

RCL.DPiO 5604-78/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 3 LIPCA 2013 R., SYGN. AKT P 49/11

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 26 lipca 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 842.

2. Sentencja orzeczenia:

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.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody”, został zakwestionowany w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry wyłącznie do szkód powstałych w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim. Mając na uwadze powyższe wskutek wyroku Trybunału nie nastąpi utrata mocy zaskarżonej regulacji.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Zgodnie z art. 2 ustawy o ochronie przyrody ochrona ta polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody w tym m. in. zwierząt objętych ochroną gatunkową, która może mieć charakter ścisły lub częściowy. 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 (art. 46 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). W celu zapewnienia tej ochrony przepisy art. 51 i 52 ustawy o ochronie przyrody ustalają rodzaje zakazów, jakie mogą być wprowadzone w stosunku do gatunków objętych ochroną gatunkową. Są to np. zakaz: umyślnego niszczenia (art. 51 ust. 1 pkt 1), pozyskiwania lub zbioru (art. 51 ust. 1 pkt 6), umyślnego zabijania (art. 52 ust. 1 pkt 1), umyślnego okaleczania lub chwytania (art. 52 ust. 1 pkt 2). Równocześnie z powyższymi zakazami ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia od powyższych zakazów, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych oraz w sytuacji gdy odstępstwa te nie są szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów (art. 51 ust. 2 i art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody).

Ustawodawca wprowadzając powyższy model ochrony gatunkowej pozostawił ministrowi właściwemu do spraw środowiska (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa) określenie, w drodze rozporządzeń, gatunków roślin, zwierząt i grzybów, objętych tą ochroną oraz wskazanie, które z ustawowych zakazów oraz odstępstw od tych zakazów będą właściwe dla poszczególnych gatunków lub grup roślin, zwierząt i grzybów (art. 48-50 ustawy o ochronie przyrody).

W stosunku do gatunków zwierząt chronionych Minister Środowiska rozporządzeniem z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. Nr 237, poz. 1419) zrealizował upoważnienie określone w art. 49 ustawy o ochronie przyrody i określił w nim m. in. gatunki dziko występujących zwierząt objętych ochroną częściową, zaliczając do nich bobra europejskiego (*castor fiber*). Należy przy tym wskazać, iż obowiązujące w dacie zdarzenia, będącego podstawą rozpatrywania przed Trybunałem niniejszej sprawy, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (Dz. U. 2004 r. Nr 220, poz. 2237) również obejmowało bobra europejskiego częściową ochroną gatunkową.

Powyższe regulacje mają istotne znaczenie dla niniejszej sprawy, bowiem analizowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadł w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym sądu rozpatrującego sprawę roszczenia odszkodowawczego od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry na terenie działki rekreacyjnej.

Przepisy ustawy o ochronie przyrody wprowadzają samodzielne podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za skutki prawne objęcia ochroną pewnych gatunków

zwierząt. W art. 126 w ust. 1 ustawodawca wskazał, że Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez żubry – w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym, wilki – w pogłowie zwierząt gospodarskich, rysie – w pogłowie zwierząt gospodarskich, niedźwiedzie – w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych oraz przez bobry – w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim. Przy czym odpowiedzialność ta ogranicza się jedynie do szkód w mieniu i nie obejmuje utraconych korzyści oraz, jak się wydaje, ewentualnego uszczerbku na zdrowiu. Podobnie jak nie obejmuje szkód wyrządzonych w innym mieniu niż wskazane w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Jednym z wzorców kontroli konstytucyjnej przyjętych przez Trybunał w niniejszej sprawie był art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej i wyrażona w nim zasada równości wobec prawa, która wymaga, aby wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo, czyli według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. np. wyrok z dnia 18 października 2011 r., sygn. akt SK 2/10, oraz wyrok z 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt K 10/93). Omawiana zasada nie ma charakteru absolutnego, albowiem dopuszczalne jest odmienne traktowanie adresatów norm prawnych odznaczających się cechami wspólnymi w przypadku, gdy odstępstwa od zasady równości: mają charakter relewantny – pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służą realizacji tego celu i treści, są proporcjonalne – waga interesu naruszonego przez nierówne traktowanie podmiotów podobnych, musi być zbilansowana z interesami, którym służy owo nierówne traktowanie, uzasadnione są innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, stanowiącymi podstawę dla odmiennego traktowania podmiotów podobnych.

Zaskarżoną regulację Trybunał Konstytucyjny ocenił również w oparciu o art. 64 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych. W uzasadnieniu analizowanego wyroku wskazał wprawdzie, że na gruncie rozpatrywanej sprawy naruszenia prawa własności należałoby raczej doszukiwać się w zakazach określonych w ustawie o ochronie przyrody, przewidujących brak możliwości podejmowania działań, mających na celu zapobieżenie szkodom powstałym w związku z zachowaniem zwierząt objętych ochroną gatunkową. Sąd pytający nie kwestionował jednak przytoczonych regulacji, lecz fakt braku możliwości żądania od Skarbu Państwa odszkodowania w opisanych

w zaskarżonym przepisie okolicznościach. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że zarzuty mające uzasadniać naruszenie prawa własności należy rozpatrywać w kontekście chronionych przez art. 64 ust. 2 Konstytucji innych praw majątkowych. Uzasadniając powyższe założenie Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż nawet pomimo braku w polskim porządku prawnym „konstytucyjnego prawa do odszkodowania” jako takiego i przesądzeniu w Konstytucji jedynie o „wynagrodzeniu szkody” wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (a nie o pełnym odszkodowaniu), pamiętać jednak należy, że „prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, podlega konstytucyjnej ochronie, a jego ograniczenia nie mogą zamykać drogi sądowej ani prowadzić do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych”.

Cechą relewantną adresatów normy prawnej, na gruncie przedmiotowej sprawy, jest powstanie w ich własności szkody wyrządzonej przez zachowanie bobrów. Zgodnie z postanowieniami art. 32 ust. 1 Konstytucji podmioty te mogą spodziewać się, że w tej sytuacji będą przez prawodawcę traktowane w identyczny sposób. Art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody różnicuje jednak ich sytuację prawną w zależności od rodzaju dobra, w jakim szkoda ta została wyrządzona.

Oceniając zaskarżoną regulację w oparciu o wskazane wyżej kryteria Trybunał wskazał, iż zaprezentowane w postępowaniu przed Trybunałem stanowisko Ministra Środowiska, uzasadniające preferencyjne potraktowanie (w kontekście odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry) właścicieli gospodarstw rolnych, leśnych i rybackich okolicznością, że w powyższych nieruchomościach zwierzęta te czynią statystycznie najwięcej szkód, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla odstąpienia od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Trybunał wskazał ponadto, że w procesie kształtowania modelu odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry, charakter dobra w jakim szkody te powstały jest okolicznością bez znaczenia. Dla podkreślenia powyższego stanowiska Trybunał wskazał dodatkowo, że ustawodawca winien zapewnić równą ochronę własności i innych praw majątkowych zgodnie z zasadą wywodzoną z art. 64 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, będącego samoistnym wzorcem kontroli przyjętym w niniejszej sprawie. Preferencyjne traktowanie właścicieli dóbr określonego rodzaju, przewidziane w regulacji zawartej w art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, nie jest również bezpośrednio związane z celem i treścią zaskarżonego przepisu oraz bez wątpienia nie służy ich realizacji. Trybunał wskazał bowiem, że wątpliwe jest, aby obowiązywanie art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody skutkowało wzmocnieniem społecznej akceptacji i respektowania ustawowych zakazów odnoszących się do gatunków chronionych.

Zdaniem Trybunału bardziej prawdopodobne jest nasilenie działań skierowanych przeciwko gatunkom chronionym. Przyczyny powyższego upatrywał w tym, że decyzją ustawodawcy pewna grupa podmiotów zobowiązana jest biernie znosić negatywne dla nich skutki objęcia przez ustawodawcę pewnych gatunków zwierząt ochroną gatunkową, nie mając jednocześnie możliwości rekompensowania wysokości poniesionych szkód. Postanowienia zaskarżonego przepisu nie znajdują również oparcia w innych wartościach, zasadach i normach konstytucyjnych, które sanowałyby odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Wręcz przeciwnie – przenosi na właścicieli działek np. rekreacyjnych konieczność ponoszenia ciężarów wynikających z objęcia niektórych gatunków zwierząt ochroną gatunkową i to w sytuacji, gdy na gruncie obowiązujących przepisów nie mogą oni podjąć zgodnych z prawem działań w celu ochrony swej własności (z uwagi na ustawowe zakazy w stosunku do chronionych gatunków).

Trybunał Konstytucyjny wskazał jednoznacznie, iż pomimo tego, że ustawa zasadnicza nie gwarantuje prawa podmiotowego w postaci odszkodowania ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową (w niniejszej sprawie – bobry), to ustawodawca decydując się na przyznanie pewnej grupie obywateli prawa do takiego odszkodowania, winien czynić to z poszanowaniem postanowień Konstytucji. W sytuacji zatem, gdy w zaskarżonym przepisie prawo do odszkodowania przyznano jedynie właścicielom gospodarstw rolnych, leśnych i rybackich, całkowicie przy tym pomijając właścicieli nieruchomości rekreacyjnych, Trybunał nie miał żadnych wątpliwości, iż powyższe stanowiło ingerencję władzy publicznej w sferę interesów ekonomicznych adresatów norm prawnych, naruszającą gwarancje wynikające z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Analizowany wyrok ma charakter zakresowy i nie powoduje uchylecia zakwestionowanego przepisu. Wyrok ten nie zmienia również brzmienia przedmiotowej regulacji.

Jednakże z dniem wejścia w życie niniejszego orzeczenia obalone zostało domniemanie konstytucyjności przepisu art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody w zakresie wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia.

Zakwestionowany przepis stracił domniemanie konstytucyjności w stosunku do właścicieli pozostałych (poza wymienionymi w przepisie) nieruchomości, którym działania bobrów wyrządziły szkody, z chwilą opublikowania sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw,

dlatego też od dnia publikacji wyrok organy państwa winny przepis ten stosować w sposób zgodny z Konstytucją. Pomimo powyższego konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych, które usuną istniejący stan niekonstytucyjności, bowiem jak wielokrotnie podkreślał Trybunał w swym orzecznictwie, nie jest on władny zastępować ustawodawcy, do którego obowiązków należy takie kształtowanie aktów normatywnych, aby spełniały wymogi konstytucyjne.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Uzasadnienie wyroku Trybunału nie zawiera szczegółowych wskazówek natury legislacyjnej.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku orzekł, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody jest niezgodny z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi w zakresie w jakim ogranicza odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry europejskie wyłącznie do szkód powstałych w typach gospodarstw wskazanych w tym przepisie. Wejście w życie orzeczenia poszerzyło zatem krąg podmiotów, które mogą zwrócić się z ww. roszczeniem do Skarbu Państwa. Jednakże skutek ten nastąpił w związku z wejściem w życie wyroku, a nie z uwagi na dyspozycję obowiązującego przepisu normatywnego. Dlatego też w celu realizacji analizowanego wyroku celowym wydaje się wprowadzenie regulacji, która zagwarantuje możliwość dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania za szkody wyrządzone przez bobry w nieruchomości każdego rodzaju. Dopiero wprowadzenie do porządku prawnego możliwości ubiegania się o odszkodowania w powyższy sposób, będzie spełniało wymogi równości wszystkich podmiotów w sytuacji wyrządzenia szkody przez bobry oraz będzie gwarantowało, że ich własność będzie podlegała równej ochronie gwarantowanej przepisami ustawy zasadniczej.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Minister Środowiska.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W chwili obecnej nie są prowadzone działania legislacyjne w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

4. Uwagi:

Należy zauważyć, że w odniesieniu do zwierząt wskazanych w art. 126 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o ochronie środowiska ustawodawca również wprowadził mechanizmy ograniczające odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez nie, do szkód wyrządzonych w konkretnie wymienionych rodzajach dóbr. Wydaje się zatem, że podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania przedmiotowego wyroku winno zostać poprzedzone analizą konieczności dokonania zmian również w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie, które na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt objęte są ścisłą ochroną gatunkową.

Podobnej analizy wymagają również przepisy innych ustaw, które w swojej treści zawierają zbliżone konstrukcje prawne. Jako przykład można wskazać treść przepisu art. 46 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, z późn. zm.). Regulacja ta w ust. 1 w pkt 1 przewiduje, że dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny. Podobnie jak miało to miejsce w zakwestionowanym przez Trybunał przepisie, również w art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie ustawodawca umożliwił osobom pokrzywdzonym dochodzenie odszkodowania wyłącznie w przypadku, gdy szkoda wyrządzona przez wymienione gatunki zwierzyny łownej powstała w określonych kategoriach mienia. Należy przy tym pamiętać, że ewentualna zmiana powyższego przepisu będzie skutkowałą również zmianą zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, występujące w parkach narodowych, strefach ochronnych zwierząt łownych oraz w rezerwach przyrody, bowiem art. 126 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody w sprawach wypłaty odszkodowań oraz szacowania szkód odsyła do stosowania zasad określonych w rozdziale 9 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, czyli m.in. do cytowanego art. 46 ust. 1 pkt 1.

Departament Prawny i Orzecznictwa
Naczelnik Wydziału

Janna Knapińska
Janna Knapińska

Sporządziła: A. Waszyńska

