

75/7/A/2014

WYROK

z dnia 21 lipca 2014 r.
Sygn. akt K 36/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat – sprawozdawca
Marek Kotlinowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, na rozprawie w dniu 21 lipca 2014 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 126 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.), w części obejmującej wyrazy „w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym”,
 - 2) art. 126 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy „w pogłowie zwierząt gospodarskich”,
 - 3) art. 126 ust. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy „w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych”,
 - 4) art. 126 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ogranicza grono podmiotów, które mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, odnośnie do sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych
- z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1) art. 126 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842 oraz z 2014 r. poz. 805 i 850), w części obejmującej wyrazy „w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym”,

2) art. 126 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy „w pogłowie zwierząt gospodarskich”,

3) art. 126 ust. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy „w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych”,

4) art. 126 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 lipca 2014 r. w Dz. U. poz. 1002.

ogranicza grono podmiotów, które mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, co do sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych oraz w zakresie, w jakim ogranicza mienie, które podlega zabezpieczeniu

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

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 30 lipca 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności określonych przepisów art. 126 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.; dalej: u.o.p.) z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Chodziło o:

- art. 126 ust. 1 pkt 1 w części obejmującej wyrazy „w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym”,
- art. 126 ust. 1 pkt 2 w części obejmującej wyrazy „w pogłowie zwierząt gospodarskich”,
- art. 126 ust. 1 pkt 3 w części obejmującej wyrazy „w pogłowie zwierząt gospodarskich”,
- art. 126 ust. 1 pkt 4 w części obejmującej wyrazy „w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych”,
- art. 126 ust. 4 w zakresie, w jakim ogranicza grono podmiotów, które mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, odnośnie do sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych.

1.1. Prokurator wskazał, że wyrokiem z 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 126 ust. 1 pkt 5 u.o.p. 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.

Zdaniem Prokuratora, z analizy pozostałych unormowań zawartych w art. 126 u.o.p. wynika, że stosowne regulacje dotyczące szkód wyrządzanych przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie oraz możliwości przeciwdziałania powstaniu takich szkód nasuwają taką samą wątpliwość natury konstytucyjnej jak regulacja dotycząca szkód wyrządzanych przez bobry.

Z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe ubiegania się o odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej. Jednakże w sytuacji gdy ustawodawca przyznaje na podstawie rozwiązań ustawowych takie prawo jednemu podmiotom, musi respektować konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

1.2. Ustawa o ochronie przyrody stanowi, że ochrona przyrody 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 u.o.p.). W stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową

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

Problematykę ochrony gatunkowej zwierząt obecnie reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. Nr 237, poz. 1419). Naruszenie powyższych zakazów pociąga za sobą odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 127 pkt 2 lit. e lub za przestępstwa określone w art. 127a lub art. 128a u.o.p.

1.3. Na mocy u.o.p., właściciel lub użytkownik nieruchomości, na której zwierzęta objęte ochroną gatunkową wyrządzają szkody, został pozbawiony możliwości samodzielnego podejmowania szeregu skutecznych środków, które zabezpieczyłyby go przed powstawaniem takich szkód.

1.4. Złagodzeniu niekorzystnego skutku działania przywołanych regulacji wobec właścicieli lub użytkowników nieruchomości służy zezwolenie niektórym z nich na współdziałanie 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 (art. 126 ust. 4 u.o.p.). Współdziałanie obejmuje budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, finansowane z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w ramach zawartych umów cywilnoprawnych (art. 126 ust. 5 u.o.p.). Właściciele i użytkownicy innych, niż wymienione wyżej nieruchomości, takiego uprawnienia nie posiadają.

1.5. Ustawodawca podjął próbę ustanowienia mechanizmu wyrównywania przez Skarb Państwa jedynie niektórych szkód powodowanych przez działalność określonych gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową. W ustawie o ochronie przyrody przyjęto między innymi odpowiedzialność Skarbu Państwa za pewne szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie. Odpowiedzialność ta 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 do 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. Innymi słowy, art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p. pozbawia właścicieli nieruchomości innych niż wymienione w tych przepisach, jak również osoby posiadające inne mienie, niż określone przez ustawodawcę, ochrony odszkodowawczej Skarbu Państwa z tytułu szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie. Tym samym, kształtując odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody, na

gruncie analizowanej ustawy, ustawodawca zawęził przedmiotowo odpowiedzialność odszkodowawczą. Ustawa określiła dobra (dla każdego gatunku zwierząt oddzielnie), w których wystąpienie szkody pociąga obowiązek odszkodowawczy.

1.6. Cechą relewantną, wyróżniającą w uprawniony sposób podmioty, w których mieniu zaistniała szkoda wyrządzona przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie, jest stosunek własności osób w odniesieniu do tegoż mienia. Nie znajduje uzasadnienia wprowadzone w ustawie kryterium różnicujące te podmioty w zakresie uprawnienia do odszkodowania. Nie wydaje się bowiem, by znaczenie prawne dla celu przepisów kompensacyjnych lub dopuszczających do współdziałania z uprawnionymi podmiotami w zakresie sposobów zabezpieczenia przed zaistnieniem szkód miało to, czy uszczerbek powstał w mieniu stanowiącym gospodarstwo rolne lub leśne albo innym wymienionym przez ustawodawcę mieniu, czy też w mieniu stanowiącym jakąkolwiek inną nieruchomość bądź innym mieniu zagrożonym omawianą szkodą.

Ustawowe zróżnicowanie podmiotów według kryterium przedmiotowego, którym jest wystąpienie szkody wyrządzonej przez żubry, wilki, rysie albo niedźwiedzie w gospodarstwie lub mieniu określonego typu, nie spełnia wymogu wynikającego z zasady równości.

Prokurator Generalny uznał, że ustawodawca uchyla się od zapewnienia niezakłóconego czynienia użytku z prawa własności innych właścicieli niż wymienieni w kwestionowanym unormowaniu.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 25 marca 2014 r., wniósł o stwierdzenie, że kwestionowane we wniosku przepisy są niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Respektując zakres zaskarżenia art. 126 ust. 1 u.o.p., Sejm zmodyfikował ujęcie przedmiotu kontroli, dostosowując je pod względem redakcyjnym do formuły użytej przez TK w wyroku z 3 lipca 2013 r. (sygn. P 49/11). Zdaniem Marszałka, intencją wnioskodawcy jest objęcie zakresem zaskarżenia nie tylko ograniczenia możliwości współdziałania, o jakim mowa w art. 126 ust. 4 u.o.p., do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych, ale także ograniczenie tego współdziałania do zabezpieczenia mienia określonego rodzaju. Sejm skorygował zatem zakres zaskarżenia art. 126 ust. 4 u.o.p.

2.1. Marszałek stwierdził, że rozumowanie TK przedstawione w sprawie o sygn. P 49/11 jest adekwatne do oceny konstytucyjności art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p. Regulacja w art. 126 ust. 1 pkt 5 u.o.p. jest bowiem problemowo tożsama. Odnosi się do odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową.

To znaczy, że art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p. w zakresie wskazanym przez Marszałka jest niezgodny z przywołanymi wzorcami kontroli.

2.2. Art. 126 ust. 4 u.o.p. nie był badany przez TK w sprawie o sygn. P 49/11, ale Trybunał odniósł się w swoim wyroku do problemu zabezpieczenia mienia przed niekorzystnym działaniem zwierząt objętych ochroną gatunkową.

Według Marszałka Sejmu, mechanizm współdziałania określony w art. 126 ust. 4 u.o.p. nie spełnia konstytucyjnego standardu wynikającego z równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Ustawa wprowadziła dwa kryteria uzyskania ochrony mienia w ramach współdziałania finansowanego z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Pierwszym jest status właściciela lub użytkownika gospodarstwa rolnego lub leśnego. Drugim – objęcie

zabezpieczeniem enumeratywnie określonych dóbr. Kryteria te nie są prawnie relewantne i powodują zróżnicowany poziom ochrony w zakresie współdziałania z dyrektorem parku narodowego lub regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a to nie jest zgodne z Konstytucją.

2.3. Sejm poinformował, że Senat podjął prace nad wykonaniem wyroku TK z 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że projektowana zmiana obejmie cały art. 126 ust. 1 u.o.p. Przepis ten ma otrzymać brzmienie: „Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry” (druk senacki nr 481/VIII kadencja). 5 marca 2014 r. Komisja Ustawodawcza, Komisja Środowiska oraz Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpatrzyły w pierwszym czytaniu w Senacie projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody. Komisje te wniosły o przyjęcie bez poprawek projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy (druk senacki nr 481 S/VIII kadencja). Prace Senatu nie objęły zatem art. 126 ust. 4 u.o.p. Przepis ten nie jest przedmiotem ewentualnej nowelizacji ustawy.

3. Pismem z 22 stycznia 2014 r., przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Ministra Środowiska o informację dotyczącą szkód wyrządzonych przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową oraz odszkodowań wypłacanych z tego tytułu przez Skarb Państwa.

Minister Środowiska 24 lutego 2014 r. przedstawił zestawienie kwot odszkodowań za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie wypłaconych w latach 2009-2013. Zestawienie to ukazuje poniższa tabela:

Kwoty wypłacanych odszkodowań w zł				
Rok	żubry	wilki	rysie	niedźwiedzie
2009	101 021	381 632	1 390	130 019
2010	389 566	510 746	860	266 209
2011	465 601	493 116	1 650	142 186
2012	619 000	750 000	13 175	230 000
2013	399 687	437 136	1 820	51 783

Minister poinformował, że liczba szkód zgłaszanych rocznie, wyrządzonych przez: 1) żubry wynosi około 200, 2) wilki – około 500, 3) rysie – kilka, 4) niedźwiedzie – około 60. Szkody nieobjęte odpowiedzialnością odszkodowawczą na gruncie ustawy o ochronie przyrody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie są zgłaszane sporadycznie (kilka przypadków rocznie). Wnioski o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie są zgłaszane do właściwych miejscowo regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, a na obszarach parków narodowych – do dyrektorów tych parków.

Minister wskazał, że wartość szkód wyrządzonych przez bobry w mieniu niebędącym gospodarstwem rolnym i rybackim w okresie od wejścia w życie wyroku TK z 3 lipca 2013 r. do 23 stycznia 2014 r. wyniosła 101 197,9 zł.

II

Na rozprawę 21 lipca 2014 r. stawili się przedstawiciel wnioskodawcy, prokurator Prokuratury Generalnej, oraz przedstawiciel Sejmu. Uczestnicy postępowania w zasadzie

podtrzymali pisemne stanowiska. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zgłosił modyfikację wniosku w części dotyczącej art. 126 ust. 4 u.o.p. zgodnie z formułą zaproponowaną przez Sejm. W rozprawie brali udział także przedstawiciele Ministra Środowiska.

Po wysłuchaniu uczestników postępowania członkowie składu orzekającego skierowali do nich pytania. Po uzyskaniu odpowiedzi Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Prokurator Generalny zarzuca, że niekonstytucyjne są określone przepisy art. 126 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.; dalej: u.o.p.):

– art. 126 ust. 1 pkt 1 u.o.p. w części obejmującej wyrazy „w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym”. Zgodnie z tym przepisem Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez żubry – w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym;

– art. 126 ust. 1 pkt 2 u.o.p. w części obejmującej wyrazy „w pogłowie zwierząt gospodarskich”. Zgodnie z tym przepisem Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez wilki – w pogłowie zwierząt gospodarskich;

– art. 126 ust. 1 pkt 3 u.o.p. w części obejmującej wyrazy „w pogłowie zwierząt gospodarskich”. Zgodnie z tym przepisem Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez rysie – w pogłowie zwierząt gospodarskich;

– art. 126 ust. 1 pkt 4 u.o.p. w części obejmującej wyrazy „w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych”. Zgodnie z tym przepisem Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez niedźwiedzie – w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych;

– 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, odnośnie do sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych. W świetle kwestionowanego przepisu: „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”.

1.2. Przywołane przepisy naruszają konstytucyjne prawo do równej ochrony praw majątkowych. Ograniczają bowiem odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez określone zwierzęta do określonych kategorii mienia. W ocenie Prokuratora, dyskryminuje to innych właścicieli i uniemożliwia im dochodzenie praw.

2. Wzorce kontroli.

Prokurator Generalny jako wzorce kontroli wskazał art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepisy te mają ugruntowane znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym zostały przypomniane jedynie główne treści wynikające z przywołanych norm.

2.1. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. np. wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83 oraz orzeczenia TK z 11 kwietnia 1994 r., sygn. K 10/93, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 7 i 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1). Możliwe jest zatem odmienne traktowanie podmiotów, które nie mają wspólnej cechy relewantnej. Jeśli różnicowanie sytuacji prawnej i faktycznej adresatów norm prawnych odpowiada obiektywnie istniejącym między nimi odmiernościom, to konstytucyjna zasada równości nie jest naruszona (por. wyroki TK z: 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25 i 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65).

Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi zostać poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą cech wspólnych i odmiennych (por. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35). W tym celu ważne jest właściwe określenie kryterium, na podstawie którego cecha jest ustalana.

2.2. Zasada równości wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. To znaczy, że dopuszczalne jest odmienne traktowanie podmiotów odznaczających się cechami wspólnymi, jeśli są spełnione następujące warunki:

- odstępstwo od zasady równości musi mieć charakter relewantny, musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisu, w którym zawarta jest kontrolowana norma, musi służyć realizacji tego celu i treści;
- waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi być zbilansowana z interesem, który zostanie naruszony w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych;
- musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, które uzasadniają odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej (zob. np. wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60).

2.3. Wnioskodawca wskazał, że kwestionowane przepisy naruszają także art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie równej ochrony prawa własności. Zakazy u.o.p. powodują niemożność podejmowania działań, które zapobiegałyby szkodom w posiadanym mieniu na skutek zachowań zwierząt objętych ochroną gatunkową. Regulacje te nie zostały zakwestionowane w niniejszym wniosku. Prokurator Generalny podał w wątpliwość konstytucyjność braku możliwości żądania od Skarbu Państwa odszkodowania.

W ocenie TK, zarzut uzasadniający naruszenie prawa własności należy rozpatrywać w kontekście chronionych przez przywołany wzorzec także innych praw majątkowych. Dopuszczalność takiego orzekania wynika z tego, że choć Trybunał Konstytucyjny 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 z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 48), to jednak prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, podlega ochronie konstytucyjnej. Jego ograniczenia nie mogą zamykać drogi sądowej ani nie mogą prowadzić do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych (zob. wyroki TK z: 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90 i 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88).

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że ustawodawca ma swobodę kreowania innych niż własność praw majątkowych. Nie uzasadnia to jednak arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych. Jest tak zwłaszcza w sytuacji, gdy spełniają one identyczne funkcje i chronią podobne interesy (zob. wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85).

Przywołany wzorzec pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości. Zasada ta odnosi się bowiem do wszystkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego i zawodowego. Równa ochrona innych praw majątkowych wynikająca z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest przejawem równej ochrony prawnej wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Znaczenie wyroku w sprawie o sygn. P 49/11.

3.1. Niniejsza sprawa ma merytoryczny związek z zagadnieniem, o którym Trybunał Konstytucyjny orzekł w wyroku z 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 73). Relacja między obiema sprawami miała wpływ na rozstrzygnięcie co do niniejszego wniosku Prokuratora Generalnego.

W sprawie o sygn. P 49/11 Trybunał orzekł, że art. 126 ust. 1 pkt 5 u.o.p. 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 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Przedmiotem pytania prawnego w sprawie o sygn. P 49/11 była kontrola zgodności z Konstytucją przepisu ustalającego zasady ponoszenia odpowiedzialności przez Skarb Państwa za szkody wyrządzone przez bobry – zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Z kwestionowanego brzmienia przepisu wynikało, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez bobry w określonych rodzajach dóbr: gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, czy zgodne z Konstytucją jest wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry na działkach wykorzystywanych jako rekreacyjne.

3.2. Trybunał stwierdził, 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 standard wynikający z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Art. 126 ust. 1 pkt 5 u.o.p. różnicuje sytuację podmiotów, które poniosły szkodę wyrządzoną przez bobry w zależności od tego, w jakim dobru szkoda została wyrządzona.

Ustawodawca dysponuje swobodą określenia kręgu podmiotów uprawnionych, rodzaju uszczerbku oraz przesłanek, od których może zależeć wysokość odszkodowania wypłacanego za szkody wyrządzone przez bobry. Mimo 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.

3.3. Dla kształtowania zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez bobry nie ma znaczenia to, czy uszczerbek powstał w mieniu stanowiącym gospodarstwo rolne, leśne lub rybackie, 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.

Zróżnicowanie wynikające z art. 126 ust. 1 pkt 5 u.o.p. nie ma również charakteru relewantnego. Nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów.

Wprowadzone przez ustawodawcę zróżnicowanie nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jest wręcz przeciwnie. Przenosi ono koszty funkcjonowania ochrony gatunkowej na wybrane podmioty, które w przeważającej części wypadków muszą godzić się na znoszenie zachowań zwierząt objętych ochroną gatunkową.

Mimo że z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej, to w sytuacji gdy ustawodawca przyznaje takie prawo jednym podmiotom, musi respektować zasady konstytucyjne.

Instrumenty prawne wprowadzone w u.o.p. nie zawsze dają właścicielowi zagrożonego mienia możliwość podejmowania działań (w zgodzie z prawem) niezbędnych dla ochrony posiadanego dobra przed działaniem wynikającym z zachowań chronionego gatunku. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 49/11 zwrócił już uwagę na okoliczności systemowe związane z tym zagadnieniem.

3.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że istnieje związek między sprawą o sygn. P 49/11 a rozpatrywanym wnioskiem Prokuratora Generalnego.

Związek dotyczy przedmiotu kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym. Prokurator zakwestionował bowiem art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p., czyli przepisy stanowiące o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez określone zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Zakres zaskarżenia w porównywanych sprawach polega na tym, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa została ograniczona do szkód wyrządzonych w określonych rodzajach mienia. W wyroku o sygn. P 49/11 Trybunał rozstrzygnął tę kwestię w odniesieniu do szkód wyrządzonych przez bobry (art. 126 ust. 1 pkt 5 u.o.p.).

Prokurator Generalny jako wzorce kontroli wskazał art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wzorce te zostały przywołane w wyroku TK o sygn. P 49/11. Okoliczność ta powoduje, że w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uwzględnił ustalenia zawarte w wyroku z 3 lipca 2013 r. (sygn. P 49/11).

Poza rozważaniami o podobieństwie spraw pozostaje art. 126 ust. 4 u.o.p., który został zakwestionowany przez Prokuratora Generalnego. Przepis ten podlega kontroli w niniejszej sprawie.

3.5. Trybunał Konstytucyjny informuje, że w momencie rozpatrywania niniejszej sprawy w Sejmie trwały prace nad wykonaniem wyroku o sygn. P 49/11. 5 czerwca 2014 r. odbyło się pierwsze czytanie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie

przyrody. Projekt przewiduje ustanowienie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niektóre gatunki zwierząt, niezależnie od rodzaju majątku, w którym szkody zostały wyrządzone (zob. druk sejmowy nr 2355, VII kadencja).

4. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez dzikie zwierzęta a art. 417 k.c.

4.1. Zasada odpowiedzialności za szkodę, gdy stron nie łączył żaden stosunek prawny, jest określona w księdze trzeciej w tytule VI pt. „Czyny niedozwolone” ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.). K.c. nie reguluje jednak całościowo zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta. Odpowiedzialność ta jest określona również w ustawach, w tym w ustawie o ochronie przyrody. Skarb Państwa nie odpowiada za zwierzęta w związku z wykonywaniem władzy publicznej, ale może za nie odpowiadać w związku z funkcjonowaniem w sferze *dominium*.

Kodeks cywilny nie jest jedynym źródłem prawa cywilnego odszkodowawczego (por. orzeczenie TK z 12 kwietnia 1989 r., sygn. Uw 9/88, OTK w 1989 r., poz. 9). W k.c. nie ma ogólnej podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przy wykonywaniu gospodarczych zadań państwa (sfera *dominium*). Art. 417, art. 417¹ i art. 417² k.c. dotyczą jedynie szkód wyrządzonych przy wykonywaniu władzy publicznej. Skarb Państwa może odpowiadać za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań nieobjętych zakresem władzy publicznej (sfera *dominium*) na podstawie szczegółowych przepisów art. 416, art. 427, art. 429, art. 430, art. 435-436 k.c. Nie wszystkie z nich z natury rzeczy mogą obejmować szkody wyrządzone przez dzikie zwierzęta. Istotne jest to, że wobec braku przepisu analogicznego do art. 421 k.c. w poprzednim brzmieniu, w razie krzyżowania się przepisów k.c. z przepisami ustaw szczególnych, te ostatnie nie wyłączają generalnie odpowiedzialności uregulowanej w wymienionych kazuistycznych przepisach kodeksu cywilnego.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa określona w art. 126 u.o.p. jest odpowiedzialnością deliktową. Czynem niedozwolonym w rozumieniu prawa cywilnego jest bowiem nie tylko czyn zabroniony przez prawo, ale także tego rodzaju zdarzenia prawne, w związku z zaistnieniem których ustawodawca nakłada na zobowiązanego obowiązek naprawienia szkody wynikającej z tych zdarzeń (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 5 marca 2010 r., sygn. akt I ACa 6/10, Lex nr 1120382).

4.2. W celu doprecyzowania zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta należy wskazać, że zwierzęta można podzielić na te, w stosunku do których stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy (zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie oraz zwierzęta wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, zob. art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz. U. z 2013 r. poz. 856; dalej: u.o.z.) oraz na zwierzęta dzikie (zwierzęta nieudomowione, żyjące w warunkach niezależnych od człowieka, stanowią one dobro ogólnonarodowe, zob. art. 4 pkt 21 u.o.z.).

W wypadku pierwszej kategorii zwierząt zastosowanie będzie miał art. 431 k.c., zgodnie z którym „§ 1. Kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabłąkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy. § 2. Chociażby osoba, która zwierzę chowa lub się

nim posługuje, nie była odpowiedzialna według przepisów paragrafu poprzedzającego, poszkodowany może od niej żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody, jeżeli z okoliczności, a zwłaszcza z porównania stanu majątkowego poszkodowanego i tej osoby, wynika, że wymagają tego zasady współzycia społecznego”.

W wypadku zwierząt dzikich sytuacja jest bardziej złożona. W doktrynie ma miejsce spór co do tego, kto jest właścicielem tych zwierząt. Dominuje pogląd, że Skarb Państwa występuje w roli właściciela zwierzyny żyjącej w stanie wolnym. Stanowi to zobowiązanie Skarbu Państwa do stworzenia warunków ochrony tej zwierzyny (R. Stec, *Łowiectwo w prawie europejskim*, Warszawa 2006, s. 45-46; inaczej, por. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 126 ustawy o ochronie przyrody*, Lex 2013). Kategoria tych zwierząt nie jest jednorodna. Można wyodrębnić określone grupy zwierząt dzikich, przyjmując za kryterium podstawę i zakres odpowiedzialności za szkody przez nie wyrządzone.

Po pierwsze, są to zwierzęta objęte ochroną gatunkową, wymienione w art. 126 ust. 1 u.o.p. lub w wydanym na podstawie art. 126 ust. 12 u.o.p. rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa. Kategoria ta została określona i należą do niej: żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie, bobry oraz ewentualnie gatunki wskazane w rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów na podstawie art. 126 ust. 12 u.o.p.

Po drugie, zwierzętami dzikimi są zwierzęta łowne występujące w parkach narodowych, strefach ochronnych zwierząt łownych oraz rezerwach przyrody. Gatunki te są wymienione w art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226, ze zm.; dalej: prawo łowieckie). Do grupy tej należą: dziki, łosie, jelenie, danielę, sarny.

Po trzecie, pojęcie zwierzęta dzikie obejmuje pozostałe gatunki objęte ochroną gatunkową. Kategoria ta nie została określona w sposób bezpośredni w żadnym przepisie. Można ją wyodrębnić na zasadzie definicji negatywnej, gdyż należą do niej gatunki objęte ochroną, niewymienione w art. 126 u.o.p., ani w art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego.

4.3. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na pogląd Sądu Najwyższego wypowiedziany na gruncie u.o.p. z 1991 r., że w tej ustawie nie było przepisu dotyczącego odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niektóre zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Zdaniem SN, nie wyłączało to odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadach ogólnych (zob. wyrok SN z 7 września 2000 r., sygn. akt I CKN 1212/99, OSNC nr 2/2001, poz. 31).

SN stwierdził, że ewentualną podstawę do dochodzenia takich roszczeń mógłby stanowić art. 417 § 1 k.c., w myśl którego za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Pogląd ten spotkał się również z aprobatą w piśmiennictwie (zob. M. Goettel, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 września 2000 r., I CKN 1212/99*, OSP z. 6/2001, poz. 90).

Pogląd ten został wypowiedziany w innych warunkach prawnych, zatem nie może być bezpośrednio odnoszony do aktualnego stanu związanego z odpowiedzialnością odszkodowawczą za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową.

4.4. W niniejszej sprawie, zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez określone zwierzęta objęte ochroną gatunkową reguluje art. 126 ust. 1 u.o.p.

Przyjmuje się, że odpowiedzialność określona w art. 126 ust. 1 u.o.p. charakteryzuje się następującymi cechami: 1) jest to odpowiedzialność cywilna, aczkolwiek rządzi się własnymi regułami, które mogą odbiegać od reguł zamieszczonych w k.c., 2) jest to odpowiedzialność ograniczona do tzw. szkód rzeczywistych (*damnum emergens*) odróżnianych od nieosiągniętych korzyści (*lucrum cessans*). Ograniczenie to zostało wyrażone wprost w art. 126 ust. 2 u.o.p. formułą „odpowiedzialność (...) nie obejmuje utraconych korzyści”, 3) jest to odpowiedzialność obiektywna, ale nie absolutna, ponieważ art. 126 ust. 6 u.o.p. wskazuje, kiedy „odszkodowanie nie przysługuje” (zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 385).

4.5. Art. 126 ust. 4 u.o.p. wprowadził możliwość współdziałania właściciela lub użytkownika gospodarstwa rolnego z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem parku narodowego, w zakresie sposobu zabezpieczenia upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt, o których mowa w art. 126 ust. 1 u.o.p. W rozwiązaniu tym należy zwrócić uwagę na dwa elementy. Po pierwsze, możliwość współdziałania w zapobieganiu powstaniu szkód została ograniczona do wąskiego katalogu zwierząt określonych w art. 126 ust. 1 u.o.p. Nie obejmuje ona natomiast współdziałania w zapobieganiu wyrządzaniu szkód przez wszystkie zwierzęta objęte ochroną gatunkową oraz za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne w tych przypadkach, gdy Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za wyrządzone przez nie szkody. W ocenie TK, katalog ten jest zbyt wąski.

Brak współdziałania właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych skutkuje tym, że nie przysługuje im prawo do odszkodowania za szkody. Zgodnie z art. 126 ust. 6 pkt 2 lit. b u.o.p. nie przysługuje ono wówczas, gdy poszkodowany nie wyraził zgody na budowę urządzeń lub wykonanie zabiegów zapobiegających szkodom. Właściciel nieruchomości odmawiający współdziałania powinien mieć świadomość ewentualnej utraty odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta.

5. Ocena konstytucyjności.

5.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sposób ukształtowania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wilki, rysie, żubry i niedźwiedzie na gruncie art. 126 u.o.p. narusza standard wynikający z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutów obejmujących ust. 1 pkt 1-4 art. 126 u.o.p. chodzi o odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody określonych zwierząt wyrządzone w określonych kategoriach mienia. Chodzi o 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 oraz 4) niedźwiedzie – w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych. W myśl art. 32 ust. 1 Konstytucji wszystkie podmioty mające wspólną cechę relewantną powinny być traktowane w taki sam sposób (np. właściciele nieruchomości, na której doszło do wyrządzenia szkody).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ust. 1 pkt 1-4 art. 126 u.o.p. różnicuje sytuację podmiotów, które poniosły szkodę wyrządzoną przez wymienione w tych przepisach zwierzęta, w zależności od tego, w jakim mieniu szkoda została wyrządzona.

Wprowadzenie zróżnicowania nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności danej regulacji. Po wskazaniu, że ma miejsce zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów

podobnych, Trybunał zbadał, czy dana ingerencja prawodawcza jest zgodna z zasadami i wartościami Konstytucji.

5.2. Ustawodawca ma swobodę określenia kręgu podmiotów uprawnionych, rodzaju uszczerbku oraz przesłanek, od których może zależeć wysokość odszkodowania wypłacanego za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Trybunał nie znalazł jednak przekonującego uzasadnienia dokonanego wyróżnienia dóbr za szkodę, w których wypłacane jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa. Dokonanego zróżnicowania nie uzasadniają wartości chronione konstytucyjnie.

Dla kształtowania zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta wymienione w art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p. nie ma znaczenia to, czy uszczerbek powstał w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym, w pogłowie zwierząt gospodarskich, w pasiekach czy w innym rodzaju mienia. Obowiązek zapewnienia przez ustawodawcę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych wynika z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5.3. Zróżnicowanie wynikające z art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p. nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów u.o.p. Pozbawienie części podmiotów prawa do dochodzenia odszkodowania może mieć negatywny wpływ na realizację ochrony gatunkowej. Nie prowadzi bowiem do większej akceptacji zakazów wynikających z ustawy. Może to powodować działanie skierowane przeciwko gatunkom chronionym, tak aby zapobiegać powstawaniu szkód.

Wprowadzone zróżnicowanie nie pozostaje w związku z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Przenosi ono koszt funkcjonowania ochrony gatunkowej na wybrane podmioty, które w przeważającej części wypadków muszą godzić się na znoszenie zachowań zwierząt objętych ochroną gatunkową, nawet jeśli powodują szkody w dobrach będących własnością tych podmiotów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że istniejące instrumenty prawne nie zawsze dają im możliwość podjęcia w zgodzie z prawem działań mających chronić posiadane dobra.

5.4. Trybunał aprobuje pogląd wyrażony w wyroku TK o sygn. P 49/11, że wprawdzie z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej, to jednak skoro ustawodawca przyznaje na podstawie rozwiązań ustawowych takie prawo jednym podmiotom, musi respektować zasady konstytucyjne. Wśród tych zasad znajdują się zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasada równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Brak możliwości żądania na gruncie ustawy o ochronie przyrody odszkodowania ze środków Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie w mieniu innym niż określone w art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p. wskazuje, że ma miejsce nieuzasadniona konstytucyjnie ingerencja władzy publicznej w sferę interesów ekonomicznych jednostki.

5.5. Wnioskodawca, w wypadku zarzutu wobec art. 126 ust. 4 u.o.p., upatrywał w tym przepisie naruszenie zasady równości. Zgodnie z tym przepisem: „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”. Wnioskodawca upatruje w tym przepisie naruszenia zasady równości.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że przepis ten nie uwzględnia wszystkich podmiotów, które mogą być poszkodowane w wyniku działań żubrów, wilków, rysi i niedźwiedzi. Ustawodawca ograniczył grono podmiotów, które mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, w zakresie sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w art. 126 ust. 1 u.o.p.

Ograniczenia wprowadzonego w ust. 4 art. 126 u.o.p. nie uzasadniają normy konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł konieczność takiego ukształtowania art. 126 ust. 4 u.o.p., aby możliwe było współdziałanie innych podmiotów z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska albo dyrektorem parku narodowego w zakresie sposobów zabezpieczenia mienia przed szkodami wyrządzanymi przez żubry, rysie, wilki, niedźwiedzie i bobry. Chodzi o zabezpieczenie wszelkiego mienia narażonego na działanie tychże zwierząt.

Zróznicowanie, o jakim stanowi ust. 4 art. 126 u.o.p., jest niekonstytucyjne. 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, w sprawie sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych, oraz w zakresie, w jakim ogranicza mienie, które podlega zabezpieczeniu, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

6. Podsumowanie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w art. 126 ust. 1 pkt 1-4 i w art. 126 ust. 4 u.o.p. brak jest relewantnego zróżnicowania między podmiotami podobnymi w wypadku szkód wyrządzonych przez zwierzęta poddane ochronie gatunkowej w określonych kategoriach mienia. Trybunał ograniczył się zatem do stwierdzenia niekonstytucyjności normy wynikającej z art. 126 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p. w częściach, w jakich zróżnicowanie wprowadzone przez ustawę nie spełnia konstytucyjnego wymogu równej ochrony praw majątkowych, 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, w sprawie sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych, oraz w zakresie, w jakim ogranicza mienie, które podlega zabezpieczeniu.

Stwierdzona wadliwość danych norm nie oznacza, że jedynym środkiem ochrony gatunkowej, jaki winien funkcjonować na gruncie przepisów u.o.p., ma być wypłata odszkodowania przez Skarb Państwa. Nie każda szkoda wyrządzona przez gatunek chroniony podlegać ma automatycznemu wyrównaniu przez Skarb Państwa.

Trybunał Konstytucyjny stanowczo podkreśla, że konieczne jest stworzenie ustawowego mechanizmu, dzięki któremu w sposób systemowy można byłoby zapobiegać wyrządzaniu szkód przez dzikie zwierzęta poddane specjalnej ochronie gatunkowej. Konieczny jest system prewencyjnego współdziałania właścicieli zagrożonej nieruchomości z właściwymi organami władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 49/11 wskazywał, że na gruncie przepisów u.o.p. „brak jest możliwości podejmowania działań mających zapobiec szkodom powstałym w posiadany mieniu

wynikających z zachowań chronionego gatunku” (cz. III, pkt 4.2 uzasadnienia). Istniejące instrumenty prawne „nie zawsze dają właścicielom zagrożonego mienia możliwość podjęcia w zgodzie z prawem działań mających chronić posiadane dobra” (cz. III, pkt 4.3 uzasadnienia). Trybunał w obecnej sprawie podtrzymał te poglądy. Wadliwość rozwiązań ustawowych w art. 126 u.o.p. przejawia się w braku przyznania podmiotom zagrożonym wystąpieniem szkód skutecznym środków ochrony przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzęta dzikie poddane ochronie gatunkowej.

Naturalny konflikt między ochroną gatunkową zwierząt dzikich a interesem gospodarczym człowieka wymaga racjonalnych rozwiązań prawnych i racjonalnej polityki właściwych organów państwowych. Jedynym „środkiem ochrony” nie może być wypłata odszkodowania za szkody wyrządzone przez gatunki chronione. Dostrzegając, że projekt zmian w art. 126 u.o.p., jaki przywołano w toku rozprawy w niniejszej sprawie, zmierza do zniesienia ograniczenia wypłacania odszkodowania tylko do szkód powstałych wyłącznie w pewnej kategorii gospodarstw, z nieznajdującym konstytucyjnego uzasadnienia wyłączenia innych kategorii mienia (gospodarstw), Trybunał stwierdził, iż działania odszkodowawcze Skarbu Państwa winny być powiązane z oceną działań prewencyjnych podejmowanych przez właścicieli i posiadaczy tych gospodarstw (nieruchomości).

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.