U C H W A Ł A

S E N A T U R Z E C Z Y P O S P O L I T E J P O L S K I E J

z dnia 10 kwietnia 2014 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody.

Jednocześnie upoważnia senatora Stanisława Gorczycę do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

projekt

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o ochronie przyrody

Art. 1. W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842) w art. 126 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

U Z A S A D N I E N I E

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2013 r. (sygn. akt P 49/11) dotyczącego ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.). Jego sentencja została ogłoszona 26 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 842, a pełny tekst, wraz z uzasadnieniem, w OTK ZU Nr 6A, poz. 73.

Projekt przewiduje ustanowienie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niektóre gatunki zwierząt, niezależnie od rodzaju majątku, w którym szkody zostały wyrządzone. Dotychczas odszkodowania można było domagać się tylko za szkody wyrządzone w niektórych rodzajach majątku, np. w gospodarstwie rolnym, leśnym rybackim lub w pasiece, w zależności od gatunku zwierzęcia, które wyrządziło szkodę.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

TK orzekł, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody 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 RP.

Ustawa o ochronie przyrody obejmuje pewne gatunki zwierząt ochroną polegającą m.in. na zakazie zabijania tych zwierząt, mimo że niekiedy wyrządzają one szkody w majątku. Jednocześnie ustawodawca uznał, że skutkiem takiej ochrony, mającym m.in. na celu zachęcenie do szczególnego przestrzegania zakazu, będzie odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niektóre gatunki zwierząt. Zakwestionowany przepis przewiduje, że Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez bobry – w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim. *A contrario* Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez bobry poza gospodarstwem rolnym, leśnym lub rybackim, np. na terenach służących celom bytowym czy rekreacyjnym.

Konstytucyjna zasada równości wymaga aby wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną, istotną cechą w równym stopniu, były traktowane równo (art. 32 ust. 1 Konstytucji). W omawianym przypadku chodzi o równą ochronę praw majątkowych (art. 64 ust. 2). Istotną cechą upodabniającą te podmioty prawa jest tu wyrządzenie szkody

przez bobry. Ustawodawca zróżnicował jednak ich sytuację i jednym przyznał prawo do odszkodowania, a innym nie. Zróżnicowanie to, samo w sobie nie musi być niekonstytucyjne. Może ono być usprawiedliwione, jeśli: 1) odstępstwo od zasady równości ma charakter relewantny, tzn. pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służy realizacji tego celu i treści, 2) jest zrównoważone, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, jest zbilansowana z interesami, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, 3) pozostaje 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.

Zdaniem TK jednak, nie powinno mieć znaczenia to czy szkoda została wyrządzona w mieniu stanowiącym gospodarstwo rolne, leśne lub rybackie czy też działkę spełniającą inne funkcje. Dokonane 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 wynikające 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, 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.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Literalnie czytana sentencja wyroku TK wskazywałaby jedynie na konieczność usunięcia z zakwestionowanego punktu wyrazów po myślniku, łącznie z owym myślnikiem, tj.: „- w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim". Należy jednak zwrócić uwagę, że wyrok zapadł w wyniku pytania prawnego sądu, dotyczącego zawsze konkretnej sprawy. Zatem przedmiotem zaskarżenia do Trybunału, a tym bardziej przedmiotem jego rozstrzygnięcia nie mogły być inne postanowienia ustawy, nawet jeżeli zawierają podobną niezgodność z Konstytucją. Tymczasem inne punkty przepisu, w odniesieniu do innych gatunków zwierząt również zawierają ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Przepis brzmi następująco:

„Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez:
1) żubry - w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym;
2) wilki - w pogłowiu zwierząt gospodarskich;
3) rysie - w pogłowiu zwierząt gospodarskich;
4) niedźwiedzie - w pasiekach, w pogłowiu zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych;
5) bobry - w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim".

Można się domyślać, że ustawowa treść ograniczeń zawartych w pozostałych punktach, również wynika z tego, że w praktyce zwierzęta te rzadziej wyrządzają szkody innego rodzaju lub w innych miejscach, niż te wymienione po myślnikach. Jednak tego rodzaju ograniczenie zostało przez TK zakwestionowane. W konsekwencji proponuje się usunąć we wszystkich punktach wątpliwe konstytucyjnie fragmenty. Nadal za szkody wyrządzone przez wymienione gatunki będzie odpowiadał Skarb Państwa, tym razem jednak niezależnie od rodzaju majątku, w którym zwierzęta wyrządziły szkodę.

4. Konsultacje

Minister Środowiska w swoim pierwszym piśmie (z 11 grudnia 2013 r.) zaproponował by usunąć ograniczenia osobowe i rzeczowe także z art. 126 ust. 4 i 5 oraz by doprecyzować okoliczności, w których odszkodowanie się nie należy.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa zaproponowała szerszą nowelizację art. 126 ustawy, która jednak wykraczała poza wykonanie wyroku. Uznając, że propozycja senacka „nie realizuje wyroku Trybunału", zaproponowała jednak identyczną, jak senacka, treść art. 126 ust. 1. Należy jednak zwrócić uwagę, że istotą wyroku TK było to, że dotychczasowe

rozwiązanie nie zapewniało równości podmiotów, o której mówi art. 32 i art. 64 Konstytucji, natomiast celem propozycji Prokuratorii jest raczej wyposażenie jej, jako reprezentanta Skarbu Państwa, w instrumentarium umożliwiające, odpieranie przed sądami żądań o odszkodowania. Komisje Senatu nie negując możliwości uzupełnienia projektu o dodatkowe i precyzyjne warunki wypłaty odszkodowań (przy zapewnieniu jednak wymaganej przez Konstytucję równości podmiotów), poprosiły Ministra Środowiska o ustosunkowanie się do tej propozycji. Minister (w piśmie z 27 stycznia 2014 r) zauważył, że propozycja Prokuratorii jest zgodna z propozycją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Podniósł też, iż jednym z możliwych sposobów wykonania wyroku TK jest „wykreślenie gatunku bóbr z listy zwierząt, za które wypłacane jest odszkodowanie oraz utrzymanie statusu ochrony «częściowej»". Ponadto dowodził, że skoro wypłacanie odszkodowań nie jest obowiązkiem konstytucyjnym państwa, to ustawodawca ma prawo do definiowania przedmiotów podlegających odszkodowaniu, poprzez wskazywanie np. pogłowia, upraw rolnych lub leśnych i pasiek, jako rodzajów majątku, w którym wyrządzone szkody podlegałyby odszkodowaniu. Zdaniem Ministra nie byłoby to niezgodne z Konstytucją, gdyż „każdy ma prawo posiadać «pogłowie», «uprawy rolne», «uprawy leśne», «pasieki» itp.". Stwierdził też, że „wnioski Prokuratorii (…), a także zapisy projektu musiałyby być (…) zrewidowane pod kątem przyszłej filozofii wypłaty odszkodowań", niemniej jednak uznał je za „mogące stanowić podstawę do przygotowania nowelizacji". W związku z wielowątkową i niejednoznaczną propozycją Ministra, Komisje zwróciły się do niego o przedstawienie poprawek do projektu. Minister (w piśmie z 18 lutego 2014 r.) przedstawił propozycję, która wprowadzała nowe i uzupełniała dotychczasowe warunki wypłaty odszkodowań, ale przede wszystkim utrzymywała, z niewielkimi zmianami językowymi, dotychczasową treść przepisu art. 126 ust. 1 (zakwestionowaną przez TK).

Do pierwotnego projektu nie zgłosił zastrzeżeń Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (pismo z 3 grudnia 2013 r.). W kolejnym piśmie (z 26 lutego 2014 r.) zaprotestował jednak przeciw propozycji Ministra Środowiska, ponieważ „przenosi w znacznym stopniu odpowiedzialność za zabezpieczenie majątku przed zwierzętami objętymi ochroną, a także ponoszenie kosztów tej ochrony na jego właściciela". Krytycznie odniósł się także „do propozycji pomniejszenia wysokości odszkodowania (…) o kwotę wydatkowaną przez właściwy organ na zabezpieczenie mienia". Za zasadne uznał też wyjaśnienie, jak często regionalni dyrektorzy ochrony środowiska korzystają z uprawnienia z art. 56a ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym mogą oni zezwolić na obszarze swojego działania, na

czas określony, nie dłuższy niż 5 lat, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, w stosunku do bobra europejskiego, kormorana czarnego oraz czapli siwej, na czynności podlegające zakazom określonym w art. 52 ust. 1. Uznał, że proponowane zmiany powinny się ograniczyć do nowelizacji art. 126 ust. 1.

Popierając projekt, o jego uzupełnienie o inne zwierzęta, za zachowania których, powinny być wypłacane odszkodowania przez Skarb Państwa, wniosła Krajowa Rada Izb Rolniczych. Projekt senacki poparł Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wnosząc jednak o uwzględnienie możliwości odstępstw od odpowiedzialności Skarbu Państwa. Do projektu nie zgłosili uwag Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Polski Związek Łowiecki.

Nie odesłały pism z opiniami następujące podmioty: Minister Administracji i Cyfryzacji, Krajowa Izba Gospodarcza, Naczelna Rada Adwokacka, Zarząd Fundacji Zielone Płuca Polski oraz Zarząd Związku Województw RP.

Komisje, biorąc m.in. pod uwagę brak jednolitego stanowiska ministrów w tej sprawie, w drugim czytaniu podtrzymały pierwotną propozycję.

5. Skutki projektowanej ustawy

Skutkiem ustawy będzie konieczność wypłacania większej grupie właścicieli odszkodowań za szkody wyrządzone przez wskazane gatunki zwierząt. Według informacji Ministra Środowiska, dotychczas na odszkodowania wydano kwoty przedstawione w poniższej tabeli (w złotych).

Rok/Gatunek	Żubr	Wilk	Ryś	Niedźwiedź	Bóbr	Łącznie
2008	88 888	474 842	2 796	81 327	4 443 985	5 093 846
2009	101 021	381 332	1 390	130 019	5 967 219	6 582 990
2010	389 566	509 616	860	266 209	6 809 500	7 977 761
2011	465 601	493 116	1 650	142 186	10 502 163	11 606 727
2012	395 086	633 906	13 175	93 754	12 100 000	13 237 933

Wysokość odszkodowań za 2013 r. Minister szacuje na 16 milionów złotych. Minister przewiduje też, że proponowana nowelizacja może spowodować koszty podane niżej (w złotych).

Rodzaj kosztów/Gatunek	Żubr	Wilk	Ryś	Niedźwiedź	Bóbr
Koszty administracyjne (zatrudnienie i wyposażenie dod. pracowników szacujących szkody)	0	105 000	0	0	1 671 000
Koszty biegłych rzeczoznawców	40 000	28 000	0	5 000	1 107 000
Wartość szkód w mieniu innym niż dotychczas	302 000	170 000	0	13 000	13 051 000
Ogółem	342 000	303 000	0	18 000	15 829 000

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.