



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 20/14

BAS-WPTK-2438/14

Warszawa, 6 sierpnia 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	06. 08. 2015
L.dz.	L. zat.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 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 3 października 2014 r. (sygn. akt K 20/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 126 ust. 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 nie przewiduje odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wszystkie zwierzęta dziko występujące objęte ochroną gatunkową, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji;

2) art. 126 ust. 4 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim współdziałanie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, ogranicza do sposobów zabezpieczania mienia przed działalnością wyłącznie tych objętych ochroną gatunkową zwierząt dziko występujących, za których szkody odpowiada Skarb Państwa, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i analiza formalnoprawna

1. Prokurator Generalny (dalej: wnioskodawca albo PG) wniósł o kontrolę konstytucyjności art. 126 ust. 1 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.). Przepis art. 126 ust. 1 u.o.p. ma następujące brzmienie: „Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez: 1) żubry; 2) wilki; 3) rysie; 4) niedźwiedzie; 5) bobry – w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim”. 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”.

2. Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej zaskarżonej regulacji konieczne jest poczynienie kilku uwag na temat zakresu kontroli. W związku z tym należy stwierdzić co następuje.

Po pierwsze, wnioskodawca dookreśla w *petitum* pisma inicjującego niniejsze postępowanie, że kwestionuje art. 126 ust. 1 u.o.p. „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” oraz art. 126 ust. 4 u.o.p. „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”.

Sejm pragnie w tym względzie zaznaczyć, że konstrukcję przywołanych zakresów zaskarżenia PG oparł na założeniu, że ustawodawca objął ochroną

gatunkową (o odmiennym natężeniu, o czym dalej) różne gatunki zwierząt dziko występujących, przekazując w tym zakresie w art. 49 u.o.p. delegację dla ministra właściwego do spraw środowiska, aby w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, określił on w drodze rozporządzenia wykaz takich gatunków.

Wykonując tę delegację, Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 6 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U., poz. 1348; dalej: r.o.g.), które określa gatunki zwierząt:

- 1) objęte ochroną ścisłą, z wyszczególnieniem gatunków wymagających ochrony czynnej (poszczególne gatunki wymienione zostały taksatywnie w załączniku nr 1),
- 2) objęte ochroną częściową (wymienione w załączniku nr 2),
- 3) objęte ochroną częściową, które mogą być pozyskiwane, oraz sposoby ich pozyskiwania (wymienione w załączniku nr 3),
- 4) wymagające ustalenia stref ochrony ostoi, miejsc rozrodu lub regularnego przebywania (wymienione w załączniku nr 4).

Rozporządzenie to reguluje ponadto właściwe dla poszczególnych gatunków lub grup gatunków zwierząt zakazy i odstępstwa od zakazów, a także sposoby ochrony gatunków, w tym wielkość stref ochrony.

Zważywszy poczynione ustalenia, należy stwierdzić, że Prokurator Generalny domaga się uwzględnienia w zakresie normowania art. 126 ust. 1 i ust. 4 u.o.p. gatunków zwierząt, „o których mowa w art. 49 pkt 1 lit a oraz b u.o.p.”, gdy tymczasem przepisy te jedynie precyzują zakres przedmiotowy materii przekazanej do regulacji w rozporządzeniu, nie wskazując konkretnych gatunków objętych ochroną; w art. 49 pkt 1 lit. a u.o.p. nakazuje się określić gatunki zwierząt objęte ochroną ścisłą, z wyszczególnieniem gatunków wymagających ochrony czynnej, natomiast w lit. b tego przepisu – gatunki objęte ochroną częściową.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że PG nie sięga do lit. c i e pkt 1 art. 49 u.o.p., co mogłoby prowadzić do wniosku, że postulat niekonstytucyjności sformułowany w *petitum* pisma procesowego nie obejmuje gatunków zwierząt określonych na podstawie przywołanych jednostek redakcyjnych u.o.p. Warto jednak sięgnąć do regulacji r.o.g., bowiem zarówno w załączniku nr 3 (operacjonalizującym art. 49 pkt 1 lit. c u.o.p.), jak i nr 4 do r.o.g. (wykonującym treść art. 49 pkt 1 lit. e u.o.p.), wskazane są gatunki zwierząt objęte jednocześnie ochroną częściową lub ścisłą (np. bóbr europejski wymieniony został w załączniku nr 2 Lp. 5 oraz jednocześnie w załączniku nr 3 Lp. 1; ślimak winniczek – w załączniku nr 2 Lp. 75

i załączniku nr 3 Lp. 2; cietrzew – w załączniku nr 1 Lp. 251 oraz w załączniku nr 4 Lp. 7). Tym samym należy wskazać, co skądinąd wynika także z treści uzasadnienia wniosku, że Prokurator Generalny podnosi wątpliwości konstytucyjne pod adresem nieuwzględnienia w poddanych kontroli trybunalskiej przepisach wszystkich gatunków zwierząt dziko występujących objętych ochroną gatunkową i zarazem ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa jedynie za szkody wyrządzone w mieniu przez gatunki wskazane w art. 126 ust. 1 u.o.p. oraz ograniczenia grona podmiotów uprawnionych do współdziałania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, co do sposobów zabezpieczania mienia 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 objęte ochroną gatunkową.

W taki właśnie (zrekonstruowany powyżej) sposób, odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet* (która nakazuje respektować intencje podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym), Sejm będzie w dalszych rozważaniach odczytywał zakres zaskarżenia.

3. Po drugie, trzeba podkreślić, że zarówno z *petitum* wniosku, jak i jego uzasadnienia wynika, iż wskazane przez PG zakresy zaskarżenia trzeba traktować jako postulat zbadania, czy ustawodawca, nie uwzględniając odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez inne, niż wskazane w art. 126 ust. 1 u.o.p., zwierzęta dziko występujące objęte ochroną gatunkową, nie działał w sposób arbitralny i czy przyjęte dla takiego rozwiązania kryteria mieszczą się w standardach konstytucyjnych. Wnioskodawca wyraźnie wskazuje, że „zarzuty zawarte w niniejszym wniosku dotyczą w znacznej mierze treści, których w ustawie [u.o.p. – uwaga własna] nie unormowano” (wniosek, s. 7). Z tego względu dopuszczalność merytorycznej kontroli tego zarzutu jest uwarunkowana uprzednim ustaleniem, czy w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym, czy z pominięciem. W pierwszym wypadku dana kwestia nie została unormowana przez ustawodawcę, w drugim zaś – uregulowanie istnieje, jednak ma charakter niepełny (wycinkowy, fragmentaryczny) w stosunku do wymaganego standardu konstytucyjnego. Konstytucyjna kontrola norm jest możliwa jedynie w odniesieniu do

pominięcia legislacyjnego, gdyż Trybunał „nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych” (por. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00; 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02; 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 59/11).

W celu ustalenia, że występuje objęte kognicją trybunalską pominięcie legislacyjne, czyli regulacja prawna jest niepełna lub fragmentaryczna, konieczna jest „jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem” (zob. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07; por. postanowienie TK z 1 kwietnia 2010 r., sygn. akt Ts 57/09). Jednocześnie Trybunał podkreśla, że w warunkach orzekania o pominięciu niezbędna jest powściągliwość sędziowska: „Pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją podstawę w treści badanego przepisu, narażało[by] bowiem Trybunał na zarzut wykraczania poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienia TK z: 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12; 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Odnosząc powyższe uwarunkowania do zarzutów PG, w opinii Sejmu należy przyjąć, że postulowane przez niego uwzględnienie przy ustalaniu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa szkód wyrządzonych przez wszystkie zwierzęta objęte ochroną gatunkową, wykazuje konieczne (z perspektywy klasyfikacji zarzutu jako podlegającego rozpatrzeniu przez Trybunał) podobieństwo z unormowaniem zawartym w kwestionowanych przepisach. Wnioskodawca nie żąda bowiem ustanowienia nowej przesłanki przedmiotowej dla aktualizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (lub możliwości współdziałania z organami ochrony środowiska), ale włączenia do zakresu kontestowanej regulacji sytuacji, w której szkoda w mieniu została wyrządzona (może zostać wyrządzona) przez wszystkie zwierzęta dziko występujące, objęte przez państwo ochroną gatunkową.

4. Przedmiotem rozważań o charakterze formalnoprawnym w niniejszej sprawie powinna być także kwestia formalna istotna we wszystkich postępowaniach przed TK, a konkretnie, czy w badanej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania przewidziana w art. 39 ust. 1 pkt 1

ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o TK). Hierarchiczna zgodność zakwestionowanej przez PG regulacji była już bowiem przedmiotem kontroli trybunalskiej w kontekście tych samych wzorców konstytucyjnych. 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”. Sentencja tego wyroku została ogłoszona 26 lipca 2013 r. w Dz. U., poz. 842.

Ponadto wyrokiem z 21 lipca 2014 r. (sygn. akt K 36/13), kończącym postępowanie zainicjowane wnioskiem Prokuratora Generalnego, Trybunał orzekł, że art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p., w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa do szkód wyrządzonych w określonych składnikach mienia, oraz art. 126 ust. 4 u.o.p., 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 żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry, 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. Sentencja tego wyroku została ogłoszona 30 lipca 2014 r. w Dz. U., poz. 1002.

Analizując dopuszczalność ponownego badania konstytucyjności przepisów, w odniesieniu do których wcześniej zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego, należy wziąć pod uwagę, że uprzednie stwierdzenie przez Trybunał niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego ponownie przepisu aktualizuje negatywną przesłankę procesową – wynikającą z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – powodującą obowiązek umorzenia postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 3 października 2001 r., sygn. akt SK 3/01 i 28 lipca 2003 r., sygn. akt P 26/02 oraz wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08).

W niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem*, która oznaczałaby konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, bowiem wyroki w sprawach o sygn. akt: P 49/11 oraz K 36/13 mają

charakter zakresowy, odnoszący się do rodzajów mienia, w którym szkodę wyrządziły/mogły wyrządzić zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Natomiast we wniosku PG została zakwestionowana inna treść normatywna wynikająca z kwestionowanych przepisów, a mianowicie dotycząca gatunków zwierząt objętych ochroną, za których działalność odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi Skarb Państwa. Wnioskodawca, inicjując postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie, wskazał więc nową płaszczyznę kontroli konstytucyjności art. 126 ust. 1 oraz ust. 4 u.o.p., co przesądza o dopuszczalności wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Prokurator Generalny wskazuje, że r.o.g. wylicza także inne niż wskazane w art. 126 ust. 1 u.o.p. gatunki zwierząt dziko występujących, które zostały objęte ochroną gatunkową i względem których wyłączone bądź ograniczone są możliwości stosowania zabezpieczeń przed szkodami, jakie zwierzęta te mogą wyrządzać w mieniu.

Wnioskodawca podnosi, że „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” (wniosek, s. 18). Zdaniem PG, taki stan jest sprzeczny z zasadami równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz równej ochrony własności, wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawca wskazuje w tym względzie, że „władze państwowe, z woli ustawodawcy, uchylają się od zapewnienia niezakłóconego czynienia użytku z prawa własności przez właścicieli, poza podmiotami wskazanymi w zakwestionowanych przepisach” (wniosek, s. 18-19).

2. Ze stanu niekonstytucyjności art. 126 ust. 1 u.o.p. Prokurator Generalny wywodzi także konsekwencję w postaci niezgodności z tymi samymi wzorcami ustawy zasadniczej regulacji zawartej w art. 126 ust. 4 u.o.p.

W opinii PG, *ratio legis* tego przepisu było złagodzenie niekorzystnego dla właścicieli lub użytkowników nieruchomości skutku funkcjonowania przepisów

zakładających zakazy i ograniczenia działań względem zwierząt dziko występujących objętych ochroną gatunkową. Podmiotom tym przysługuje możliwość współdziałania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska lub dyrektorem parku narodowego w zakresie sposobów zabezpieczania upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową.

Zdaniem wnioskodawcy, wykreowane w art. 126 ust. 4 u.o.p. rozwiązanie jest niedopuszczalne z perspektywy konstytucyjnych wymogów równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji), bowiem 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 objęte ochroną gatunkową. Jak wywodzi PG, „[w]łaściciele 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” (wniosek, s. 17-18).

III. Wzorce konstytucyjne

1. W art. 32 Konstytucji unormowano zasadę równości. Nastąpiło to przez określenie w ust. 1, który jest wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, ogólnego pojęcia i zakresu tej zasady („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) oraz sformułowanie w ust. 2 zakazu dyskryminacji („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”) – zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5 i n.; wyroki TK z: 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02. W orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego przyjmuje się, że istotą zasady równości jest „równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną)”. Zatem „wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących [...]. Oznacza to jednocześnie dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów [...]. Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]. [...] takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania [...]” (wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; zob. też np. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku, że: „Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

2. Stosownie do art. 64 ust. 2 Konstytucji: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że powołany przepis dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, statuującej zasadę równości.

Istota regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji sprowadza się do podkreślenia, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08). Wobec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej „równej dla wszystkich” podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, zaliczanych do zobowiązań naturalnych, wzmożony zakres ochrony prawnej dóbr kultury etc.). Jak wskazuje Trybunał: „Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)” (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 oraz 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05).

3. Zważywszy, że wnioskodawca stawia kwestionowanej regulacji zarzuty pominięcia pewnych treści normatywnych, należy podkreślić, że wskazany przez PG wzorzec: zasada równości jest – zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego – dozwolonym wzorcem w sprawach dotyczących tzw. pominięć ustawodawczych (por. wyroki TK z: 2 października 2002 r., sygn. akt K 48/01; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06; 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09).

IV. Analiza zgodności

1. Przechodząc do analizy zgodności kwestionowanych przepisów u.o.p., Sejm pragnie zauważyć, że nie sposób nie odnieść wrażenia, że wątpliwości konstytucyjne sformułowane przez Prokuratora Generalnego w niniejszej sprawie, zostały wyindukowane na gruncie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. akt: P 49/11 oraz K 36/13. Świadczy o tym choćby sposób prowadzenia wyводу argumentującego niekonstytucyjność, rozpoczynający się od rekapitulacji tez przywołanych wyroków TK oraz intensywne powoływanie się na ustalenia trybunalskie w tych sprawach w ramach argumentów uzasadniających postawione zarzuty. Trzeba jednak podnieść wątpliwość, czy argumenty, jakie przesądziły o zdiagnozowanej przez Trybunał niekonstytucyjności art. 126 ust. 1 i ust. 4 u.o.p. w zakresach wskazanych w wyrokach w sprawach o sygn. akt: P 49/11 oraz K 36/13, są adekwatne w niniejszej sprawie, w której sformułowany został kategorialnie inny zakres zaskarżenia, który – wbrew jego stylizacji językowej – nie dotyczy podmiotowego różnicowania prawa do odszkodowania ani podmiotowego różnicowania możliwości współpracy z organami administracji w zakresie przeciwdziałania szkodom w mieniu. W konsekwencji, czy uprawnione jest ekstrapolowanie ustaleń trybunalskich, poczynione na tle spraw o sygn. akt: P 49/11 i K 36/13, na problem konstytucyjny jaki stawia wnioskodawca w niniejszej sprawie.

2. Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny, orzekając o stanie niekonstytucyjności w sprawach o sygn. akt: P 49/11 oraz K 36/13 wskazał, że przyjęcie dla aktualizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa przesłanki przedmiotowej, jaką była szkoda wyrządzona w określonym mieniu (co przez odwołanie w art. 126 ust. 4 u.o.p do ust. 1 tego artykułu rzutowało także na możliwość podejmowania legalnych działań ochronnych względem zagrożonego mienia), naruszało standard wynikający z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przez PG przepis art. 126 ust. 1 u.o.p. normuje zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa 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 ze zm.; dalej: k.c.). Przyjęta

pierwotnie koncepcja zawężyła ramy odpowiedzialności Skarbu Państwa, ograniczając obowiązek „kompensacji” do szkód wyrządzonych przez wybrane zwierzęta, tj. żubra, rysia, wilka i niedźwiedzia w enumeratywnie wyliczonym mieniu (uprawy, płody rolne lub gospodarstwo leśne, pasieki, pogłowie zwierząt gospodarskich). Można więc wyprowadzić wniosek, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa została uwarunkowana wystąpieniem kumulatywnym dwóch przesłanek: szkodę wyrządziło zwierzę jednego z pięciu gatunków wymienionych w art. 126 ust. 1 u.o.p. i szkoda powstała w określonym mieniu. Wyroki Trybunału w sprawach o sygn. akt: P 49/11 oraz K 36/13 skorygowały te przesłanki, likwidując wymóg szkody w określonym mieniu. Jednocześnie nadal obowiązuje druga przedmiotowa przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, jaką jest szkoda spowodowana przez zwierzę wymienionego w art. 126 ust. 1 u.o.p. gatunku. W konsekwencji, także na gruncie art. 126 ust. 4 u.o.p., legalna możliwość przystąpienia do działań ochronnych względem mienia została ograniczona do zagrożenia szkodami wywołanymi bytowaniem gatunków zwierząt wskazanych w art. 126 ust. 1 u.o.p.

Z powyższych względów zarzuty sformułowane we wniosku inicjującym niniejsze postępowanie (dotyczące dalszego funkcjonowania w obrocie prawnym przesłanki przedmiotowej różnicującej możliwość: uzyskania odszkodowania ze środków Skarbu Państwa oraz współdziałania z organami ochrony przyrody w zakresie działań ochronnych przed szkodami) Prokurator Generalny oparł w znacznej mierze na wywodzie argumentacyjnym zawartym w uzasadnieniach wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. akt: P 49/11 oraz K 36/13 (obejmującym także ocenę konstytucyjności art. 126 ust. 4 u.o.p.).

3. Zważywszy powyższe należy zastanowić się, czy podobieństwo zarzutów podniesionych przez Prokuratora Generalnego w sprawie o sygn. akt K 36/13 oraz obecnie rozpatrywanej nie jest pozorne.

Poprzednio – rodzaj mienia różnicował właścicieli, a zatem przepisy odwoływały się do cechy, która charakteryzowała podmioty prawa i determinowała posiadanie przez nich roszczeń odszkodowawczych względem Skarbu Państwa.

Na kwieć niniejszej sprawy trzeba – w opinii Sejmu – przyjąć odmienną optykę rozważań. Kryterium gatunku zwierzęcia, które wyrządziło szkodę, należy traktować jako przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i zarazem

zastosowania środka prewencyjnego z art. 126 ust. 4 u.o.p. umożliwiającego współpracę właścicieli z organami administracji ochrony przyrody w zakresie ochrony mienia zagrożonego szkodami wyrządzanymi przez zwierzęta wymienione w art. 126 ust. 1 u.o.p. Kontestowane rozwiązanie normatywne winno być postrzegane nie w perspektywie ograniczenia ochrony własności (w szczególności nie w kategorii „poświęcenia” własności prywatnej na rzecz ochrony interesu publicznego, o czym dalej), ale w świetle konieczności wzmożenia protekcji niektórych, wybranych przez prawodawcę gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową.

W przekonaniu Sejmu, Prokurator Generalny, inspirując się poglądami trybunalskimi wyrażonymi w wyrokach w sprawach o sygn. akt: P 49/11 i K 36/13 wykreował pozornie zbieżny problem prawny z tym, jakim Trybunał zajmował się, rozpoznając przywołane sprawy.

4. Zgodnie z art. 46 ust. 2 u.o.p. 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 ostoi, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej.

Uwzględnienie danego gatunku zwierzęcia na liście gatunków chronionych uzależnione jest od wielu różnorodnych przesłanek, które powinien brać pod uwagę minister właściwy do spraw środowiska, wykonując delegację ustawową wynikającą z art. 49 ust. 1 u.o.p. Jak wynika z pisma Ministra Środowiska z 27 lutego 2015 r., nr DP-024-7/7301/15/AD, nadesłanego do TK w niniejszej sprawie, najważniejszymi kryteriami o charakterze merytorycznym są: stopień zagrożenia występowania gatunku, funkcje biocenotyczne danego gatunku w ekosystemie, zagrożenie masową eksploatacją gospodarczą. Istotną przesłanką formalną, uzasadniającą konieczność objęcia ochroną gatunkową danego gatunku są zobowiązania międzynarodowe, wynikające z zawartych umów międzynarodowych (np. Konwencji Ramsarskiej zawartej 2 lutego 1971 r. o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, Dz. U. z 1978 r. Nr 7, poz. 24) oraz członkostwa w Unii Europejskiej. W szczególności przywołane zobowiązania stanowią barierę dla prowadzenia swobodnej krajowej

polityki ochrony gatunkowej zwierząt. Tytułem przykładu ograniczonej możliwości modalności listy gatunków chronionych, aktualnego w świetle przykładów gatunków zwierząt wskazywanych przez PG w uzasadnieniu wniosku, za szkody których Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności, Sejm pragnie przypomnieć, że z dniem akcesji do Unii Europejskiej, Rzeczpospolita Polska była zobowiązana przestrzegać prawo unijne, w tym przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE L 20 z 26.01.2010, s. 7; dalej jako: dyrektywa ptasia) oraz dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE L 206 z 22.07.1992, s. 7; dalej jako: dyrektywa siedliskowa). Przywołane dyrektywy nakładają obowiązek objęcia ochroną gatunkową na terenie państw członkowskich kormorana i czapli siwej (dyrektywa ptasia) czy wydry (dyrektywa siedliskowa). Prawodawca, będąc świadomym szkód, jakie te gatunki zwierząt wyrządzają w gospodarstwach rybackich, na mocy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (Dz. U. Nr 220, poz. 2237; chronologicznie pierwszego, wydanego na gruncie art. 49 u.o.p.), objął je niepełną ochroną gatunkową, z wyłączeniem terenów stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane. Komisja Europejska uznała przywołaną regulację za niedopełnienie przez Polskę zobowiązań akcesyjnych poprzez niepełną transpozycję dyrektywy ptasiej i siedliskowej, m.in. w zakresie obowiązku ochrony na terenie całego kraju kormorana, czapli siwej i wydry. Z tego względu, Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowania, które zakończyły się skazującymi Polskę wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE z: 26 stycznia 2012 r. w sprawie nr C-192/11 (*casus* nieobjęcia pełną ochroną kormorana i czapli siwej) oraz 15 marca 2012 r. w sprawie nr C-46/11 (*casus* niepełnej ochrony wydry).

W ustawie o ochronie przyrody został przyjęty następujący model ochrony gatunkowej zwierząt. Ustawodawca określił rodzaje (szczeble) ochrony, takie jak ochrona częściowa czy ścisła, pozostawiając wskazanie w drodze rozporządzenia tych gatunków dziko występujących zwierząt, które powinny takiej ochronie podlegać (art. 49 u.o.p). Następnie w art. 52 ust. 1 i ust. 1a u.o.p. zostały określone potencjalne zakazy w stosunku do dziko występujących gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową. Spośród nich, w drodze rozporządzenia, mogą zostać wskazane te, które będą obowiązywać. Przy czym ustanowienie w drodze

rozporządzenia zakazów sformułowano w sposób fakultatywny. Dla przykładu można wskazać, że w § 6 r.o.g., w stosunku do dziko występujących zwierząt, należących do gatunków objętych ochroną ścisłą lub częściową, o których mowa w lp. 1-476 i 478-589 w załączniku nr 1 oraz w lp. 1-202 w załączniku nr 2 do r.o.g., wprowadzono następujące zakazy: 1) umyślnego zabijania; 2) umyślnego okaleczania lub chwytania; 3) umyślnego niszczenia ich jaj lub form rozwojowych; 4) transportu; 5) chowu; 6) zbierania, pozyskiwania, przetrzymywania lub posiadania okazów gatunków; 7) niszczenia siedlisk lub ostoi, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania; 8) niszczenia, usuwania lub uszkodzenia gniazd, mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk lub innych schronień; 9) umyślnego uniemożliwiania dostępu do schronień; 10) zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany lub darowizny okazów gatunków; 11) wwożenia z zagranicy lub wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków; 12) umyślnego przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca; 13) umyślnego wprowadzania do środowiska przyrodniczego.

Dodatkowo w § 6 pkt 2. r.o.g., w stosunku do dziko występujących zwierząt, oznaczonych symbolem (1) w załącznikach nr 1 i 2 do r.o.g., wprowadzono zakaz umyślnego płoszenia lub niepokojenia.

Podobny mechanizm zastosowano w stosunku do odstępstw od zakazów. W art. 52 ust. 2 u.o.p. określono potencjalne odstępstwa, uprawniając organy do wybrania spośród nich tych, które będą obowiązywać. Wprowadzenie odstępstw ustawodawca uzależnił od spełnienia łącznie dwóch warunków: braku rozwiązań alternatywnych i niepowodowania zagrożenia dla dziko występujących populacji zwierząt objętych ochroną gatunkową.

Warto także zwrócić uwagę na stosunkowo nowy mechanizm derogacji zakazów wynikających z art. 52 ust. 1 u.o.p., wprowadzony ustawą z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz.985), polegający na możliwości uchylecia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, na obszarze jego działania, na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, zakazów względem następujących gatunków zwierząt: bobra europejskiego, kormorana czarnego i czapli siwej.

Naruszenie przywołanych zakazów, wyrażających intencję ochrony przez państwo określonych gatunków zwierząt, pociąga za sobą odpowiedzialność karną,

przewidzianą w art. 127 i następnych u.o.p. Ochrona gatunkowa polega zatem na zabezpieczeniu określonych gatunków zwierząt przed wyginieciem.

Z powyższych ustaleń wynika, że aktualnie mamy do czynienia z kilkoma instrumentami, za pomocą których ustawodawca realizuje ochronę gatunkową zwierząt. Po pierwsze, jest to ujęcie danego gatunku na liście gatunków chronionych (ściśle lub częściowo). Po drugie, przez ustanowienie zakazów zachowań ludzkich względem przedstawicieli danego gatunku. Po trzecie, w trosce o akceptację społeczną konieczności ochrony danego gatunku i związanych z tym ograniczeń w zakresie działań prewencyjnych służących protekcji mienia, przez możliwość derogacji zakazów (indywidualnej, w drodze decyzji administracyjnej i generalnej, w drodze aktu prawa miejscowego). Po czwarte, z uwagi na potrzebę intensywniejszej ochrony gatunkowej niektórych zwierząt, przez wprowadzenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez te gatunki oraz możliwości współpracy w zakresie działań prewencyjnych z organami administracji ochrony przyrody. W ocenie Sejmu, zakwestionowane postanowienia tworzą sprzężony mechanizm, bowiem przewidziana w art. 126 ust. 4 u.o.p. współpraca właścicieli (posiadaczy) mienia w zakresie zabezpieczenia przed szkodami, jakie mogą wyrządzić swą działalnością zwierzęta dziko żyjące wskazanych w ust. 1 przywołanego artykułu gatunków odbywa się z zaangażowaniem finansowym środków publicznych. Innymi słowy, państwo „inwestuje” w prewencję szkód, aby zminimalizować ich rozmiar, a w rezultacie ograniczyć wartość roszczeń odszkodowawczych kierowanych względem Skarbu Państwa.

5. Należy zauważyć, że konsekwencją ochrony gatunkowej jest fakt, że podmioty prawa prywatnego dysponują bardzo ograniczonymi instrumentami ochrony swojego mienia przed działalnością zwierząt objętych ochroną gatunkową.

Ochronę gatunkową zwierząt należy postrzegać w perspektywie obowiązku stworzenia przez państwo efektywnego systemu ochrony środowiska, co zapewni realną realizację jednego z podstawowych konstytucyjnych zadań państwa, przewidzianych w art. 5 Konstytucji. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 6/12), „Konstytucja niezwykle wysoko sytuuje wartość, jaką stanowi środowisko naturalne. Art. 5 Konstytucji, wśród najważniejszych zadań państwa, takich jak strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium oraz

gwarancji wolności i praw człowieka i obywatela, wymienia ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zapewnienie ochrony środowiska, o którym mowa w tym postanowieniu, oznacza «nie tylko zapewnienie mieszkańcom nieskażonego powietrza, zdrowej wody pitnej czy terenów rekreacyjnych [...], lecz również ochronę [...] konkretnego krajobrazu, ukształtowania terenu czy sieci rzecznej, indywidualizującej Polskę i stanowiącej czynnik Jej tożsamości» (P. Sarnecki, uwagi do art. 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007)”. Dopełnienie przywołanej zasady odnajdujemy w art. 74 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym ochrona środowiska jest zadaniem władz publicznych, które zobowiązane są prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Warto jednocześnie podkreślić, że jakkolwiek ust. 2 przywołanego artykułu Konstytucji wskazuje, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych i że „[w]ładze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska” (art. 74 ust. 4 Konstytucji), to nie sposób odczytywać tych postanowień w oderwaniu od statuowanego w art. 86 zdanie 1 Konstytucji powszechnego obowiązku dbałości o stan środowiska i ponoszenia odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Jak wskazuje się w doktrynie „[w] treści obowiązku dbałości o stan środowiska wyróżnia się nie tylko aspekt negatywny – zakaz niszczenia lub degradowania elementów środowiska. Dbalność o stan środowiska ma także aspekt pozytywny – nakaz zapobiegania szkodom w środowisku, racjonalnego jego kształtowania, przywracania elementów przyrodniczych do właściwego stanu (zob. K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 86, s. 2).

Zważywszy poczynione ustalenia, zdaniem Sejmu, zasadny jest wniosek, że w treść ochrony gatunkowej zwierząt wpisany jest obowiązek akceptacji/znoszenia faktycznych naruszeń własności spowodowanych przez przedstawicieli gatunku objętego ochroną, przy jednoczesnym powstrzymaniu się od ingerencji w zwyczaje i populację tego zwierzęcia. Jednocześnie powinności te genetycznie wywodzić należy z powszechnego obowiązku dbałości o stan środowiska, a postanowienia u.o.p. katalogujące zakazy względem danego gatunku, przywołany przepis ustawy zasadniczej operacjonalizuje.

Wśród unormowań Konstytucji, które odnoszą się do ochrony środowiska, warto także wskazać, że ustrojodawca nałożył na władze publiczne obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji). Ponadto, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wolności i prawa człowieka i obywatela mogą być ograniczone m.in. ze względu na ochronę środowiska.

Jak zauważył Trybunał, w powoływanym wcześniej wyroku w sprawie o sygn. akt SK 6/12, „[f] łączne ujęcie wymienionych postanowień pozwala uznać, że środowisko jest wartością konstytucyjną, której realizacji należy podporządkować proces interpretacji Konstytucji”.

Z tego względu, dążąc do wzmocnienia ochrony wybranych gatunków zwierząt (nie tylko i nie zawsze ze względu na ich niską liczebność, ale np. doniosłą rolę w ekosystemie czy stan prawnomiędzynarodowych zobowiązań RP) poprzez złagodzenie nieuchronnych konfliktów, do jakich ochrona gatunkowa może prowadzić osłabiając ochronę własności prywatnej (w której zwierzęta, kohabitując z człowiekiem, wyrządzają nierzadko szkody), ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie przepisów kompensacyjnych, na podstawie których Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone w mieniu przez zwierzęta dziko żyjące objęte ochroną gatunkową. Jednocześnie jednak odpowiedzialność odszkodowawcza dotyczy szkód wyrządzonych wyłącznie przez 5 gatunków zwierząt objętych ochroną.

Tymczasem, jak podnosi wnioskodawca, szkody w mieniu, wyrządzają nie tylko zwierzęta wskazane w art. 126 ust. 1 u.o.p., ale także należące do innych gatunków objętych ochroną, i w odniesieniu do takich uszczerbków w mieniu osoby poszkodowane zostały pozbawione roszczenia odszkodowawczego względem Skarbu Państwa. Prokurator Generalny posługuje się przykładami szkód w rybackich gospodarstwach śródlądowych, spowodowanych żerowaniem kormorana, łabędzia czy czapli. Sejm pragnie nadmienić, że znana jest mu skala problemu przywołanego przez PG. Z informacji przedstawionych przez Prezesa Związku Producentów Ryb Krzysztofa Karonia podczas posiedzenia sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi 6 lutego 2013 r. wynika, że wartość szkód wyrządzonych przez gatunki zwierząt objętych ochroną gatunkową, niewskazane w art. 126 ust. 1 u.o.p., wyniosła w 2011 r. 127 mln. zł (zob. biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 6 lutego 2013 r. [nr 84]/VII kad., s. 8), co stanowi wielokrotność kwoty odszkodowań wypłaconych za ten sam okres na podstawie art. 126 ust. 1

u.o.p (11 570 866,3 zł – wg danych przekazanych TK przez Ministra Środowiska pismem z 27 lutego 2015 r., nr DP-024-7/7301/15/AD).

6. W opinii Sejmu, dla konstytucyjnej oceny kwestionowanej regulacji nie bez znaczenia pozostaje fakt, że Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, iż nie istnieje „konstytucyjne prawo do odszkodowania” jako takie i nawet art. 77 Konstytucji przesądza tylko o „wynagrodzeniu szkody” wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie zaś o pełnym odszkodowaniu (zob. wyrok TK z 2 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 34/01). Pogląd ten Trybunał aprobował w wyrokach w sprawach o sygn. akt P 49/11 i K 36/13, w uzasadnieniach których, adaptując go do realiów rozpatrywanych spraw, stwierdził, że: „z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej”.

Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa w przedmiotowym zakresie ma charakter odpowiedzialności szczególnej, odrębnej od zasad przewidzianych w k.c. W szczególności należy podkreślić, że obowiązek kompensacji szkód Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta wolno występujące nie wynika z relacji właścicielskiej Skarbu Państwa względem tych zwierząt.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.; dalej: u.o.z.), zwierzęta wolno żyjące (zwierzęta dzikie) to zwierzęta nieudomowione, wolno żyjące w warunkach niezależnych od człowieka (art. 4 pkt 21 u.o.z.), które są dobrem ogólnonarodowym i powinny mieć zapewnione warunki rozwoju i swobodnego bytu (art. 21 u.o.z.). Analiza orzecznictwa trybunalskiego (ale także wniosków PG inicjujących niniejszą sprawę oraz sprawę o sygn. akt K 36/13) nie pozwala jednoznacznie przyjąć, że Skarb Państwa jest właścicielem wszystkich dziko żyjących zwierząt, zwłaszcza tych objętych ochroną gatunkową. Wśród przedstawicieli doktryny dominuje pogląd o braku takiej relacji (por. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 126 ustawy o ochronie przyrody*, Lex/el. 2013, nr 153944, podobnie na temat zwierząt w stanie wolnym niebędących zwierzyną łowną wypowiada się R. Stec, *Komentarz do art. 2* [w:] B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Lex/el. 2014, nr publikacji 169484, na dopuszczalność zajęcia odmiennego stanowiska wskazuje W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 49 i 139).

Zdaniem Sejmu odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta wskazane w art. 126 ust. 1 u.o.p. stanowi przejaw realizacji zadania ochrony gatunkowej zwierząt. Gatunek zwierzęcia decyduje o objęciu go szczególnym środkiem ochrony – prewencją (organów administracji współpracujących z właścicielami, niezależnie od rodzaju lub przeznaczenia posiadanego przez nich mienia) oraz finansową rekompensatą wywołanych przez nie strat. Jako dobro ogólnonarodowe, zwierzęta dzikie, w szczególności te objęte ochroną gatunkową, muszą bowiem stanowić przedmiot troski państwa, czego wymaga konstytucyjny standard wyznaczony w art. 5 czy art. 74 ustawy zasadniczej.

Uwzględniając poczynione ustalenia oraz potencjał, jaki niesie swoboda regulacyjna ustawodawcy w zakresie realizacji polityki ochrony gatunkowej, w szczególności w odniesieniu do priorytetowego traktowania pewnych gatunków obejmowanych ochroną państwa, w opinii Sejmu, dopuszczalne jest wskazanie gatunków zwierząt szczególnie chronionych, których szkodliwa dla gospodarki człowieka (szeroko rozumianej) działalność aktualizuje odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

7. Przechodząc do oceny kwestionowanych przepisów z perspektywy wzorców kontroli, trzeba wskazać, że konstytucyjny standard równej ochrony własności i innych praw majątkowych nie wymaga poszukiwania cechy relewantnej porównywanych podmiotów. „Jest nią bycie: właścicielem, spadkodawcą, spadkobiercą albo podmiotem uprawnionym z tytułu innego prawa majątkowego (np. prawa rzeczowego, majątkowego prawa na dobrach niematerialnych, majątkowego prawa rodzinnego). Nie jest zatem konieczne dobieranie podmiotów i ustalanie *a casu ad casum* cechy relewantnej na podstawie analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma. Punkt wyjścia wyznacza bowiem odpowiedź na pytanie: czy podmiotom porównywanym przysługuje prawo własności, prawo dziedziczenia albo inne prawo majątkowe tej samej kategorii” (wyrok TK z 25 września 2014 r., sygn. akt SK 4/12).

W orzecznictwie Trybunału prezentowany jest pogląd, że: „na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

– po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty;

– po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji” (przywoływany wyrok w sprawie o sygn. akt SK 20/04).

Analizując zaskarżoną regulację ze wskazanego wyżej punktu widzenia, należy dojść do wniosku, że kontestowane postanowienia u.o.p. nie różnicują uprawnień podmiotów dysponujących tym samym prawem majątkowym w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowanych od Skarbu Państwa (art. 124 ust. 1 u.o.p.).

Każdy właściciel lub użytkownik mienia, który doznał szkody wskutek działalności zwierząt należących do gatunków wymienionych w art. 126 ust. 1 u.o.p. ma prawo domagać się od Skarbu Państwa odszkodowania, podobnie jak każdy właściciel lub użytkownik mienia, który narażony jest na szkody wskutek działalności zwierząt należących do gatunków wymienionych w art. 126 ust. 1 u.o.p. może podjąć współpracę z organami ochrony przyrody w zakresie działań prewencyjnych, zmierzających do utrzymania mienia w nienaruszonym stanie.

Jednocześnie, odwołując się do poglądu wyrażonego przez sąd konstytucyjny w sprawach o sygn. akt P 49/11 i K 36/13, regulacja ujęta w art. 126 ust. 1 u.o.p. (i w konsekwencji w art. 126 ust. 4 u.o.p.) pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów u.o.p. Ustawodawca jest świadom, że: „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” (wyrok TK z 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11). Również w literaturze przedmiotu podnosi się, że z perspektywy zapewnienia realnej ochrony zagrożonych gatunków zwierząt, niebagatelne znaczenie ma stopień ich akceptacji społecznej (szerzej por. W. Olech, K. Cielniak, R. Korzyńska-Niwak, A. Suchecka, A. Fruba, *Krajowe strategie dla chronionych gatunków zwierząt*, „Przegląd Hodowlany” 2012, nr 10-12, s. 29-30). Jednak wzgląd na równowagę finansów publicznych nie pozwala objąć wzmożoną

ochroną państwa, przejawiającą się przejęciem odpowiedzialności przez Skarb Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta wolno żyjące, wszystkich gatunków zwierząt chronionych a jedynie te, które w danym okresie (bo na przestrzeni lat, także z uwagi na dynamikę populacji, katalog zwierząt w art. 126 ust. 1 u.o.p. może być modyfikowany) uznane zostaną za mające szczególne znaczenie, z punktu widzenia wartości konstytucyjnie doniosłych.

Warto bowiem zauważyć, że prawodawca nie wykluczył rozszerzenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta dziko żyjące także na inne gatunki zwierząt objętych ochroną gatunkową, dając w tym zakresie w art. 126 ust. 12 u.o.p. fakultatywną dla Rady Ministrów dyspozycję określenia innych niż wymienione w ust. 1 art. 126 u.o.p. gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa. Rząd ma przy tym obowiązek kierować się potrzebą utrzymania ochrony gatunkowej zwierząt zagrożonych wyginięciem i wyrządzających szkody w gospodarce człowieka. Zaadresowanie przywołanej delegacji na Radę Ministrów *in gremio*, a nie na konkretnego ministra, świadczy o wadze konsekwencji, jakie wiążą się dla budżetu państwa, za którego realizację odpowiada właśnie rząd, z przyjęciem odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta dziko żyjące. Do dnia sporządzenia niniejszego pisma Rada Ministrów nie skorzystała z omawianej delegacji.

Jednocześnie trzeba przypomnieć, że na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492, ze zm.) ustawodawca również przewidywał możliwość rozszerzenia odpowiedzialności Skarbu Państwa na szkody wyrządzone przez inne gatunki zwierząt niż wymienione w niej: żubry, niedźwiedzie i bobry, w drodze rozporządzenia (zob. art. 52 ust. 3 zawierający upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia), z której to delegacji Rada Ministrów skorzystała, aktualizując odpowiedzialność Skarbu Państwa także w wypadku szkód wyrządzonych przez wilki (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 1997 r. w sprawie gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa; Dz. U. Nr 109, poz. 706).

8. Zważywszy poczynione ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 126 ust. 1 i ust. 4 u.o.p., w zakresach wskazanych w *petitum* niniejszego pisma, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

9. Dla kompletności wyводу Sejm pragnie poinformować o zainicjowaniu przez Senat prac nad wykonaniem wyroku TK z 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11. Zaprojektowana przez połączone Komisje Ustawodawczą, Rolnictwa i Środowiska Senatu RP 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 zabezpieczenia, a także zasady współdziałania z właściwymi organami w zakresie działań prewencyjnych (art. 126 ust. 4 i ust. 5 u.o.p.).

Projekt został skierowany do łaski marszałkowskiej 11 kwietnia 2014 r. (druk sejmowy nr 2355/VII kad.). W dniu 5 czerwca 2014 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa zakończono procedurę I czytania oraz powołano podkomisję do spraw rozpatrzenia przedmiotowego projektu. Rząd RP nadesłał stanowisko w sprawie 6 marca 2015 r., popierając w nim senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody i jednocześnie, w świetle wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 36/13, rekomendując zmianę całego art. 126 u.o.p.

Z uwagi na wczesny etap procesu legislacyjnego, kończąca się VII kadencją Sejmu oraz zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych, należy wyrazić wątpliwość, czy przedmiotowy projekt przybierze postać ustawy.

V. Dodatkowy wniosek

Na wypadek, gdyby Trybunał podzielił wątpliwości konstytucyjne Prokuratora Generalnego, Sejm wnosi o odroczenie daty utraty mocy obowiązującej art. 126 ust. 1 i ust. 4 u.o.p., na okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. W świetle danych dotyczących wartości szkód wyrządzanych przez dziko występujące zwierzęta objęte ochroną gatunkową, inne niż wymienione w art. 126 ust. 1 u.o.p., przesłanką przemawiającą za sformułowanym wyżej wnioskiem o maksymalny termin odroczenia mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne jest konieczność wypracowania na poziomie ustawowym mechanizmu realizującego roszczenia odszkodowawcze przy jednoczesnej ochronie równowagi finansów publicznych, która sama w sobie stanowi wartość konstytucyjną, wynikającą z zasady dobra wspólnego, proklamowanej w art. 1 ustawy zasadniczej (wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10).

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska