



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 29 października 2013 r.

**Druk nr 481**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o ochronie przyrody.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Wojciech Skurkiewicz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

**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.

## **UZASADNIENIE**

### **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 różnicował 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 pogłowie zwierząt gospodarskich;
- 3) rysie - w pogłowie zwierząt gospodarskich;
- 4) niedźwiedzie - w pasiekach, w pogłowie 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 wyrzuciły szkodę.

### **4. Skutki projektowanej ustawy**

Skutkiem ustawy będzie konieczność wypłacania większej grupie właścicieli odszkodowań za szkody wyrządzone przez wskazane gatunki zwierząt.

### **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.