

73/6/A/2013

WYROK

z dnia 3 lipca 2013 r.

Sygn. akt P 49/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Zbigniew Cieślak – sprawozdawca

Leon Kieres

Teresa Liszcz

Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 lipca 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Pile:

czy art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry od faktu zaistnienia tychże szkód wyłącznie w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim, jest zgodny z art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

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.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 842.

1. Postanowieniem z 20 czerwca 2011 r. (sygn. akt I C 146/10) Sąd Rejonowy w Pile, Wydział I Cywilny, zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody) w zakresie, w jakim uzależnia odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry od faktu zaistnienia tychże szkód wyłącznie w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim, jest zgodny z art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Stan faktyczny związany z wniesionym przez sąd pytaniem prawnym przedstawia się następująco.

Powód skierował pozew do Sądu Rejonowego w Pile (do sądu wpłynął 19 kwietnia 2010 r.), w którym domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa – Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu kwoty tytułem odszkodowania za szkody wyrządzone przez bobry na terenie nieruchomości, stanowiącej jego współwłasność na prawach ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej.

Sąd pytający wskazuje, że postępowanie dowodowe przeprowadzone w niniejszej sprawie wykazało, że na przedmiotowej nieruchomości doszło do wyrządzenia szkód, których sprawcami były bobry. Szkody dotyczyły drzew owocowych i krzewów ozdobnych.

Sąd ustalił, że nieruchomość, w której wyrządzono szkodę, nie stanowi gospodarstwa rolnego. Z oświadczenia powoda wynika, że jest ona wykorzystywana jako działka rekreacyjna i pomimo oznaczenia jej w ewidencji gruntu jako pastwisko, sad, nieużytki i tereny zadrzewione, nie jest ona w ten sposób wykorzystywana.

1.2. Kierując pytanie prawne, sąd pytający zarzucił art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, że w zakresie, w jakim uzależnia odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry od faktu zaistnienia tychże szkód wyłącznie w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim, jest niezgodny z art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem sądu pytającego, w niniejszej sprawie rozważenia wymaga relacja pomiędzy realizacją zadań państwa w zakresie ochrony środowiska naturalnego wyrażoną w przepisach ustawy o ochronie przyrody a prawem własności oraz prawem do słusznego odszkodowania w sytuacji naruszenia tego prawa.

Opisując regulacje prawne obowiązujące w zakresie ochrony gatunkowej, w tym ustawowe zakazy, sąd pytający stwierdził, że mogą one prowadzić do sytuacji, gdy właściciel nieruchomości, na której zwierzęta objęte ochroną gatunkową, w niniejszej sprawie bobry, wyrządziły szkodę, nie ma możliwości samodzielnego podjęcia środków, które zabezpieczyłyby go przed szkodą.

Jednocześnie, z zaskarżonego przepisu wynika, że „Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez (...) bobry – w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim”. Zdaniem sądu pytającego, takie ukształtowanie odpowiedzialności w sposób jednoznaczny ogranicza ją do szkód wyrządzonych przez bobry tylko do określonych miejsc: do gospodarstwa rolnego, leśnego lub rybackiego. Pozwala to, w oparciu o interpretację *a contrario* stwierdzić, że za szkody wyrządzone w innych miejscach niż wymienione w ustawie odpowiedzialność Skarbu Państwa jest wyłączona. Takie stanowisko potwierdza brak innej drogi lub środków zastępczych dochodzenia roszczeń wynikających z takich szkód i jest zgodne z orzeczeniem Sądu Najwyższego z 7 września 2000 r., sygn. akt I CKN 1212/99, w którym sąd stwierdził, że uprawnienie do dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych byłoby możliwe wyłącznie w sytuacji, gdyby ustawodawca nie przewidział możliwości dochodzenia roszczeń w przepisach odrębnych. Przywołane

orzeczenie dotyczyło szkód wyrządzonych przez wydry, co do których nie było regulacji odrębnej, jak ma to miejsce w wypadku bobrów.

Sąd pytający zawarł konkluzję, że z jednej strony ustawodawca uznaje za konieczne uregulowanie zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, z drugiej zaś strony niezasadnie zawęża krąg podmiotów, które mogą uzyskać odszkodowanie.

1.3. Regulacja zawężająca odpowiedzialność, zdaniem sądu, nie ma uzasadnionych podstaw, przez co pozostaje niezgodna z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji oraz zasadą z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Niezgodność z zasadą równości sąd pytający uzasadnił faworyzowaniem tych podmiotów, które są właścicielami gospodarstw rolnych, leśnych i rybackich, gdyż tylko te podmioty mogą skutecznie domagać się odszkodowania za szkody wyrządzone przez bobry. Postawienie takiej tezy jest oparte na uznaniu, że cechą wspólną adresatów normy wyrażonej w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody jest doznanie szkody na skutek działania zwierząt z gatunków, które zostały objęte ochroną. Prawo do uzyskania odszkodowania za wyrządzone szkody dotyczy tylko niektórych z nich.

Zdaniem sądu pytającego, uzasadnieniem modyfikującym zasady odpowiedzialności nie może być powołanie się na wagę interesu, któremu różnicowanie ma służyć, gdyż nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania. Jako przykład podaje szkodę wyrządzoną w drzewostanie o znacznej wartości, który nie stanowi gospodarstwa rolnego. Nie jest on mniej wartościowy niż uprawy rolne bądź leśne. Z jego zniszczeniem nie wiąże się jednak obowiązek odszkodowawczy Skarbu Państwa.

Sąd, odnosząc się do art. 64 Konstytucji, zauważa, że własność w tym przepisie została potraktowana bardzo szeroko, bez zróżnicowania, kto jest jej podmiotem. Pozwala to sądowi na wyciągnięcie wniosku, że wszelka własność podlega ochronie państwa, zarówno służąca celom produkcyjnym, jak i też mająca zaspokajać osobiste potrzeby właściciela i jego rodziny.

Zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji w płaszczyźnie podmiotowej oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Naruszenia zasady równej dla wszystkich podmiotów ochrony prawa własności sąd pytający upatruje w tym, że z jednej strony przepisy dotyczące częściowej ochrony gatunkowej (w tym wypadku bobra europejskiego) pozwalają na ingerencję w te regulacje w wyjątkowych przypadkach. Z drugiej strony, wyrządzenie szkody przez bobry we własności innej niż gospodarstwo rolne, leśne lub rybackie nie wiąże się z możliwością uzyskania odszkodowania.

2. Pismem z 7 listopada 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry do szkód powstałych w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu przypomniał istotę regulacji odnoszącą się do ochrony gatunkowej w Polsce oraz zasady wynikające z regulacji konstytucyjnych oraz prawa unijnego w tym zakresie.

Marszałek Sejmu zauważył, że ustawodawca dysponuje swobodą w określeniu kręgu podmiotów uprawnionych, rodzaju uszczerbku oraz przesłanek, od których może

zależec wysokość odszkodowania za szkody spowodowane przez zwierzęta objęte ochroną. Rozwiązania te nie mogą być jednak arbitralne i przypadkowe.

Marszałek Sejmu zauważył, że w projekcie zaskarżonej ustawy nie uzasadniono proponowanego zróżnicowania potrzebą realizacji ważnego interesu publicznego. Dalej stwierdził, że za rekompensowaniem strat w gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim przemawiają istotne względy społeczne i ekonomiczne, albowiem szkoda wyrządzona w tych gospodarstwach wpływa na wysokość dochodu z prowadzonej działalności, stanowiącej główne źródło utrzymania rolnika i jego rodziny.

Marszałek zauważa jednak, że z obowiązujących regulacji nie wynika, aby owe odszkodowanie przysługiwało wyłącznie za uszczerbek wyrządzony w uprawach, płodach rolnych i pogłowie zwierząt gospodarskich determinujących dochód rolnika. Oznacza to, że identyczna rodzajowo szkoda, jakiej doznało mienie właściciela gospodarstwa i mienie innego właściciela podlega odmiennym regułom prawnym. Żaden ważny interes społeczny ani gospodarczy nie przemawia za wprowadzonym zróżnicowaniem.

Niezgodności art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody z art. 32 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu upatruje w tym, że istniejące zróżnicowanie podmiotów według kryterium przedmiotowego, jakim jest wystąpienie szkody w gospodarstwie określonego typu, nie spełnia konstytucyjnych wymogów zasady równości.

Odnosząc się do zarzuconej w pytaniu prawnym niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji, przede wszystkim zauważył, że wyrażona we wzorcu kontroli zasada jest prawną i logiczną konsekwencją zasady równości, toteż pozostaje z nią w ścisłej korelacji.

Marszałek zauważył, że wprowadzone ustawą o ochronie przyrody zróżnicowanie opiera się na założeniu, że podmioty, którym przysługuje prawo własności do gospodarstwa rolnego, leśnego lub rybackiego stanowią odrębną klasę. Następuje dyferencjacja podmiotów prawa w oparciu o kryterium przedmiotowe, którym jest własność określonego typu gospodarstwa. Ustawa zatem uprzywilejowuje właścicieli gospodarstw rolnych. Tymczasem, z relacji art. 23 do art. 21 Konstytucji nie wynika konstytucyjnie uzasadniony wymóg przyznania szczególnej formy ochrony gospodarstwu rolnemu.

Za równym traktowaniem podmiotów prawa ze względu na przedmiot własności przemawia cel zaskarżonej regulacji, jakim jest rekompensata strat poniesionych wskutek ochrony gatunkowej zwierząt. Ze stanu faktycznego sprawy będącej przedmiotem postępowania przed sądem wynika, że szkoda w mieniu powstała w sposób niezawiniony i niezależny od właściciela. Jest ona skutkiem realizacji obowiązku ochrony bobra. Treść ochrony gatunkowej powoduje identyczne obowiązki dla wszystkich podmiotów prawa własności. Ich istota polega na powstrzymaniu się od określonej przepisami ingerencji w stosunku do gatunku podlegającemu ochronie, czyli bobra, nawet jeżeli skutkiem powstrzymania się jest spowodowanie faktycznych naruszeń własności dokonanych przez bobry.

Oznacza to, zdaniem Marszałka Sejmu, że przy takich samych obowiązkach właścicieli odmienny jest zakres ochrony przedmiotu własności. Jest on zróżnicowany w zależności od tego, czy obowiązek zachowania gatunku bobra jest realizowany w gospodarstwie, czy też wiąże się z innym przedmiotem własności. Przyjęte zróżnicowanie może być przyczyną sprawczą negatywnych postaw wobec obowiązku ochrony bobra, spowodowanych dążeniem do ochrony własności. W takim stanie rzeczy cel zaskarżonej ustawy, jakim jest zabezpieczenie rzadkiego gatunku zwierząt, może być trudny do zrealizowania.

W konkluzji Marszałek dodatkowo zauważył, że pomimo, iż na podstawie przepisów ustawy zasadniczej, określonych w pytaniu prawnym jako wzorce kontroli,

nie można formułować konstytucyjnego prawa do odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, to jednak reguły ochrony prawa własności ustanowione w drodze ustawy muszą być zgodne z zasadą równości wobec prawa.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 9 stycznia 2012 r. zajął stanowisko, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, w części obejmującej wyrazy: „– w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim”, jest niezgodny z art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Odwołując się do poglądów przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego, jak również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przypominał rozumienie zasady równości wobec prawa zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak również zwrócił uwagę, że prawa majątkowe, zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Odnosząc dokonaną analizę do stanu będącego przedmiotem oceny w rozpatrywanej sprawie, Prokurator zauważył, że w ustawie o ochronie przyrody, w stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową, w tym gatunku bobra europejskiego, ustawodawca przewidział szereg zakazów, których naruszenie wiąże się z pociągnięciem do odpowiedzialności karnej. Oznacza to, zdaniem Prokuratora, że właściciel nieruchomości, na której zwierzęta objęte ochroną gatunkową wyrządzają szkody, na mocy ustawy o ochronie przyrody został pozbawiony możliwości samodzielnego podejmowania szeregu skutecznych środków, które w sposób efektywny zabezpieczałyby go przed powstaniem takich szkód.

Pewnemu złagodzeniu celu powyższych regulacji, zdaniem Prokuratora, ma służyć ustanowiony mechanizm wyrównywania przez Skarb Państwa przynajmniej niektórych szkód spowodowanych przez działalność określonych gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową. Jednak odpowiedzialność ta została ograniczona, w wypadku bobrów do szkód wyrządzonych w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim. Pozostałe szkody nie zostały objęte odpowiedzialnością Skarbu Państwa. Pozwala to, zdaniem Prokuratora, na stwierdzenie, że władze państwowe, z woli ustawodawcy, uchylają się od zapewnienia niezakłóconego czynienia użytku z prawa własności innych właścicieli niż wymienieni w zakwestionowanym unormowaniu.

W opisanej sytuacji, zdaniem Prokuratora „cechą relewantną, wyróżniającą w sposób uprawniony podmioty, w mieniu których zaistniała szkoda wyrządzona przez bobry, jest stosunek własności osób, w odniesieniu do tegoż mienia. Tym samym, nie znajduje uzasadnienia wprowadzone przez ustawodawcę kryterium różnicujące podmioty uprawione do odszkodowania”, co oznacza, że wprowadzone przez ustawodawcę zróżnicowanie podmiotów według kryterium przedmiotowego, jakim jest wystąpienie szkody wyrządzonej przez bobry w gospodarstwie określonego typu, nie spełnia konstytucyjnych wymogów zasady równości. Ponadto, zdaniem Prokuratora, obowiązująca Konstytucja nie różnicuje ochrony prawa własności w zależności od rodzaju tejże własności. W tej sytuacji preferowanie właścicieli gospodarstw rolnych, leśnych i rybackich kosztem innych właścicieli stanowi dyskryminowanie tych ostatnich i godzi w konstytucyjne standardy ochrony prawa własności.

4. W odpowiedzi na zapytanie Trybunału skierowane w trybie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), Minister Środowiska w piśmie z 12 marca 2013 r. (znak: DLPnat-073-31/9915/13/RS) stwierdził, że kwoty wypłacanych odszkodowań za szkody wyrządzane przez bobry były następujące: w roku 2009 r. – 5,9 mln zł; w 2010 r. – 7,7 mln zł; w 2011 r. – 10,5 mln zł; 2012 r. – 10,9 mln zł. Rocznie w całej Polsce zgłaszanych jest około 4000 szkód.

Zdaniem Ministra Środowiska, liczba zgłoszonych szkód wyrządzonych przez bobry, nieobjętych odpowiedzialnością odszkodowawczą na gruncie ustawy o ochronie przyrody wynosi rocznie 30-40 przypadków (liczba odrzuconych wniosków). Ponadto kierowane są zapytania telefoniczne w liczbie ok. 20-30 rocznie o możliwość uzyskania odszkodowania za szkody wyrządzane w innych dobrach niż gospodarstwo rolne, leśne i rybackie.

W odpowiedzi na zapytanie odnośnie przyczyn ograniczenia odpowiedzialności do szkód wyrządzonych tylko w trzech rodzajach gospodarstw, Minister zauważył, że właśnie te rodzaje mienia stanowią obszary działalności człowieka, w których stwierdzono najczęstsze szkody wywoływane przez bobry. Poza tym występowanie bobrów na określonym terenie ma znaczenie właśnie dla tych rodzajów gospodarek. Ponadto najczęściej spotykane, zarazem największe konflikty powstają na styku działalności bobrów i gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.

Zdaniem Ministra, zasadnym jest objęcie odpowiedzialnością Skarbu Państwa szkód wyrządzanych przez bobry w każdym rodzaju mienia.

II

Na rozprawę 3 lipca 2013 r. sąd pytający się nie stawił. Obecni uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) „Każdy sąd może przedstawić (...) pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (...), jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Przywołane przepisy wskazują na istnienie trzech przesłanek, od których zależy dopuszczalność przedstawienia pytania. Podmiotem formułującym pytanie może być „każdy sąd” (przesłanka podmiotowa). Przedmiotem pytania może być tylko kwestia zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (przesłanka przedmiotowa). Ponadto musi zachodzić związek między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem toczącego się przed sądem postępowania w sprawie indywidualnej (przesłanka funkcjonalna, określana też jako wymóg relewantności). Ocena, czy zachodzą przesłanki wskazane w art. 193 Konstytucji, należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie, jednak gdyby określony akt normatywny nie mógł być przyjęty za postawę rozstrzygnięcia, oceny takiej może dokonać Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46).

Wystąpienie z pytaniem prawnym wiąże się z istnieniem ścisłego związku powstałych wątpliwości co do konstytucyjności aktu normatywnego z konkretną sprawą zawisłą przed sądem. Wynika z tego konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury konstytucyjnej (por. np. postanowienia TK z: 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57). Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o TK sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do uzasadnienia

związku pytania prawnego z rozstrzygnięciem sprawy. Dla spełnienia tego obowiązku nie wystarczy powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że w konkretnej sprawie zachodzi zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem tej sprawy.

Spełnienie w niniejszej sprawie dwóch pierwszych przesłanek – podmiotowej i przedmiotowej nie budzi wątpliwości, Sąd Rejonowy w Pile jest bowiem uprawniony do rozstrzygania w sprawie leżącej u podstaw pytania. Zaskarżona ustawa jest aktem o charakterze normatywnym. Przed analizą merytoryczną, wyjaśnienia wymaga żądany zakres kontroli zgodności z Konstytucją.

W związku z tym, że pytanie prawne jest konkretnym środkiem prawnym, powinno obejmować tylko zakres relewantny do rozstrzygnięcia sprawy. Z przekazanych akt sprawy wynika, że zakres szkód, za które odszkodowania domaga się powód, jest sporny. Nie budzi jednak wątpliwości, że do powstania przynajmniej części szkód doszło na gruncie mającym charakter działki rekreacyjnej, której nie można zaliczyć ani do gospodarstwa rolnego, ani do rybackiego, ani do leśnego. Sąd również ustalił, że na działce dotkniętej szkodą nie jest prowadzona żadna działalność wytwórcza, a powód oświadczył, że wykorzystuje tę działkę jako rekreacyjną i nie ma zamiaru prowadzić na niej działalności wytwórczej.

Ustalenia wymaga zakres kontroli wskazany w pytaniu prawnym. Jako pierwszy wzorzec kontroli został wskazany art. 32 Konstytucji – cały, bez wskazywania ustępu. Uzasadnienie pytania prawnego wskazuje, że zarzuty kierowane są w stosunku do zasady równości wobec prawa zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W tej sytuacji konieczne jest umorzenie zakresu kontroli dotyczącego art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Problem konstytucyjny, jaki jawi się w rozstrzyganej sprawie, należy określić jako badanie zgodności z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji regulacji, w której odpowiedzialność Skarbu Państwa jest ograniczona tylko do gospodarstw rolnych, leśnych i rybackich.

2. Przedmiotem pytania prawnego jest kontrola zgodności z Konstytucją jednego z przepisów ustalających zasady ponoszenia odpowiedzialności przez Skarb Państwa za szkody wyrządzone przez bobry – zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Z art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody) wynika, że Skarb Państwa ponowi odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez bobry w określonych rodzajach dóbr: gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim. Regulację uzupełniają kolejne ustępy przywołanego artykułu. Określają, że odpowiedzialność nie obejmuje utraconych korzyści (ust. 2) oraz wyłączona jest w określonych wypadkach (m.in. w stosunku do osób, którym przydzielono grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, szkody nie przekraczają w ciągu roku wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na jeden hektar upraw).

2.1. Celem ochrony gatunkowej jest 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 (por. art. 46 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody).

Bóbr europejski (*castor fiber*) należy do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną częściową na podstawie obowiązującego w dacie wyrządzenia szkód rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko

występujących zwierząt objętych ochroną (Dz. U. Nr 220, poz. 2237; dalej: rozporządzenie z 2004 r.), jak również na podstawie obowiązującego obecnie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. Nr 237, poz. 1419; dalej: rozporządzenie z 2011 r.). Podstawą prawną wydania obu rozporządzeń jest upoważnienie ustawowe zawarte w art. 49 ustawy o ochronie przyrody.

2.2. W ustawie o ochronie przyrody został przyjęty następujący model ochrony gatunkowej zwierząt. Ustawodawca określił rodzaje ochrony, takie jak ochrona częściowa czy ścisła, pozostawiając wskazanie w drodze rozporządzenia tych gatunków dziko występujących zwierząt, które powinny takiej ochronie podlegać. Następnie w ustawie zostały określone potencjalne zakazy w stosunku do dziko występujących zwierząt gatunków 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. Podobny mechanizm zastosowano w stosunku do odstępstw od zakazów. W ustawie o ochronie przyrody określono potencjalne odstępstwa, uprawniając organy do wybrania spośród nich tych, które będą obowiązywać. Wprowadzenie odstępstw ustawodawca uzależnił od spełnienia łącznie dwóch warunków: brak rozwiązań alternatywnych i jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji zwierząt objętych ochroną gatunkową.

Wypełniając delegację ustawową, w stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt, w tym objętych ochroną częściową, w § 6 rozporządzenia z 2004 r. zostało wprowadzonych 14 zakazów. Jedynie tytułem przykładu można wymienić kilka. Są to zakazy: zabijania, okaleczania, chwytania, transportu, pozyskiwania, przetrzymywania, a także posiadania żywych zwierząt (pkt 1); niszczenia ich siedlisk i ostoi (pkt 4); niszczenia ich gniazd, mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk i innych schronień (pkt 5), umyślnego płoszenia i niepokojenia (pkt 11); przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca (pkt 13).

Ustawodawca zdawał sobie sprawę z możliwości kolizji między wymogami związanymi z ochroną przyrody a zagrożeniem życia, zdrowia i mienia spowodowanymi aktywnością gatunków podlegających ochronie. Wyrazem owej świadomości są odstępstwa od zakazów wprowadzone w rozporządzeniu z 2004 r. (patrz: § 7 i § 8). Dotyczą one m.in. chwytania na terenach zabudowanych przez podmioty upoważnione przez wojewodę zabłąkanych zwierząt i przemieszczania ich do miejsc regularnego przebywania (§ 7 pkt 3). Ponadto, zgodnie z § 8 przywołanego rozporządzenia, „Zakazy, o których mowa w § 6, w stosunku do dziko występujących zwierząt należących do gatunków, o których mowa w § 2 i 3, z wyjątkiem gatunków przy nazwach których w załączniku nr 1 do rozporządzenia zamieszczono symbol ”(1)”, nie dotyczą wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów”. Bóbr należy do gatunków, o których mowa w § 3 rozporządzenia z 2004 r. i został wymieniony w załączniku nr 2 do rozporządzenia 2004 r. Zatem będą miały do niego zastosowanie zakazy, o których mowa w § 6 tego rozporządzenia.

Niezależnie od wyłączeń zawartych w rozporządzeniu z 2004 r. w sprawie ochrony gatunkowej ustawodawca przewidział możliwość uzyskania indywidualnych zwolnień od obowiązku ich stosowania. Na wniosek, organ w stosunku do zwierząt objętych ochroną częściową może udzielić zezwolenia na odstępstwo od zakazu polegającego na umyślnym zabijaniu, okaleczeniu i chwytaniu, gdy brak jest rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych zwierząt oraz m.in. wynika z konieczności ograniczenia poważnych szkód w gospodarce, w szczególności rolnej, leśnej lub rybackiej, czy leży w interesie zdrowia

i bezpieczeństwa powszechnego (por.: art. 56 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody). Derogacje są wydawane na wniosek zainteresowanego – w zależności od jej rodzaju – przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska albo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Innym instrumentem pozwalającym na odstępstwo od zakazów określonych w art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody m.in. w stosunku do bobra jest wprowadzone ustawą z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 985) zezwolenie (wydawane w formie zarządzenia), stanowiące akt prawa miejscowego, wydane przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. W zezwoleniu tym organ może zezwolić na obszarze swojego działania, na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat na odstępstwo od tych zakazów.

Warunkiem wydania zarządzenia jest brak rozwiązań alternatywnych. Ponadto, czynności, których dotyczy zarządzenie, nie mogą być szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji gatunków objętych zarządzeniem oraz leży to w interesie zdrowia lub bezpieczeństwa powszechnego lub, w wypadku bobra europejskiego, wynika to z konieczności ograniczenia poważnych szkód w odniesieniu do upraw rolnych, inwentarza żywego, lasów, rybostanu, wody lub innych rodzajów mienia.

2.3. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta wolnożyjące podlega różnym regulacjom ustawowym. Ustawodawca, kształtując odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody na gruncie ustawy o ochronie przyrody, odmiennie w stosunku do ogólnych zasad odpowiedzialności wynikających z kodeksu cywilnego określił zasady odpowiedzialności. Przyjęta koncepcja została ujęta w normę prawną o zawężonej przedmiotowo odpowiedzialności odszkodowawczej. Wprowadza odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez wybrane zwierzęta (żubry, rysie, wilki, niedźwiedzie, bobry) i polega na wskazaniu określonych dóbr (dla każdego gatunku oddzielnie), w których wystąpienie szkody pociąga obowiązek odszkodowawczy.

2.4. Poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody z 1991 r.) inaczej kształtowała odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Istotne jest zwrócenie uwagi na dwa aspekty ówczesnej regulacji. Pierwszy: wówczas w ustawie wymienione zostały tylko trzy zwierzęta: żubry, niedźwiedzie i bobry, bez ograniczania rodzajów mienia, z którymi wiąże się odpowiedzialność odszkodowawcza (art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.). Drugi: ustawodawca umożliwił rozszerzenie odpowiedzialności na szkody wyrządzone przez inne gatunki, w drodze rozporządzenia (art. 52 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. zawierający upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia). Takie rozszerzenie nastąpiło na szkody wyrządzane 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).

3. Po nakreśleniu problematyki niniejszej sprawy i analizie przepisu zakwestionowanego przez sąd pytający, Trybunał przechodzi do odpowiedzi na pytanie, czy zgodne jest z Konstytucją wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry na działkach wykorzystywanych jako rekreacyjne.

Argumenty podnoszone przez sąd pytający koncentrują się na wykazywaniu nierówności, jaka została spowodowana przez obecny stan prawny z powodu przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry odnośnie do niektórych dóbr z wyłączeniem odpowiedzialności za szkody wyrządzone w pozostałych dobrach.

4. W pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli wskazano art. 32 ust. 1 Konstytucji wprowadzający zasadę równości wobec prawa oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, wprowadzający równą dla wszystkich ochronę prawną własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

4.1. Z ukształtowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada równości wobec prawa wymaga, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, były 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). Równość to także akceptacja odmiennego traktowania podmiotów, które wspólnych cech relevantnych nie mają. Jeśli zatem różnicowania sytuacji prawnej i faktycznej adresatów norm prawnych odpowiadają obiektywnie istniejącym między nimi odmiennostom, nie dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości (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 każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym 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 związku z tym, że równe traktowanie podmiotów podobnych ze względu na cechę nie wyklucza odmiennego ich traktowania w zakresie, w jakim nie posiadają cechy relevantnej, istotne jest prawidłowe określenie kryterium, na podstawie którego cecha jest ustalana.

Zasada wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. Możliwe jest bowiem odmienne traktowanie podmiotów odznaczających się cechami wspólnymi, jeśli są spełnione następujące warunki:

- po pierwsze, odstępstwa od zasady równości muszą mieć charakter relevantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;
- po drugie, powinny być zrównoważone, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi być zbilansowana z interesami, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- po trzecie wreszcie, muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi 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).

4.2. Zarzuty pytania prawnego odnoszące się do naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji są kierowane do naruszenia wymaganej przez ten przepis równej ochrony prawa własności. Należy jednak zauważyć, że w kontekście sprawy ewentualnego naruszenia tego prawa należy upatrywać w zakazach wynikających z prawa ochrony przyrody odnoszących się do braku możliwości podejmowania działań mających

zapobiegać szkodom w posiadanym mieniu wynikających z zachowań chronionego gatunku. Tymczasem w pytaniu prawnym nie są kwestionowane takie regulacje, lecz brak możliwości żądania od Skarbu Państwa odszkodowania.

W tej sytuacji należy uznać, że zarzuty mające uzasadniać naruszenie prawa własności należy rozpatrywać w kontekście chronionych również przez przywołany wzorzec kontroli 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 konstytucyjnej ochronie, a jego ograniczenia nie mogą zamykać drogi sądowej ani 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 również, że ustawodawca ma w zasadzie swobodę w zakresie kreowania innych niż własność praw majątkowych, zarówno co do ich charakteru prawnego, jak i przenoszalności. Nie uzasadnia to jednak arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących 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 ogólnej ochrony, która odnosi się do wszystkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego i zawodowego. Równa ochrona innych praw majątkowych wynikająca z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest jednym z przejawów równej ochrony prawnej wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Nieustanowienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry w działkach pełniących funkcję rekreacyjną, w sytuacji przyznania takiego odszkodowania za szkody wyrządzone w gospodarstwach rolnym, leśnym i rybackim narusza standardy wynikające z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji wskazanych w pytaniu prawnym jako wzorce kontroli.

W rozpatrywanej sprawie takim kryterium jest wyrządzenie szkody przez bobry. Cechę relewantną posiadają te podmioty (np. właściciele nieruchomości, na której doszło do wyrządzenia szkody), którym taka szkoda została wyrządzona. Zatem w myśl art. 32 ust. 1 Konstytucji wszystkie podmioty posiadające cechę relewantną powinny być traktowane w taki sam sposób. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody różnicuje sytuację podmiotów, które poniosły taką szkodę wyrządzoną przez bobry w zależności od tego, w jakim dobru szkoda została wyrządzona.

Wprowadzenie zróżnicowania nie oznacza zawsze niekonstytucyjności takiego rozwiązania. Po stwierdzeniu, że doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów posiadających cechę relewantną, kolejnym krokiem badania zgodności z zasadą równości wobec prawa jest ocena kryterium zróżnicowania, jego racjonalności i proporcjonalności oraz zgodności z wartościami, zasadami i innymi normami konstytucyjnymi.

Chociaż ustawodawca dysponuje swobodą w określeniu kręgu podmiotów uprawnionych, rodzaju uszczerbku oraz przesłanek, od których może zależeć wysokość odszkodowania wypłacanego za szkody wyrządzone przez bobry, to uzasadnienie dokonanego wyróżnienia dóbr, za szkodę w których jest wypłacane odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa, będące przedmiotem sprawy, nie znajduje podstawy w regulacjach konstytucyjnych.

Nawet jeżeli przyjąć, że stanowiskiem przesłanym przez Ministra Środowiska, że dobra wyróżnione przez ustawodawcę, tj. gospodarstwa rolne, leśne i rybackie,

stanowią trzy obszary działalności człowieka, w których stwierdzono najczęstsze szkody wyrządzane przez bobry, jak również, że szkody w tych dobrach są najbardziej konfliktogenne, to powyższe argumenty nie znajdują oparcia w wyjątkach odstąpienia od zasady równości wobec prawa. Dla kształtowania zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez bobry nie ma znaczenia okoliczność, czy uszczerbek powstał w mieniu stanowiącym gospodarstwo rolne, leśne lub 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, wskazanego jako drugi wzorzec kontroli w rozpatrywanej sprawie.

Dokonane przez regulację zawartą w art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody zróżnicowanie nie ma również charakteru relewantnego, tzn. nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów. Pozbawienie części podmiotów prawa do dochodzenia odszkodowania może mieć negatywny wpływ na realizację ochrony gatunkowej, nie prowadzi bowiem do większej akceptacji ustawowych zakazów z niej wynikających. Wręcz przeciwnie, może powodować działania skierowane przeciwko takim gatunkom, mające zapobiegać powstawaniu szkód i wynikających z chęci ochrony własności.

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

Chociaż z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej, to jednak w sytuacji, gdy ustawodawca przyznaje na podstawie rozwiązań ustawowych takie prawo jednym podmiotom, musi respektować konstytucyjne zasady. Wśród nich należy zwrócić uwagę na te zawarte w przywołanych jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie, czyli zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Brak możliwości żądania odszkodowania ze środków Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez bobry na działce rekreacyjnej, w sytuacji przyznania takiego uprawnienia w stosunku do szkód wyrządzonych w gospodarstwach rolnych, leśnych i rybackich, wskazuje, że nastąpiła nieuzasadniona konstytucyjnie ingerencja władzy publicznej w sferę interesów ekonomicznych jednostki.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.