliwością współdziałania nie znajduje podstawy w regulacjach konstytucyjnych. Nawet jeśli przyjmie się założenie, że dobra wyodrębnione przez ustawodawcę stanowią te obszary działalności człowieka, gdzie stwierdzono najczęstsze szkody wyrządzane przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, to nie uzasadnia to wyjątków odstąpienia od zasady równości wobec prawa lub równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Dla kształtowania reguł zabezpieczenia mienia narażonego na negatywne skutki zachowania zwierząt objętych ochroną gatunkową, w tym także ściśle, nie ma znaczenia okoliczność, czy naruszenie może powstać w mieniu (uprawy, płody rolne, lasy oraz zwierzęta gospodarskie) należącym do właściciela lub posiadacza gospodarstwa rolnego i leśnego, czy też w mieniu przeznaczonym na inne cele, np. rekreacyjne, mieszkaniowe. Obowiązek zapewnienia przez ustawodawcę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych wynika bowiem wprost z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto zróżnicowanie zawarte w art. 126 ust. 4 u.o.p. nie ma również charakteru relewantnego, a więc nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią ścisłej ochrony gatunkowej (żubry, rysie, wilki i niedźwiedzie

zostały uznane – na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt, Dz. U. Nr 237, poz. 1419; dalej: r.o.g. – za zwierzęta podlegające ścisłej ochronie). Z tej ochrony wynika między innymi zakaz: umyślnego zabijania; umyślnego okaleczania i chwytania; transportu, pozyskiwania, przetrzymywania, a także posiadania żywych zwierząt; umyślnego niszczenia ich jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych; niszczenia ich siedlisk i ostoi; niszczenia nor, legowisk, żeremi i innych schronień; umyślnego płoszenia i niepokojenia; przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca (zob. art. 52 u.o.p. oraz § 7 r.o.g.). W tym kontekście, pozbawienie części podmiotów, związanych powyższymi zakazami, możliwości współdziałania w zabezpieczeniu mienia może mieć negatywny wpływ na realizację ochrony gatunkowej. Trzeba pamiętać, że samo objęcie ścisłą ochroną prawną wyżej wymienionych gatunków nie gwarantuje należytego zabezpieczenia ich populacji przed bezprawnym zachowaniem człowieka. Szczególnie zagrożone są zwierzęta naruszające interesy majątkowe jednostki. Efektywność i rzeczywistość tej ochrony zależy więc od usunięcia konfliktu pomiędzy prywatnym interesem osób, polegającym na zachowaniu mienia narażonego na szkodliwe działania chronionych zwierząt, a publicznym interesem, polegającym na zachowaniu populacji tych zwierząt. Sytuacja konfliktowa może być przyczyną patologii sprowadzającej się do eliminacji chronionych populacji z ich naturalnego środowiska przez osoby ponoszące w istocie materialny ciężar tej ochrony, bądź podejmowania takich środków obrony mienia (półśrodki), które w sposób nieświadomy godzą w ściśle chroniony gatunek. Ów konflikt może być rozwiązywany w różny sposób (edukacja, informowanie społeczeństwa o potrzebie zachowania chronionego gatunku i jego walorach przyrodniczych, naprawa szkód przez Skarb Państwa). Jedną z metod jest współdziałanie pomiędzy prywatnymi i publicznymi podmiotami w zakresie zabezpieczenia mienia narażonego na szkodliwe działanie dziko żyjących zwierząt. Istota tego współdziałania polega na budowie urządzeń lub wykonywaniu zabiegów zapobiegającym szkodom i ich finansowaniu z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Tak określona kooperacja w zakresie prewencji mienia jest, w opinii Sejmu, ważna z punktu widzenia efektywności ochrony gatunkowej. Z jednej bowiem strony chroni interesy ekonomiczne człowieka, zaś z drugiej strony czyni ochronę gatunkową realną i rzeczywistą, ale także społecznie akceptowalną.

W takim stanie rzeczy nie znajduje uzasadnienia wprowadzone przez ustawodawcę kryterium różnicujące podmioty uprawnione do współdziałania w zakresie prewencji finansowanej z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Pozbawienie części podmiotów możliwości legalnej i finansowanej ze środków publicznych ochrony mienia 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 wynikających z chęci ochrony własności” (wyrok TK z 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11).

W opinii Sejmu, wprowadzone zróżnicowanie nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W istocie przenosi koszt materialny funkcjonowania ochrony gatunkowej na wybrane podmioty, zwalnia natomiast właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych lub leśnych. W konsekwencji pozbawienie możliwości współdziałania w zakresie zabezpieczenia mienia finansowanego z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska prowadzi do tego, że podmioty dotknięte omawianym wyłączeniem muszą godzić się na znoszenie zachowań zwierząt, które wyrządzają szkody w ich mieniu. Stan ten należy uznać za mniej korzystny w porównaniu do sytuacji, w jakiej znajdują się podmioty uprawnione do współdziałania, o którym mowa w art. 126 ust. 4 u.o.p. Tego dyskryminującego zróżnicowania nie zniweluje nawet ewentualny wyrok TK derogujący pozostałe, zakwestionowane przez PG normy ustawy, i pozwalający osobom doznającym ze strony chronionych gatunków zwierząt uszczerbku w mieniu dowolnego rodzaju ubiegać się o odszkodowanie.

W tym stanie rzeczy, art. 126 ust. 4 u.o.p., w zakresie określonym w *petitum* stanowiska, **jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

V. Dodatkowe uwagi

Sejm pragnie poinformować o pojęciu przez Senat prac nad wykonaniem wyroku TK z 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11. Projektowana zmiana obejmuje swoim zakresem art. 126 ust. 1 u.o.p., który miałby stanowić: „Skarb Państwa

odpowiada za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry” (druk senacki nr 481/kad. VIII). W toku prac ustawodawczych toczących się w Senacie stanowisko lub opinię wyraził: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, Minister Środowiska, Krajowa Izba Radców Prawnych. Z nadesłanych stanowisk i opinii wynika wyraźnie, że zmiana nie powinna mieć charakteru punktowego, tj. dotyczącego art. 126 ust. 1 u.o.p., ale ustawodawca powinien na nowo określić: zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, obowiązki właścicieli mienia narażonego na niekorzystne działanie zwierząt w zakresie jego zabezpieczania, a także zasady współdziałania z właściwymi organami w zakresie działań prewencyjnych (art. 126 ust. 4 i ust. 5 u.o.p.).

Z uwagi na wczesny etap prac ustawodawczych (przewidziany termin przedstawienia sprawozdania z pierwszego czytania został ustalony na 31 marca 2014 r.) trudno jest przewidzieć kierunek przyszłych rozwiązań prawnych, a w szczególności definitywnie ustalić, czy prace Senatu obejmą także zakwestionowany art. 126 ust. 4 u.o.p. Niemniej trzeba zauważyć, że uchwalenie ustawy nowelizującej zakwestionowany przez PG art. 126 ust. 1 pkt 1-4 i ust. 4 u.o.p., przed rozstrzygnięciem niniejszej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, nasuwałoby konieczność rozważenia umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz