

**123/8/A/2015**

**WYROK**

z dnia 28 września 2015 r.

**Sygn. akt K 20/14\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, na rozprawie w dniu 28 września 2015 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez objęte ochroną gatunkową zwierzęta dziko występujące, o których mowa w art. 49 pkt 1 lit. a oraz b tej ustawy, do szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie oraz bobry,
- 2) 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, co do sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez objęte ochroną gatunkową zwierzęta dziko występujące, jedynie do podmiotów, które mogą doznać szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie oraz bobry, z pominięciem szkód wyrządzonych przez pozostałe zwierzęta, o których mowa w art. 49 pkt 1 lit. a oraz b tej ustawy  
– z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 126 ust. 1 oraz 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842, z 2014 r. poz. 805, 850, 1002, 1101 i 1863 oraz z 2015 r. poz. 222, 774 i 1045) jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**UZASADNIENIE**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 6 października 2015 r. w Dz. U. poz. 1550.

## I

1. Wnioskiem z 3 października 2014 r. Prokurator Generalny wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie czy:

1) art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.; dalej: u.o.p.) w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez objęte ochroną gatunkową zwierzęta dziko występujące, o których mowa w art. 49 pkt 1 lit. a oraz b tejże ustawy, do szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie oraz bobry jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 126 ust. 4 u.o.p. w zakresie, w jakim ogranicza grono podmiotów, które mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, co do sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez objęte ochroną gatunkową zwierzęta dziko występujące, jedynie do podmiotów, które mogą doznać szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie oraz bobry, z pominięciem szkód wyrządzonych przez pozostałe zwierzęta, o których mowa w art. 49 pkt 1 lit. a oraz b tej ustawy, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego problematyka szkód wyrządzanych przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową nie ogranicza się jedynie do wymienionych w art. 126 ust. 1 u.o.p. żubrów, wilków, rysi, niedźwiedzi i bobrów. Również inne gatunki zwierząt objętych ochroną mogą wyrządzać szkody majątkowe. Odpowiedzialność Skarbu Państwa powinna więc obejmować szkody wyrządzone przez wszystkie zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej na podstawie art. 49 pkt 1 lit. a i b u.o.p. – tzn. objęte ochroną ścisłą i częściową.

Prokurator Generalny w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na szczególne znaczenie własności prywatnej w systemie gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej, wynikające z zasad ustrojowych zapisanych w art. 20 i art. 21 Konstytucji. Respektowanie tak daleko idącej ochrony własności wymaga od ustawodawcy rozwagi i ostrożności w przyjmowanych regulacjach prawnych, które odnoszą się do tego prawa i jego ograniczeń. Własność należy do podstawowych praw jednostki, a jej ochrona – do podstawowych zasad ustrojowych.

Wprowadzenie ochrony gatunkowej zwierząt zagrożonych wiąże się z określonymi zakazami, które pozbawiają możliwości korzystania z niektórych środków efektywnie zapobiegających powstawaniu szkód. Zdaniem Prokuratora Generalnego ograniczenie – w takiej sytuacji – odpowiedzialności Skarbu Państwa jedynie do szkód wyrządzonych przez określone gatunki zwierząt spośród objętych ochroną, stanowi przejaw nierównego traktowania. Pominięcie zadośćuczynienia przez Skarb Państwa za szkody wyrządzane przez inne niż wymienione w art. 126 ust. 1 u.o.p. gatunki zwierząt znajdujące się pod ochroną ścisłą lub częściową nie spełnia konstytucyjnych wymogów zasady równości, ponieważ nie ma podstaw do różnicowania ochrony własności w zależności od gatunku objętego ochroną zwierzęcia, które wyrządziło szkodę.

Powołując się na wyroki TK z 3 lipca 2013 r. o sygn. P 49/11 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 73) oraz z 21 lipca 2014 r. o sygn. K 36/13 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 75), Prokurator Generalny wskazał, że jakkolwiek z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe do żądania od Skarbu Państwa rekompensaty za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, to jednak, skoro ustawodawca przyznał takie uprawnienia, powinien w tym zakresie respektować reguły konstytucyjne w tym również

konsekwencje zasady równości wobec prawa i równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego różnicowanie zakresu odpowiedzialności prowadzi faktycznie do przeniesienia kosztów wprowadzonej przez państwo ochrony gatunkowej na te podmioty, które muszą godzić się na znoszenie zachowań zwierząt objętych ochroną, nawet jeśli prowadzi to do szkód w prywatnym majątku.

Analogicznie, arbitralny charakter ma ograniczenie wprowadzone w art. 126 ust. 4 u.o.p. Przepis ten daje możliwość współdziałania właścicieli i użytkowników mienia z organami administracji publicznej przy zabezpieczaniu swojej własności przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzęta z gatunków wymienionych w art. 126 ust. 1 u.o.p. Z punktu widzenia poszkodowanych nie ma znaczenia to, jakie zwierzę wyrządziło szkodę w gospodarstwie rybackim czy pogłowiu zwierząt gospodarskich. W tej sytuacji rozróżnienie potencjalnych i realnych szkód w zależności od gatunku zwierzęcia objętego ochroną powoduje pozbawienie poszkodowanych lub zagrożonych szkodą możliwości współdziałania z podmiotami, które mają profesjonalną wiedzę na temat zapobiegania szkodom i minimalizacji szkód. Dlatego możliwość współdziałania w zabezpieczaniu mienia przed szkodami, jakie mogą wyrządzić zwierzęta objęte ochroną ścisłą lub częściową, niezależnie od tego, do jakiego należą gatunku, powinna obejmować wszystkich właścicieli lub użytkowników.

Prokurator Generalny zwrócił także uwagę na wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zawarte w wyroku o sygn. K 36/13) wskazujące na konieczność stworzenia ustawowego mechanizmu systemowego zapobiegania wyrządzaniu szkód przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Konieczny jest zatem także system prewencyjnego współdziałania zagrożonych wystąpieniem szkody właścicieli oraz właściwych organów władzy publicznej. Naturalnie występujący konflikt pomiędzy ochroną gatunkową a interesem gospodarczym powinien być rozwiązywany przez racjonalne unormowania. Odpowiedzialność odszkodowawcza powinna być powiązana z oceną działań prewencyjnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego znaczy to, że kryterium przyznania odszkodowania od Skarbu Państwa – z tytułu szkody wyrządzonej przez dziko występujące zwierzęta podlegające ochronie – nie powinien być gatunek zwierzęcia wyrządzającego szkodę, ale podjęcie przez właściciela stosownych działań prewencyjnych.

2. W pisemnym stanowisku z 6 sierpnia 2015 r. Marszałek Sejmu stwierdził, że:

– art. 126 ust. 1 u.o.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wszystkie zwierzęta dziko występujące objęte ochroną gatunkową, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

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

2.1. Dokonując formalnej analizy wniosku, Marszałek Sejmu wskazał, że pomimo określenia zakresu zaskarżenia poprzez odwołanie się do treści art. 49 u.o.p. wnioskodawca domaga się uwzględnienia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta z gatunków określonych w aktach wykonawczych do art. 49 u.o.p.

Przedmiotem wniosku jest zbadanie, czy ustawodawca, nie wprowadzając odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta z innych

gatunków niż wymienione w art. 126 ust. 1 u.o.p. i formułując zakres współpracy właścicieli dóbr zagrożonych szkodami z administracją publiczną, nie działał arbitralnie i czy regulacja ta spełnia standardy konstytucyjne. Tak zakreślony przedmiot wniosku przesądza o tym, że nie jest to zarzut zaniechania ustawodawczego, który nie podlega kognicji Trybunału. Wnioskodawca nie żąda bowiem wprowadzenia nowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

W analizowanej sprawie nie zachodzi też przesłanka umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania, z uwagi na wcześniejsze orzeczenia TK o sygn. P 49/11 i K 36/13, ponieważ rozpatrywany wniosek dotyczy innej treści normatywnej zawartej w kwestionowanym art. 126 ust. 1 i 4 u.o.p.

2.2. Zdaniem Marszałka Sejmu przywoływanie przez wnioskodawcę argumentów z dotychczasowego orzecznictwa TK odnoszącego się do art. 126 u.o.p. nie jest właściwe w rozpatrywanej sprawie. Wprowadzenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wymienione w art. 126 ust. 1 u.o.p. gatunki zwierząt i powiązana z nią możliwość działań prewencyjnych powinny być postrzegane jako wzmocnienie ochrony tych gatunków, a nie ograniczanie prawa własności ze względu na brak rekompensaty za wszelkie szkody wyrządzane przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową.

Zakres ochrony gatunkowej w Polsce jest wyznaczony nie tylko wolą ustawodawcy. Wynika również ze zobowiązań międzynarodowych i członkostwa w Unii Europejskiej. System ochrony gatunkowej oparty jest na kilku instrumentach, a mianowicie: objęciu określonym stopniem ochrony, ustanowieniu zakazów dla poszczególnych gatunków, a następnie poprzez możliwość derogacji zakazów w drodze indywidualnej lub generalnej. Wreszcie odpowiedzialność odszkodowawcza określona w art. 126 ust. 1 u.o.p. stanowi przejaw bardziej intensywnej ochrony wymienionych w tym przepisie gatunków zwierząt.

Ograniczenia sposobów ochrony mienia przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową wynikają z konieczności zapewnienia przez państwo efektywnego systemu ochrony środowiska, co stanowi realizację zasady zapisanej w art. 5, a doprecyzowanej w art. 74 ust. 1 Konstytucji. Obowiązek tolerowania faktycznych naruszeń własności przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej wynika z powszechnego obowiązku dbania o stan środowiska – art. 86 zdanie pierwsze Konstytucji.

Marszałek Sejmu przywołał także pogląd wyrażony w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, że nie istnieje konstytucyjne prawo do odszkodowania, w tym również za wszelkie szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową – co potwierdzono w wyrokach o sygn. P 49/11 i K 36/13.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta wolno występujące nie wynika też z relacji właścicielskich. Zgodnie z treścią ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856, ze zm.) dzikie zwierzęta stanowią dobro ogólnonarodowe. Nie znaczy to jednak, że ich właścicielem jest Skarb Państwa.

2.3. Zawarta w art. 126 ust. 1 i 4 u.o.p. regulacja odpowiedzialności odszkodowawczej oraz zapobiegania szkodom nie różnicuje uprawnień właścicieli lub użytkowników mienia, ponieważ każdy poszkodowany przez zwierzęta wymienione w tym przepisie może uzyskać rekompensatę od Skarbu Państwa lub domagać się podjęcia działań zabezpieczających przy wystąpieniu ryzyka szkód.

Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zwierzęta objęte ochroną gatunkową może być rozszerzony na mocy rozporządzenia Rady Ministrów

wydanego na podstawie art. 126 ust. 12 u.o.p. ze względu na potrzebę utrzymania ochrony gatunkowej zwierząt, którym grozi wyginięcie, a wyrządzają szkody w gospodarce człowieka.

3. W piśmie z 4 lutego 2015 r., przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Ministra Środowiska o udzielenie informacji na temat zasad obejmowania zwierząt ochroną, szkód wyrządzonych przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, odszkodowań wypłacanych z tego tytułu przez Skarb Państwa oraz zabezpieczania przed szkodami, o którym mowa w art. 126 ust. 4 u.o.p.

4. Minister Środowiska w piśmie z 27 lutego 2015 r. przedstawił następujące informacje.

Podstawę wprowadzenia gatunku na listę zwierząt chronionych stanowi stopień zagrożenia jego występowania oraz przesłanki biocenotyczne i gospodarcze. Szczególną formą ochrony przewidzianą w prawie Unii Europejskiej jest wyznaczenie obszarów specjalnej ochrony ptaków oraz specjalnych obszarów ochrony siedlisk w ramach sieci Natura 2000 – na podstawie dyrektyw: 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa i 92/43/EWG Rady z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

Kwoty odszkodowań za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie wypłaconych w latach 2010-2014 ukazują poniższa tabela:

Gatunek	2010	2011	2012	2013	2014
Wilk	510 746	490 416	633 906	522 073	782 360
Ryś	860	1 650	13 175	1 820	1 530
Niedźwiedź	266 209	142 186	93 754	51 183	115 392
Żubr	389 566	465 601	395 086	364 904	309 225
Bóbr	6 816 328,80	10 471 013,30	12 110 338,57	14 957 765,63	17 050 858,26
Suma	7 983 709,80	11 570 866,30	13 246 259,57	15 897 745,63	18 259 365,26

Minister poinformował, że liczba wypłaconych w 2014 r. odszkodowań za: 1) żubry wynosi około 130, 2) wilki – 630, 3) rysie – kilka, 4) niedźwiedzie – około 90, 5) bobry – około 6300. W okresie 2010-2014 największy wzrost liczby odszkodowań odnotowano w przypadku bobrów. Liczba odszkodowań wzrosła prawie dwukrotnie – z 3201 w 2010 do 6259 w 2014 r.

Ponadto Minister wskazał, że spośród innych zwierząt objętych ochroną gatunkową szkody są wyrządzane najczęściej przez gatunki ptaków migrujących (np. gęsi) a także rybożernych (np. kormorany).

Minister wyraził zaniepokojenie, że na skutek wyroku Trybunału o sygn. P 49/11, znoszącego ograniczenie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez bobry do szkód w gospodarstwach rolnych, leśnych lub rybackich, kwoty odszkodowań mogą nadal wzrastać. Jednakże, jeżeli pogłębi się świadomość potrzeby stosowania działań i urządzeń zabezpieczających, może to wpłynąć na liczbę szkód oraz wysokość odszkodowań. Ponadto od 2012 r. istnieje ustawowa podstawa wprowadzania odstępstw od zakazów w stosunku do bobra europejskiego, czapli siwej i kormorana czarnego w formie zarządzeń regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Akt taki obejmuje obszar działania regionalnego dyrektora. Jak wskazał Minister Środowiska, dotychczas wydano 9 zarządzeń dotyczących odstępstw od zakazów w stosunku do bobrów.

Liczba urzędzeń i zabiegów prewencyjnych wykonanych w okresie 2010-2014 oraz kwot przeznaczonych na działania prewencyjne przedstawia się następująco:

Rok	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba urzędzeń lub zabiegów	69	147	214	205	162
Kwota w zł	150 049	228 241	526 902	498 632	540 342,88

Środki na działania prewencyjne co do zasady pochodzą z planów budżetowych regionalnych dyrektorów, jednak w znacznej części są pozyskiwane z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Analogiczne środki wydatkowane przez dyrektorów parków narodowych pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa.

Liczba przedsięwziętych zabezpieczeń jest znacznie ograniczona w porównaniu do zgłoszonych szkód – w okresie 2010-2014 wyniosła ona zaledwie 2,6%. Wynika to z braku obowiązku podejmowania działań prewencyjnych.

Minister wskazał także dodatkowe instrumenty wsparcia przy szkodach wyrządzanych przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, jak programy wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, czy współpraca regionalnych dyrektorów z organizacjami pozarządowymi; pozwalają one na przekazywanie rolnikom środków technicznych zabezpieczających przed szkodami.

## II

Na rozprawę 28 września 2015 r. został wezwany Minister Środowiska. Podczas rozprawy uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot zaskarżenia.

1.1. Prokurator Generalny zwrócił się z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności art. 126 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.; dalej: u.o.p.), zarzucając niezgodność wskazanych przepisów z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Art. 126 u.o.p. zawiera bogatą treść normatywną – w dwunastu ustępach normuje problematykę odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wymienione powyżej zwierzęta objęte ochroną gatunkową i częściowo zwierzęta łowne; wyczerpuje treść rozdziału 10 ustawy mówiącego o skutkach prawnych objęcia ochroną. Zgodnie z art. 126 ust. 1 u.o.p. Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry. Odpowiedzialność ta obejmuje rzeczywistą wartość szkód, o ile są one wyższe niż wartość 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 hektar uprawy (ust. 2 i ust. 6 pkt 3 lit. b u.o.p.). Natomiast odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej wyłączona jest w następujących sytuacjach:

- w stosunku do osób, które uzyskały grunty państwowe,
- w stosunku do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały oddane do gospodarczego używania na podstawie umów cywilnoprawnych;
- jeżeli poszkodowany nie dokonał w określonym czasie zbioru upraw lub płodów rolnych, albo uprawy były prowadzone z naruszeniem powszechnie stosowanych

wymogów agrotechniki, a także gdy zwierzęta gospodarskie były pozostawione bez opieki w ciągu nocy;

- jeżeli poszkodowany nie zgodził się na podjęcie przez organy publiczne działań prewencyjnych lub wykorzystania urządzeń zabezpieczających przed szkodami.

Ustawodawca wskazał również organy właściwe w sprawach odszkodowań, dokonujące zarówno szacowania szkód, jak też wypłaty odszkodowań; są nimi regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, a na terenach parków narodowych – ich dyrektorzy (art. 126 ust. 3 u.o.p.). W przypadku sporu co do wysokości odszkodowania przysługuje droga sądowa (art. 126 ust. 10 u.o.p.).

Ze względu na potrzebę dostosowania kwestii odszkodowań do zmiennej, z natury rzeczy, polityki państwa w zakresie ochrony gatunkowej zwierząt dziko występujących w art. 126 ust. 12 u.o.p. zostało zawarte upoważnienie dla Rady Ministrów, która może określić także inne przypadki odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez pozostałe gatunki objęte ochroną, poza żubrami, wilkami, rysiami, niedźwiedziami i bobrami. Przesłankami poszerzenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej są: konieczność ochrony danego gatunku przed wyginieniem i wyrządzanie przez ten gatunek szkód w gospodarce człowieka. Zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa wynika zatem łącznie z art. 126 ust. 1 i 12 u.o.p.

Kwestia odszkodowań wypłacanych ze środków Skarbu Państwa nie wyczerpuje problematyki skutków prawnych wprowadzenia ochrony gatunkowej. Ustawodawca przewidział również zabezpieczenie przed powstawaniem szkód, które polega m.in. na podejmowaniu określonych zabiegów prewencyjnych lub budowie koniecznych w tym celu urządzeń (art. 126 ust. 5 u.o.p.). Jest to zadanie regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, a na terenie parków narodowych ich dyrektorów, którzy finansują te przedsięwzięcia ze swoich budżetów w ramach umów cywilnoprawnych z właścicielami lub użytkownikami, których mienie jest narażone na powstanie szkód. Natomiast osoby, którym szkody mogą zostać wyrządzone przez zwierzęta określone w art. 126 ust. 1 u.o.p. mają ustawową gwarancję współdziałania z właściwymi organami w podejmowaniu działań zabezpieczających (art. 126 ust. 4 u.o.p.).

Biorąc pod uwagę przedmiot zaskarżenia, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że wniosek Prokuratora Generalnego dotyczy dwóch norm prawnych spośród zawartych w art. 126 u.o.p. Po pierwsze, zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową (art. 126 ust. 1 u.o.p.), po drugie, ograniczenia współdziałania administracji publicznej z podmiotami zagrożonymi wystąpieniem takich szkód w zabezpieczaniu ich majątku (art. 126 ust. 4 u.o.p.). Problematyka obu zagadnień dotyczy skutków wprowadzenia ochrony gatunkowej zwierząt, ale każde z nich wymaga oddzielnej analizy i oceny konstytucyjności.

1.2. Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności ustalił zakres zaskarżenia w kwestii odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Przedmiot zaskarżenia Prokurator Generalny wskazał w *petitum* wniosku, odsyłając do art. 49 pkt 1 lit. a i b u.o.p. Zakres zaskarżenia jest zatem niemożliwy do ustalenia bez analizy przepisu odesłania.

Art. 49 u.o.p. zawiera upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw środowiska, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, do określenia gatunków zwierząt podlegających ochronie, zakazów, jakie są właściwe dla określonych gatunków, oraz sposobów ochrony, w tym wielkości stref ochrony. Przepis ten stanowi dopełnienie ustawowej regulacji ochrony przyrody, która wprowadza w art. 46 u.o.p. ochronę gatunkową zagrożonych wyginieniem zwierząt, roślin i grzybów.

Ustawodawca ustanowił cztery formy ochrony gatunkowej, określone w art. 49 u.o.p. pkt 1, oznaczone literami:

- a) ochrona ścisła, w tym gatunki wymagające ochrony czynnej;
- b) ochrona częściowa;
- c) ochrona częściowa z możliwością pozyskiwania zwierząt z takich gatunków;
- e) ustalenie stref ochrony ostoi, miejsc rozrodu lub regularnego przebywania dla gatunków objętych ochroną ścisłą lub częściową.

Sprecyzowanie żądań wniosku wymaga zatem uwzględnienia nie tylko treści art. 49 u.o.p., ale również aktów wykonawczych wydanych na podstawie tego przepisu.

W chwili składania wniosku obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. Nr 237, poz. 1419). W kolejnych załącznikach wymieniono zwierzęta objęte ochroną ścisłą (319 gatunków), ochroną częściową (23 gatunki), 5 gatunków objętych ochroną częściową, które mogą być pozyskiwane a także listę 4 gatunków ptaków, które mogły być sprzedawane lub transportowane po upolowaniu. W ostatnim załączniku wskazano 29 gatunków zwierząt spośród podlegających ochronie, które dodatkowo wymagają wyznaczenia stref ochrony.

Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. poz. 1348; dalej: rozporządzenie z 2014 r.). Określono w nim, w załącznikach, listy gatunków podlegających ochronie ścisłej (589 gatunków), ochronie częściowej (203 gatunki), a także 2 gatunki zwierząt objętych ochroną częściową, które mogą być w określonych sytuacjach pozyskiwane oraz listę gatunków wymagających ustalenia stref ochronnych (30 gatunków).

Ze względu na zmianę warunków w ekosystemach listy gatunków zwierząt objętych ochroną ścisłą i częściową są modyfikowane, co potwierdza chociażby porównanie treści załączników do rozporządzenia z 2011 i z 2014 r. Dotychczasowa ochrona może przyczynić się do poprawy sytuacji konkretnego gatunku, czego przykładem są bobry. W rozporządzeniu z 2011 r. były one objęte ochroną częściową, a obecnie zakres tej ochrony został ograniczony, ponieważ podlegają ochronie częściowej ale z możliwością pozyskiwania.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w istocie wnioskodawca domaga się wprowadzenia automatycznej odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wszystkie zwierzęta dziko występujące objęte w danym czasie ochroną ścisłą i częściową na podstawie aktów wykonawczych do art. 49 u.o.p.

1.3. Biorąc pod uwagę, że zaskarżony art. 126 u.o.p. był już przedmiotem oceny konstytucyjności, Trybunał zbadał, czy nie zachodzą negatywne przesłanki procesowe, których wystąpienie powoduje konieczność umorzenia postępowania.

Problematyka odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową była rozpatrywana w wyrokach z 3 lipca 2013 r. o sygn. P 49/11 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 73) oraz z 21 lipca 2014 r. o sygn. K 36/13 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 75). W obu sprawach Trybunał orzekł zakresową niezgodność art. 126 ust. 1 i 4 u.o.p. z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji; przywołanie tych samych wzorców kontroli konstytucyjności nie powoduje jednak tożsamości spraw.

Zarówno we wcześniejszych sprawach, tak też i w tym wniosku Prokuratora Generalnego przedmiot kontroli został wskazany zakresowo.

Dotychczas rozstrzygnięte problemy konstytucyjne odnoszące się do art. 126 ust. 1 u.o.p. dotyczyły ograniczenia przez ustawodawcę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa do szkód wyrządzonych tylko w określonych rodzajach mienia dla



każdego z wymienionych w tym przepisie gatunków zwierząt podlegających ochronie. W sprawie o sygn. P 49/11 przedmiotem kontroli była odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry, natomiast w sprawie o sygn. K 36/13 przez żubry, wilki, niedźwiedzie i rysie.

Natomiast w stosunku do art. 126 ust. 4 u.o.p. problem przedstawiony przez Prokuratora Generalnego w sprawie o sygn. K 36/13 dotyczył ograniczenia podmiotowego (tylko właściciele lub użytkownicy gospodarstw rolnych i leśnych) oraz przedmiotowego (zabezpieczanie tylko upraw i pól rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich) podejmowania współdziałania w zabezpieczaniu mienia przed szkodami wyrządzanymi przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry. Na skutek wyroku TK z 21 lipca 2014 r., sygn. K 36/13, art. 126 ust. 4 u.o.p. zawiera obecnie następującą treść normatywną: właściciele lub użytkownicy mienia mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, w zakresie sposobów zabezpieczania swojego majątku przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1.

W każdej ze spraw rozpatrywanych przez Trybunał art. 126 u.o.p. został zaskarżony w innym zakresie, a więc nie zachodzi tożsamość przedmiotowa. W rozpatrywanej sprawie problem nie dotyczy rodzaju majątku, w jakim została wyrządzona szkoda, ale objęcia odpowiedzialnością Skarbu Państwa szkód wyrządzonych przez pozostałe, tj. nie wskazane w art. 126 ust. 1 u.o.p., gatunki zwierząt podlegające ochronie ścisłej lub częściowej. Natomiast w odniesieniu do art. 126 ust. 4 u.o.p. problem konstytucyjny nie dotyczy ograniczenia rodzajów majątku, których właściciele lub użytkownicy mogą występować o podejmowanie działań zabezpieczających, ale ograniczenia tego uprawnienia tylko do zagrożenia szkodami, które mogą wyrządzić określone w art. 126 ust. 1 u.o.p. zwierzęta z gatunków podlegających ochronie.

Dlatego porównanie dotychczas rozstrzygniętych spraw z wnioskiem Prokuratora Generalnego w rozpatrywanej sprawie wskazuje jednoznacznie, że nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa umorzenia postępowania w postaci *res iudicata* ani też w postaci *ne bis in idem*.

## 2. Ochrona gatunkowa zwierząt i jej skutki.

Kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej stanowi jedną z konsekwencji ochrony gatunkowej przewidzianej w u.o.p. Zgodnie z art. 46 ust. 2 u.o.p. ochrona gatunkowa zwierząt służy zapewnieniu przetrwania i odpowiedniego stanu żyjących dziko gatunków rzadkich, występujących na ograniczonym terenie (endemicznych) czy też zagrożonych wyginięciem. Podstawą formalnoprawną ochrony jest rozporządzenie wydane przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa na podstawie art. 49 u.o.p. Obecnie jest to rozporządzenie z 2014 r. Zgodnie z treścią upoważnienia zawartego w art. 49 u.o.p. podstawą ochrony są: potrzeba ochrony dzikich zwierząt, ich siedlisk i ostoi oraz wymogi ekologiczne, naukowe i kulturowe. Konieczne jest także uwzględnienie przepisów prawa Unii Europejskiej. W tym aspekcie należy wskazać art. 12 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE L 206 z 22.07.1992, s. 7; dalej: dyrektywa siedliskowa), który zobowiązuje państwa członkowskie UE do ustanowienia ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a do dyrektywy siedliskowej.

Jak wskazał w piśmie z 27 lutego 2015 r. Minister Środowiska, kryteria wprowadzania ochrony gatunkowej są wielorakie. Wynikają ze stopnia zagrożenia danego gatunku, zależnie od wielkości jego populacji, obszaru występowania czy też zdolności do

odradzania się. Inne kryteria wprowadzenia ochrony gatunkowej to funkcja w ekosystemie, jak również względy gospodarcze w sytuacji, gdy masowa eksploatacja może zagrozić żywotności gatunku.

Celem ochrony jest nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa zagrożonym gatunkom, lecz również ochrona czynna, która ma prowadzić do poprawy ich sytuacji w naturalnym środowisku. W konsekwencji ochrona gatunkowa obejmuje zmienną grupę zwierząt, zależnie od naukowej oceny potrzeby wprowadzenia ochrony albo jej ograniczenia.

W celu realizacji ochrony gatunkowej ustawodawca w art. 52 ust. 1 u.o.p. sformułował katalog zakazów, m.in. umyślnego zabijania, okaleczania lub chwytania, transportu, ale również niszczenia siedlisk czy umyślnego płoszenia albo niepokojenia zwierząt. Objęcie konkretnego gatunku zwierząt dziko występujących ochroną nie znaczy, że automatycznie wprowadzane są wszystkie zakazy, jakie mogą służyć tej ochronie. Ustawodawca, uwzględniając specyfikę regulowanej materii, stworzył podstawy dostosowania zakresu ochrony do aktualnych potrzeb. Znaczy to, że przewidziane w ustawie zakazy wprowadzane są fakultatywne, z możliwością różnicowania sposobów ochrony.

Większość ze wskazanych powyżej zakazów została wprowadzona w stosunku do gatunków objętych ochroną ścisłą i częściową – zgodnie z § 6 rozporządzenia z 2014 r. Zarazem regulacja ta jest zróżnicowana, czego przykładem może być fakt, że zakaz umyślnego płoszenia lub niepokojenia nie został wprowadzony w stosunku do wszystkich gatunków objętych ochroną ścisłą i częściową. Ponadto w określonych sytuacjach zakaz ten został uchylony, np. nie obowiązuje w miejscach żerowania czapli siwej i kormorana, w obrębach hodowlanych ustanowionych zgodnie z przepisami o rybactwie śródlądowym – § 6 ust. 6 rozporządzenia z 2014 r.

W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca przewidział zarówno instrumenty różnicowania skali ograniczeń, związanych z ochroną gatunkową dziko występujących zwierząt, jak i pełnego eliminowania niektórych z nich. Środki łagodzenia skutków prawnych tej ochrony nie ograniczają się do wyżej wskazanych możliwości określania w rozporządzeniu odmiennego zakresu zakazów dla poszczególnych gatunków chronionych.

Ustawa przewiduje podstawy do wprowadzenia odstępstw od zakazów tak o charakterze generalnym, jak i indywidualnym. Istnieje możliwość powszechnego uchylecia określonych zakazów pod warunkiem, że nie ma rozwiązań alternatywnych, jak też, że odstępstwo takie nie jest szkodliwe dla zachowania chronionego gatunku. Jedną z przesłanek wprowadzenia odstępstwa od zakazów jest zapobieganie poważnym szkodom w uprawach rolnych, inwentarzu żywym, rybach, wodach, lasach lub innym mieniu (art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.p.).

Natomiast regionalni dyrektorzy ochrony środowiska mają uprawnienie do wprowadzenia na obszarze swojej właściwości miejscowej ogólnego zezwolenia na podejmowanie czynności podlegających zakazom w stosunku do określonych gatunków zwierząt objętych ochroną, a mianowicie bobra europejskiego, kormorana czarnego oraz czapli siwej. Podstawą tego wyłączenia zakazów jest również zapobieganie powstawaniu poważnych szkód w gospodarce człowieka (art. 56a ust. 1 i 2 u.o.p.).

Regionalni dyrektorzy mają także uprawnienie do wydawania indywidualnych zezwoleń na odstępstwo od zakazów przy braku rozwiązań alternatywnych ale pod warunkiem, że nie stanowi to zagrożenia dla właściwego stanu ochrony oraz jest konieczne m.in. ze względu na potrzebę ograniczenia poważnych szkód w uprawach rolnych, inwentarzu żywym, lasach, rybostanie, wodzie lub innych rodzajach mienia (art. 56 ust. 2 i ust. 4 pkt 2 u.o.p.).

Przyjmując elastyczne zasady i formy ochrony gatunkowej zwierząt ustawodawca starał się realizować konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju, a więc realizacji ochrony środowiska oraz – w miarę możliwości – zapobiegania szkodom, jakie mogą wyrządzać zwierzęta z gatunków podlegających ochronie.

### 3. Wzorce kontroli.

3.1. Prokurator Generalny jako wzorce kontroli wskazał art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepisy te mają w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane treści. W związku z tym nie ma konieczności ich szczegółowej analizy. Wystarczające jest przypomnienie treści wynikających z przywołanych norm konstytucyjnych, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie.

Zasada równości wobec prawa wymaga, aby podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań 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).

Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi zatem zostać poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą ich cech wspólnych i odmiennych. W tym celu konieczne jest właściwe określenie kryterium, na podstawie którego cecha jest ustalana.

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

- odstępstwo od zasady równości musi mieć charakter relewantny, a zatem 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, nie może być niższa niż interesów, które nie zostaną w pełni uwzględnione;
- musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, które uzasadniają odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. np. wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60).

Wnioskodawca wskazał, że kwestionowane przepisy naruszają także art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie równej ochrony prawa własności i prawa do odszkodowania za jej naruszenie.

Art. 64 ust. 2 Konstytucji poddaje ochronie zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego jak i inne prawa majątkowe. Norma ta w odniesieniu do praw majątkowych stanowi doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału wskazuje, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25 i 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). Gwarancja ochrony nie jest jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych. Jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw, a równość ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii (zob. wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Jednocześnie, jak wielokrotnie wskazywał Trybunał, art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że

wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40 oraz 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29).

Art. 64 ust. 2 Konstytucji jest konkretyzacją dwóch zasad ogólnych zawartych w Konstytucji – zasady ochrony własności oraz zasady równego traktowania przez władze publiczne.

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że ustawodawca ma swobodę kreowania i określania kształtu innych niż własność praw majątkowych, w tym prawa do odszkodowania.

3.2. Oceniając konstytucyjność zakwestionowanych przez Prokuratora Generalnego regulacji, Trybunał nie może pomijać, że sprawa dotyczy problematyki ochrony środowiska, która stanowi dobro umocowane w Konstytucji na kilku płaszczyznach, m.in. jako obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego obecnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1), a także jako jedna z przesłanek uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3).

Konstytucja traktuje środowisko jako dobro wspólne podlegające szczególnej ochronie. Sformułowanie wymogu ochrony środowiska już w pierwszym rozdziale Konstytucji pozwala wnosić, że sprawy ochrony środowiska Rzeczpospolita Polska traktuje jako jedne z najważniejszych, na równi ze strzeżeniem niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, wolnościami i prawami człowieka i obywatela, bezpieczeństwem obywateli i dziedzictwem narodowym. Art. 5 Konstytucji wśród głównych celów politycznych i społecznych państwa eksponuje konieczność ochrony środowiska poprzez zrównoważony rozwój. Zasada ta zobowiązuje państwo nie tylko do ochrony przyrody i kształtowania ładu przestrzennego, lecz także do należytej troski o rozwój społeczny i cywilizacyjny z uwzględnieniem różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia.

Podkreślenia wymaga fakt, że obowiązek takiej ochrony został skierowany zarówno do organów administracji publicznej (art. 74 ust. 2 Konstytucji), jak i innych podmiotów. Potwierdza to treść art. 86 Konstytucji, zgodnie z którym każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska. Jest to jeden z niewielu obowiązków wyrażonych *expressis verbis* w Konstytucji, co dodatkowo podkreśla znaczenie potrzeby ochrony środowiska. „Obowiązek dbałości o przyrodę, jako dziedzictwo i bogactwo narodowe, ciąży na organach administracji publicznej, osobach prawnych (innych jednostkach organizacyjnych) oraz osobach fizycznych” (wyrok TK z 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66).

Obowiązki wynikające z art. 86 Konstytucji mogą mieć różnorodny charakter. W doktrynie z obowiązku dbałości o stan środowiska wywodzi się nie tylko obowiązki o charakterze negatywnym, takie jak zakaz niszczenia lub degradowania elementów środowiska, zanieczyszczania wody, powietrza, czy ziemi, ale także obowiązki pozytywne, w tym przede wszystkim nakaz zapobiegania szkodom w środowisku oraz racjonalnego jego kształtowania (por. W. Radecki, *Obywatelskie prawo do środowiska w konstytucji PRL*, Jelenia Góra, nr 26/1984, s. 176, za: K. Działocha, komentarz do art. 86 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003). Obowiązku dbałości o stan środowiska nie można ograniczać do ponoszenia odpowiedzialności za spowodowane pogorszenie, co wynika z drugiej części art. 86 Konstytucji, ale należy go dekodować z pozostałych regulacji konstytucyjnych. Wśród nich szczególne znaczenie ma art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszczający ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, m.in. ze względu na ochronę środowiska. Konstytucja

pozwała ustawodawcy na ograniczenia wolności i praw, ale nieprzekraczalną granicę ingerencji stanowi istota danego prawa.

Z przywołanych regulacji wynika, że powszechne obowiązki wyznaczone przez Konstytucję w zakresie ochrony środowiska nie ograniczają się do zakazywania, czy nakazywania określonego zachowania, lecz sięgają znacznie dalej – umożliwiają bowiem ustawodawcy ograniczanie praw i wolności konstytucyjnych, gdy jest to konieczne dla wypełnienia obowiązku ochrony środowiska.

Regulacje odnoszące się do ochrony gatunkowej, stanowiącej jedną z form ochrony przyrody, należy traktować jako wypełnienie konstytucyjnych obowiązków związanych z ochroną przyrody będącej częścią ochrony środowiska. Są one tworzone również w interesie społeczeństwa, bowiem jest to jeden ze sposobów zapewniania równowagi ekologicznej środowiska.

3.3. Ze względu na specyficzny i złożony przedmiot sprawy dla oceny konstytucyjności nie jest wystarczające odniesienie się jedynie do kwestii równej ochrony praw majątkowych. Rozbudowane wywody wnioskodawcy dotyczące społecznej gospodarki rynkowej oraz znaczenia własności prywatnej pozostają irrelatywne.

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału ustrojodawca, zagwarantował poszanowanie i – co do zasady – równą dla wszystkich ochronę własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), ale nie ukształtował tego prawa jako absolutnego. Ograniczenia są dopuszczalne, jeśli następują w drodze ustawy i nie naruszają istoty prawa (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje cele, dla realizacji których ustawodawca może ograniczyć m.in. prawa majątkowe (zob. wyrok z 18 grudnia 2014 r. o sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121).

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie wypowiedział się także o koniecznych ograniczeniach prawa własności wynikających z potrzeby ochrony środowiska, jak m.in. w wyroku o sygn. K 28/06 (wyrok z 16 października 2007 r., OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 104). Przedmiotem tamtej sprawy była kontrola zgodności z Konstytucją art. 185 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.) wyłączającego odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa w przypadku konieczności znoszenia ograniczeń wynikających z art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne. Przepis ten zabraniał wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału po stronie odpowietrzanej, aby zapewnić szczelność i stabilność wałów przeciwpowodziowych. Trybunał orzekł wówczas, że regulacja taka jest zgodna z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3.4. Konstytucyjny kontekst ochrony środowiska, w której mieści się ochrona gatunkowa zwierząt, oraz wątpliwości przedstawione przez Prokuratora Generalnego wymagają ustalenia, czy na ustawodawcy ciąży konstytucyjny obowiązek wprowadzenia prawa do odszkodowania od Skarbu Państwa za każdą szkodę wyrządzoną przez wszystkie objęte ochroną zwierzęta dziko występujące.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie istnieje ogólne i abstrakcyjne prawo do odszkodowania od Skarbu Państwa, rozumiane jako jedno z praw majątkowych podlegających równej ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji prawo do odszkodowania obejmuje tylko szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje jednak, że nie ma podstaw, by z art. 77 ust. 1 Konstytucji

wyprowadzać bezwzględną zasadę naprawienia, w każdym wypadku, wszystkich elementów szkody polegającej na uszczerpieniu praw majątkowych. Podstawy odpowiedzialności wynikają z zasady legalizmu – określonej w art. 7 Konstytucji, a więc jej źródłem jest naruszenie przez organ granic działania wyznaczonych mu przez prawo. Natomiast podstawy roszczeń odszkodowawczych zawarte są w art. 30 oraz art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z jednej strony jest to niezbywalna godność człowieka, która ma charakter nieograniczony i przekłada się na pełną odpowiedzialność za szkody wyrządzone na osobie. Z drugiej natomiast, w odniesieniu do praw majątkowych, możliwe jest ograniczenie zakresu obowiązku naprawienia szkody w mieniu, gdyż stanowi on korelat przepisów konstytucyjnych statuujących ochronę praw majątkowych i w konsekwencji może być ograniczany z poszanowaniem zasad wskazanych w tychże przepisach (zob. wyrok z 24 kwietnia 2014 r. o sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42 i powołane tam orzecznictwo).

Art. 77 ust. 1 Konstytucji nie stanowi zatem konstytucyjnej podstawy roszczeń odszkodowawczych kierowanych do Skarbu Państwa w zakresie szkód wyrządzanych przez zwierzęta objęte ochroną ścisłą i częściową, ponieważ wprowadzenie takiej ochrony jest właśnie realizacją obowiązków władzy publicznej określonych m.in. w art. 74 ust. 2 Konstytucji. Nie można zatem mówić o bezprawnym działaniu, które stałoby się przyczyną szkody.

W konsekwencji Trybunał stwierdził, iż nie istnieje konstytucyjna podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa za każdą szkodę wyrządzoną przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową.

#### 4. Ocena konstytucyjności art. 126 ust. 1 u.o.p.

4.1. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta dziko występujące objęte ochroną podlega różnym regulacjom ustawowym. Ustawodawca, kształtując zakres tej odpowiedzialności w ustawie o ochronie przyrody, skorzystał z przysługującego mu uprawnienia do odmiennego określenia jej zasad, niż wynika to z ogólnych unormowań odpowiedzialności zawartych w kodeksie cywilnym.

Art. 126 u.o.p. daje podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wymienione wprost w ust. 1 gatunki zwierząt podlegające ochronie ścisłej: zebra, wilka, rysia, niedźwiedzia oraz bobra. Ten ostatni gatunek jest obecnie objęty ochroną częściową z możliwością pozyskiwania. Równocześnie jednak art. 126 ust. 12 u.o.p. zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do wskazania również innych gatunków zwierząt podlegających ochronie, za które będzie odpowiadał Skarb Państwa.

Przyjęte rozwiązanie nie ogranicza odpowiedzialności Skarbu Państwa tylko do zwierząt z gatunków wymienionych w art. 126 ust. 1 u.o.p. – odpowiedzialność ta może zostać poszerzona ze względu na potrzebę utrzymania ochrony zwierząt zagrożonych wyginięciem oraz wyrządzających szkody w gospodarce człowieka.

Wnioskodawca przyjął założenie, że art. 126 ust. 1 u.o.p. powinien przewidywać odpowiedzialność Skarbu Państwa za wszystkie gatunki objęte ochroną ścisłą i częściową. Oceniając powyższy zarzut, Trybunał stwierdził, że wnioskodawca całkowicie pominął w swojej argumentacji ten element obowiązującego stanu prawnego, jakim jest art. 126 ust. 12 u.o.p.

Ustawodawca, określając skutki prawne wprowadzenia ochrony gatunkowej, ustalił zakres odpowiedzialności odszkodowawczej. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez konkretne gatunki zwierząt podlegających

ochronie, wymienione *expressis verbis* w art. 126 ust. 1 u.o.p., ale odpowiedzialność ta może zostać rozciągnięta – w rozporządzeniu Rady Ministrów – na szkody wyrządzone przez inne gatunki podlegające ochronie.

We wprowadzeniu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzane przez niektóre gatunki zwierząt podlegające ochronie upatruje się instrumentu wzmocnienia ochrony gatunków zagrożonych wyginięciem. Podczas rozprawy Minister Środowiska podkreślił, że poszkodowany mając perspektywę uzyskania od Skarbu Państwa odszkodowania jest skłonny ściśle przestrzegać rygorów związanych z ochroną gatunkową.

Istotą ochrony zwierząt jest zapobieganie wyginięciu danego gatunku i umożliwienie swobodnego bytowania w środowisku. Objęcie określonego gatunku zwierząt dziko występujących ochroną ścisłą lub częściową nie jest równoznaczne z wyrządzaniem przez nie szkód. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie odpowiedzialności za gatunki, co do których prawdopodobieństwo wyrządzenia istotnych szkód dla człowieka i jego gospodarki jest szczególnie wysokie. Równocześnie Rada Ministrów została upoważniona do wprowadzenia odpowiedzialności – na takich samych zasadach – w sytuacji potrzeby zrekompensowania szkód wyrządzonych przez inne gatunki zwierząt podlegające ochronie, a zagrożone wyginięciem. Przyjęty model odpowiedzialności zapewnia potrzebną elastyczność regulacji prawnej, ponieważ lista gatunków objętych ochroną jest zmienna i zależna od wielu czynników, w tym od warunków biologicznych i środowiskowych.

Analogiczne rozwiązanie było przewidziane w poprzedniej ustawie o ochronie przyrody – z dnia 16 października 1991 r. (Dz. U. Nr 114, poz. 492, ze zm.). W art. 52 ust. 1 tej ustawy wskazano enumeratywnie gatunki chronione wyrządzające szkody, za które odpowiadał Skarb Państwa (żubry, niedźwiedzie i bobry). Natomiast w ust. 3 zawarto upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w rozporządzeniu także innych gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które też odpowiada Skarb Państwa. Na podstawie tego przepisu wydane zostało rozporządzenie z dnia 10 września 1997 r. w sprawie gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa (Dz. U. Nr 109, poz. 706). Odpowiedzialność Skarbu Państwa została w nim rozciągnięta na szkody wyrządzane przez wilki.

Jest to zatem rozwiązanie, które umożliwia skorelowanie zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzane przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową z wymogami ochrony konkretnych gatunków zwierząt oraz wynikającymi z tego problemami dla działalności człowieka. Racjonalny ustawodawca jest zobligowany do tworzenia przepisów, które są zgodne z zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi, ale również mają charakter realny. Nie można bowiem abstrahować od podstawowych reguł odpowiedzialności deliktowej, które wymagają jednoznacznego określenia podmiotu i zdarzenia wywołującego szkodę oraz wykazania adekwatnego związku przyczynowego z powstałym uszczerbkiem majątkowym. W stosunku do wszystkich gatunków zwierząt objętych ochroną ścisłą i częściową ustalenie odpowiedzialności mogłoby być znacznie ograniczone lub wręcz niemożliwe.

Przyjęta regulacja zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową obejmuje łącznie treść art. 126 ust. 1 i 12 u.o.p. Występowanie istotnych dla gospodarki szkód powinno być podstawą wprowadzenia odpowiedzialności odszkodowawczej za inne niż wymienione w art. 126 ust. 1 u.o.p. zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Jest to zadanie Rady Ministrów z zakresu polityki państwa, a ocena konieczności wydania odpowiednich aktów wykonawczych nie leży w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie można uznać, by art. 126 ust. 1 u.o.p. naruszał konstytucyjne zasady równości czy równej ochrony praw majątkowych. W obowiązującym stanie prawnym przewidziano podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone w gospodarce człowieka przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej. Z faktu wskazania w art. 126 ust. 1 u.o.p. niektórych gatunków *expressis verbis* nie wynika, że ustawodawca naruszył zasadę równości wobec prawa.

4.2. Analiza zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w odniesieniu do zasady równości pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu wskazać, że nie tylko kwestia, za które spośród zwierząt objętych ochroną gatunkową Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność została unormowana w sposób zróżnicowany. Rekompensata nie obejmuje gruntów otrzymanych od Skarbu Państwa, ani też szkód o niewielkich rozmiarach. Przesłanką uchylenia tej odpowiedzialności może być też zaniechanie samego poszkodowanego. Znaczy to, że nawet w przypadku szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za każdy uszczerbek majątkowy. Kwestie te nie stanowią przedmiotu orzekania, ale wpływają na zakres oceny konstytucyjności szczególnych zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa określonych w ustawie o ochronie przyrody, czego w istocie domaga się wnioskodawca.

Trybunał w wyrokach o sygn. P 49/11 oraz K 36/13 wskazał, że z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią byłoby odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej. Jednakże jeżeli ustawodawca przyznał, na podstawie rozwiązań ustawowych, takie prawo określonej grupie podmiotów, to jest zobowiązany do respektowania zasad konstytucyjnych. 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). We wskazanych wyrokach Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w zależności od sposobu wykorzystania mienia, w jakim szkodę wyrządziły zwierzęta z gatunków określonych w art. 126 ust. 1 u.o.p. W stanie prawnym ukształtowanym wskazanymi powyżej wyrokami Trybunału Konstytucyjnego istnieje już podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone np. przez bobry w majątku wykorzystywanym nie tylko gospodarczo, ale również w celach rekreacyjnych. Należy jednak podkreślić, że w wyroku o sygn. K 36/13 Trybunał jednoznacznie wskazał: „[n]ie każda szkoda wyrządzona przez gatunek chroniony podlegać ma automatycznemu wyrównaniu przez Skarb Państwa”.

Nie można uznać, co postuluje Prokurator Generalny we wniosku, że zasady równości i ochrony prawa własności wymagają objęcia treścią art. 126 ust. 1 u.o.p. wszystkich gatunków zwierząt podlegających ochronie ścisłej i częściowej. Ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie normatywne zapewniające odpowiednią dla potrzeb ochrony zwierząt elastyczność, ze względu na zmienny zakres i formy ochrony poszczególnych gatunków. Zróżnicowanie ich cech biologicznych oraz warunków bytowania powoduje, że nie wszystkie gatunki podlegające ochronie ścisłej lub częściowej wyrządzają szkody majątkowe. W kontekście rozpatrywanej sprawy należy przypomnieć, że celem wprowadzenia ochrony gatunkowej nie jest umożliwianie zwierzętom wyrządzania szkód w gospodarce człowieka, ale ich ochrona ze względu na zagrożenie wyginięciem. Służą temu wprowadzane przez ustawodawcę zakazy określonych działań w stosunku do zwierząt gatunków objętych ochroną. W obowiązującym rozporządzeniu z 2014 r. zakazy te zostały zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych gatunków, co



powinno minimalizować ryzyko szkód, jakie mogą wyrządzić zwierzęta tych gatunków w gospodarce człowieka.

Trybunał zwrócił uwagę, że wprowadzenie ochrony gatunkowej zwierząt mieści się w konstytucyjnej przesłance ochrony środowiska, której przestrzeganie jest obowiązkiem nie tylko władz publicznych ale również wszystkich obywateli. Co istotne, określone prawa i wolności mogą być ograniczane, zgodnie z zasadą proporcjonalności m.in. z uwagi na konieczność ochrony środowiska.

Biorąc pod uwagę znaczenie ochrony gatunkowej zwierząt dla ochrony środowiska a także przyjęte elastyczne reguły odpowiedzialności Skarbu Państwa, która może być rozszerzana na inne gatunki chronione i wyrządzające szkody w gospodarce człowieka, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 126 ust. 1 u.o.p. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

#### 5. Ocena konstytucyjności art. 126 ust. 4 u.o.p.

5.1. Wnioskodawca wskazał, że art. 126 ust. 4 u.o.p. zawiera ustawowe zezwolenie dla niektórych właścicieli lub użytkowników mienia na współdziałanie z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska lub dyrektorami parków narodowych w zabezpieczaniu przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzęta określone w art. 126 ust. 1 u.o.p. Zdaniem wnioskodawcy uprawnienia takiego pozbawieni są właściciele i użytkownicy narażeni na szkody wyrządzone przez inne zwierzęta objęte ochroną gatunkową.

W pierwszej kolejności Trybunał ustalił treść normatywną zaskarżonego przepisu. Zgodnie z art. 126 ust. 4 u.o.p. właściciele lub użytkownicy mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, w zakresie sposobów zabezpieczania swojego mienia przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1. Ten przepis nie obejmuje jednak pełnej normy prawnej określającej współdziałanie organów administracji z zainteresowanymi podmiotami w zabezpieczaniu przed szkodami popełnianymi przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Dopiero w art. 126 ust. 5 u.o.p. sprecyzowano, że współpraca regionalnych dyrektorów i – odpowiednio – dyrektorów parków narodowych może polegać na finansowaniu ze środków publicznych budowy urządzeń lub podejmowaniu czynności o charakterze prewencyjnym, w ramach umów cywilnoprawnych zawieranych z podmiotami zagrożonymi wystąpieniem szkód. Co więcej, zgodnie z art. 126 ust. 6 pkt 2 lit. b u.o.p. brak zgody właściciela lub użytkownika na budowę przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub dyrektora parku narodowego urządzeń lub na podjęcie działań zapobiegawczych jest przesłanką wyłączającą odpowiedzialność Skarbu Państwa za powstałą w takich okolicznościach szkodę.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że współdziałanie, o którym mowa w art. 126 ust. 4 u.o.p. nie może być pojmowane jako „ustawowe zezwolenie dla właścicieli lub użytkowników mienia”, jak przyjmuje wnioskodawca, ale jako wskazanie potrzeby współdziałania, skoro brak zgody na podejmowanie działań zabezpieczających wyłącza odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

Przepis ten, w związku z art. 126 ust. 5 u.o.p., określa kompetencje regionalnego dyrektora i dyrektora parku do zawierania umów cywilnoprawnych i do wydatkowania środków budżetowych na urządzenia i zabiegi zabezpieczające przed szkodami wyrządzanymi przez podlegające ochronie gatunki zwierząt. To regionalni dyrektorzy i dyrektorzy parków narodowych stanowią grupę adresatów kwestionowanej normy, jakkolwiek dotyczy ona również właścicieli i użytkowników zagrożonych wystąpieniem

szkód. Nie można bowiem uznać, że obywatele potrzebują „ustawowego zezwolenia” do współdziałania z organami administracji, jak mogłoby wynikać z powierzchownej interpretacji art. 126 ust. 4 u.o.p. W demokratycznym państwie prawnym istotą administracji publicznej – i szerzej władz publicznych – jest wykonywanie zadań na rzecz społeczeństwa i we współpracy z nim.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 126 ust. 4 u.o.p., wbrew stanowisku wnioskodawcy, nie ogranicza możliwości podejmowania przez zainteresowanych właścicieli oraz użytkowników mienia współdziałania z organami administracji publicznej, a zatem jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5.2. Podlegające konstytucyjnej ochronie prawo własności wiąże się również z określonymi obowiązkami. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że właściciel powinien w należyty sposób dbać o swoje prawa i realizować określone obowiązki, w szczególności wynikające z nakazów interesu publicznoprawnego (zob. m.in. wyroki z: 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz 102; 29 czerwca 2005 r. sygn. SK 34/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69; 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41).

Obowiązkiem właściciela jest zatem dbałość o swój majątek i podejmowanie starań w celu jego ochrony. Dlatego jedną z przesłanek wyłączających odpowiedzialność Skarbu Państwa jest brak zgody poszkodowanego na zrealizowanie działań zapobiegawczych na jego terenie. Właściciel lub użytkownik mienia przewidując możliwość wyrządzenia szkody przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, w pierwszej kolejności sam powinien podjąć stosowne czynności, zmierzające do uniknięcia szkody lub zminimalizowania jej rozmiarów.

W u.o.p. przewidziano szereg rozwiązań, które pozwalają na zabezpieczenie mienia przed dziko występującymi zwierzętami z gatunków objętych ochroną. Już na etapie wprowadzania ochrony minister właściwy do spraw środowiska może ukształtować w odmienny sposób zakazy dotyczące poszczególnych gatunków chronionych, jak również wprowadzić odstępstwa od zakazów, aby zapobiegać poważnym szkodom w mieniu (art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.p.).

Kolejnym rozwiązaniem, które w istotny sposób łagodzi zakres zakazów związanych z ochroną gatunkową, jest art. 56a u.o.p. dodany w ustawie z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 985). Przepis ten upoważnia regionalnego dyrektora ochrony środowiska do wprowadzenia na obszarze swojej właściwości powszechnych odstępstw od zakazów określonych w art. 52 ust. 1 u.o.p. w odniesieniu do bobra europejskiego, kormorana czarnego lub czapli siwej. Uchylenie zakazów może obowiązywać przez czas określony, maksymalnie 5 lat, ale – w zależności od sytuacji – możliwe jest wydawanie kolejnych zarządzeń zawierających odstępstwa na kolejne okresy. Regionalny dyrektor w zarządzeniu określa warunki wykonywania czynności, w tym termin i obszar, którego ono dotyczy. Jak wskazał Minister Środowiska w odpowiedzi na pytania Trybunału, regionalni dyrektorzy wydali dotychczas 9 zarządzeń dotyczących bobrów.

Zainteresowany właściciel może także na swój wniosek uzyskać zgodę na indywidualne odstępstwo od zakazów służących bezpieczeństwu zwierząt objętych ochroną ścisłą i częściową. Wśród przesłanek zezwolenia na wykonanie czynności podlegających zakazom w stosunku do zwierząt objętych ochroną gatunkową, określonych w art. 56 ust. 4 u.o.p., ustawodawca wskazał m.in. konieczność ograniczenia poważnych szkód w uprawach rolnych, inwentarzu żywym, lasach, rybostanie, wodach i innych rodzajach mienia.

Zapobieganie szkodom wyrządzanym przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową jest również realizowane dzięki programom finansowania ochrony środowiska z budżetów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, środkom technicznym, zapobiegającym powstawaniu szkód a przekazywanym rolnikom przez niektóre regionalne dyrekcje ochrony środowiska oraz dzięki szkoleniom podnoszącym świadomość właścicieli i użytkowników zagrożonych szkodami (na co zwrócił uwagę Minister Środowiska w odpowiedzi z 27 lutego 2015 r.).

Możliwość prowadzenia działań zapobiegawczych we współdziałaniu z organami administracji publicznej, takich jak budowa urzędzeń lub podejmowanie czynności zapobiegających powstawaniu szkód, jest zatem jednym z istniejących instrumentów prewencji. Regionalni dyrektorzy oraz dyrektorzy parków narodowych mają ustawowe kompetencje do zawierania w tym zakresie umów cywilnoprawnych z właścicielami i użytkownikami mienia (art. 126 ust. 4 i 5 u.o.p.). Ustawodawca przewidział więc – jako skutek wprowadzenia ochrony gatunkowej – również finansowanie ze środków publicznych działań zabezpieczających przed szkodami wyrządzanymi przez gatunki zwierząt wymienione w art. 126 ust. 1 u.o.p.

5.3. Możliwość współdziałania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska lub dyrektorem parku narodowego w zakresie zabezpieczenia swojego majątku mają wszyscy właściciele lub użytkownicy mienia zagrożeni powstaniem szkody, jaką mogą wyrządzić zwierzęta objęte ochroną ścisłą i częściową, niezależnie od treści art. 126 ust. 4 u.o.p. Konsekwencją wprowadzenia ochrony gatunkowej jest zagwarantowanie zwierzętom swobodnego przemieszczania się i bytowania w wybranych przez nie miejscach. W zależności od okoliczności faktycznych nie można wykluczyć potrzeby podjęcia działań zabezpieczających przed różnymi gatunkami zwierząt podlegających ochronie ścisłej lub częściowej. Należy jednak pamiętać, że życie i działalność człowieka w środowisku przyrodniczym, które jest miejscem bytowania dzikich zwierząt, wiąże się z pewnym ryzykiem. Wystąpienie do regionalnego dyrektora lub dyrektora parku narodowego z wnioskiem o udzielenie pomocy w zabezpieczeniu majątku przed szkodami nie wymaga specjalnej podstawy prawnej.

Skoro zatem nie ma konstytucyjnych podstaw do wywodzenia prawa do odszkodowania od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wszystkie objęte ochroną gatunki zwierząt, a ograniczenia prawa własności są dopuszczalne ze względu na potrzebę ochrony środowiska (art. 31 ust. 3 Konstytucji), to podstawową konsekwencją wprowadzenia ochrony powinno być podejmowanie działań zapobiegawczych. Pozwalają one z jednej strony na ochronę zagrożonych gatunków, które mogą swobodnie występować w formie dziko żyjącej, z drugiej zaś zapobiegają powstawaniu szkód w gospodarce człowieka lub je minimalizują. W połączeniu z istniejącymi zasadami odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez określone gatunki zwierząt chronionych jest to rozwiązanie realizujące standardy konstytucyjne.

Na marginesie tej sprawy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konieczne jest wypracowanie spójnego systemu skutecznego zapobiegania szkodom wyrządzanym przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, przede wszystkim w majątku wykorzystywanym gospodarczo, który stanowi podstawowe źródło dochodów jego właściciela lub użytkownika. W praktyce problemem jest również niewielka skala podejmowanych dotychczas działań zapobiegawczych oraz mała aktywność w tym zakresie właścicieli czy też użytkowników mienia, szczególnie w odniesieniu do liczby wypłacanych odszkodowań, na co zwracał uwagę Minister Środowiska. Jest to jednak zagadnienie z

zakresu stosowania prawa i polityki państwa, a nie oceny konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, niemniej przez ustawodawcę powinno zostać dostrzeżone.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.