

## Odpowiedzialność za szkody wyrządzane przez zwierzęta chronione

Ustawy i rozporządzenia na przestrzeni lat w różny sposób określały stopień odpowiedzialności za szkody, jakie wyrządzała zwierzęta objęta ochroną gatunkową. Warto podkreślić, że tego typu zwierzęta mogą wyrządzać szkody nie tylko w mieniu, ale także na osobie.



**J**eśli chodzi o szkody w mieniu, to wystarczy przywołać przykład wilków atakujących owce, jastrzębi porywających drób czy kormoranów będących naturalnymi konkurentami rybaków. Niekiedy ustawodawca pozwala zagrożonemu bronić się samemu, co można było prześledzić w przypadku zmieniających się przepisów dotyczących kormoranów, niekiedy jednak nie zezwala na to, a wtedy pojawia się problem rekompensowania szkód, przed którymi zagrożony nie może się uchronić, bo np. zabijając wilka, popełniłby przestępstwo.

### Kilka uwag o charakterze historycznym

W pierwszej polskiej Ustawie z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody żadnych przepisów dotyczących odpowiedzialności za szkody wyrządzane przez zwierzęta chronione nie było. Zabrakło ich także w drugiej Ustawie z 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody. Pojawiły się dopiero w trzeciej Ustawie z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody. W jej art. 52 zapisano, że Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez żubry, niedźwiedzie i bobry, a Rada Ministrów

mogła określić rozporządzeniem inne gatunki zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa.

Artykuł 52 poprzedniej ustawy ulegał kilkakrotnym zmianom, ale w okresie jej obowiązywania nie zmieniła się zasada: tylko trzy gatunki i naprawianie tylko tzw. rzeczywistej szkody (a nie utraconych korzyści).

Jeśli natomiast chodzi o możliwość rozszerzenia listy zwierząt chronionych gatunkowo, za które odpowiada Skarb Państwa, to Rada Ministrów skorzystała z niej w Rozporządzeniu z 10 września

1997 r. w sprawie gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa (DzU nr 109, poz. 706), następnie w Rozporządzeniu z 4 grudnia 2002 r. pod tym samym tytułem (DzU nr 205, poz. 1732). Przedmiotem obu rozporządzeń uczyniono tylko jeden gatunek – wilka. A zmiany wynikały z tego, że w 1997 r. wilk był zwierzęciem chronionym na terenie 46 ówczesnych województw, a na obszarach trzech pozostałych (suwalskiego, przemyskiego i krośnieńskiego) był zwierzęciem łownym. Kiedy wraz ze zmianą przepisów o ochronie gatunkowej wiosną 1998 r. wilk został objęty ochroną gatunkową na terenie całego kraju, regulacja ta uległa automatycznemu rozszerzeniu, a drugie rozporządzenie było tylko usankcjonowaniem tego stanu prawnego.

W miejsce art. 52 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. wprowadzono art. 126 obowiązującej Ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, który jest jedynym artykułem (złożonym z 12 ustępów) w rozdziale 10 ustawy, zatytułowanym „Skutki prawne objęcia ochroną”.

#### **Przedmiot regulacji art. 126 ustawy o ochronie przyrody**

Spojrzenie na treść art. 126 obowiązującej ustawy o ochronie przyrody prowadzi do wniosku, że reguluje on dwa zasadniczo odmiennie zagadnienia:

- 1) Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez pięć grup zwierząt objętych ochroną gatunkową: żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry (ust. 1-6 oraz 10 i 11) z możliwością rozciągnięcia tej odpowiedzialności na inne gatunki chronione (ust. 12).

- 2) Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne występujące w parkach narodowych, strefach ochrony zwierząt łownych i rezerwach przyrody (ust. 7-9).

To drugie zagadnienie pominię, gdyż wykracza ono poza zakres ochrony gatunkowej.

#### **Odpowiedzialność za zwierzęta chronione gatunkowo**

Przepis art. 126 ust. 1, wprowadzając odpowiedzialność odszkodowawczą

Skarbu Państwa, reguluje od razu dwie kwestie, a więc to, za jakie gatunki Skarb Państwa odpowiada i jakie szkody naprawia. Zgodnie z pierwotną treścią, Skarb Państwa odpowiadał za szkody rzeczywiste (bez uwzględnienia utraconych korzyści), 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.

Artykuł 126 ustawy o ochronie przyrody był trzykrotnie przedmiotem kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego (TK).

#### **Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego**

W chronologicznym pierwszym orzeczeniu TK zajął się kwestią wyrażenia przez bobry szkody na działce rekreacyjnej, która nie była gospodarstwem rolnym, leśnym ani rybackim. Szkody objęły drzewa owocowe i krzewy ozdobne. Na tym tle TK orzekł, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy 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 (wyrok TK z 3 lipca 2013 r. – P 49/11, sentencja w DzU z 2013 r. poz. 842, wyrok z uzasadnieniem na stronach internetowych TK). Jako wzorce konstytucyjne TK przyjął:

► art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiący, że wszyscy są wobec prawa równi; wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne,

► art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, wg którego własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Zdaniem TK, niestanowienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez

bobry na działkach pełniących funkcję rekreacyjną, w sytuacji przyznania takiego odszkodowania za szkody wyrządzone w gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim, narusza standardy wynikające ze wskazanych przepisów konstytucyjnych, gdyż zróżnicowanie nie ma charakteru relewantnego, tzn. nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów o ochronie gatunkowej i nie ma związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi.

#### **Drugie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego**

Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP ograniczeń co do rodzajów mienia w pkt. 5 w art. 126 ust. 1 postawiło pod znakiem zapytania konstytucyjność podobnych ograniczeń w pkt. 1-4. Jak można się było spodziewać, konsekwencją pierwszego orzeczenia stał się kolejny wniosek do TK o zbadanie konstytucyjności ograniczeń zawartych w przepisach art. 126 ust. 1 pkt. 1-4 ustawy o ochronie przyrody. Po rozpoznaniu wniosku TK orzekł:

► art. 126 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody w części obejmującej wyrazy „w uprawach, płodach rolnych lub gospodarstwie leśnym”,

► art. 126 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy o ochronie przyrody w części obejmującej wyrazy „w pogłowie zwierząt gospodarskich”,

► art. 126 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody w części obejmującej wyrazy „w pasiekach, pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych” – są niezgodne z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP (wyrok TK z 3 lipca 2013 r. – P 49/11, sentencja w DzU z 2013 r. poz. 842, wyrok z uzasadnieniem na stronach internetowych TK). Trybunał zachował konsekwencję i przywołał taką samą argumentację jak w poprzednim wyroku.

Można zatem powiedzieć, że treść normatywna art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody po obu orzeczeniach TK została sprowadzona do wskazania, że Skarb Państwa odpowiada za szkody w mieniu wyrządzone przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry,

bez względu na to, w jakim mieniu owe szkody zostały wyrządzone.

#### Możliwość rozszerzenia listy gatunków

Artykuł 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody upoważnia Radę Ministrów do określenia rozporządzeniem innych gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa. W brzmieniu delegacji można dostrzec intencję wprowadzenia odpowiedzialności za szkody wyrządzane przez zwierzęta chronione, co wynika z potrzeby utrzymania ochrony gatunkowej zwierząt zagrożonych wyginieciem i wyrządzających szkody w gospodarce człowieka. Ustawodawca sam wybrał pięć takich gatunków, uznając je za najważniejsze, ale pozostawił możliwość rozszerzenia listy.

Zabicie zwierzęcia pozostającego pod ochroną gatunkową jest zawsze czynem zabronionym pod groźbą kary. Z punktu widzenia ochrony gatunków można by w zasadzie poprzestać na wprowadzeniu takiej odpowiedzialności karnej. Uzupełniając to instrumentarium odpowiedzialnością cywilną za szkody wyrządzane przez zwierzęta chronione, ustawodawca kieruje się co najmniej trzema motywami:

- ▶ elementarnymi względami sprawiedliwości – jeżeli państwo nie pozwala obywatelowi bronić swego mienia zagrożonego przez cenne zwierzę najbardziej radykalnymi środkami (zabicie zwierzęcia), to powinno mu przyznać jakąś rekompensatę za ewentualne straty,
- ▶ ograniczeniem możliwości powołania się na stan wyższej konieczności – bezspornie człowiek, broniąc swego życia lub zdrowia przed atakującym go zwierzęciem pozostającym pod ochroną, może powołać się na stan wyższej konieczności, nie może jednak na ten stan się powołać, broniąc mienia, jeżeli państwo gwarantuje mu jakąś rekompensatę za szkody,
- ▶ zmniejszeniem presji na organy ochrony przyrody władne zezwalać na zabijanie zwierząt chronionych – jeśli państwo gwarantuje pewną rekompensatę, to bardziej uzasadnio-

na jest odmowa wydania takiego zezwolenia.

Z upoważnienia wskazanego w art. 126 ust. 12 Rada Ministrów nie skorzystała. W obowiązującym stanie prawnym Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone tylko przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry. Dopóki rozporządzenie przewidziane w art. 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody nie zostanie wydane, dopóty Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność tylko za pięć gatunków. Po wydaniu przez TK dwóch wskazanych orzeczeń utraciły moc ograniczenia co do rodzajów szkód, zawarte w art. 126 ust. 1 pkt. 1-5. Nie ma jednak wątpliwości, że Skarb Państwa odpowiada na podstawie art. 126 ustawy o ochronie przyrody tylko za szkody w mieniu, w żadnym wypadku natomiast za szkody na osobie.

#### Trzecie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego

Oba orzeczenia TK skłoniły prokuratora generalnego do wystąpienia z kolejnym wnioskiem do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ograniczenia w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody odpowiedzialności Skarbu Państwa tylko za szkody wyrządzane przez pięć gatunków zwierząt chronionych: żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry. W trzecim chronologicznie wyroku TK orzekł, że art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP (wyrok TK z 28 września 2015 r. – K 20/14, sentencja w DzU z 2015 r. poz. 1550, wyrok z uzasadnieniem na stronach internetowych TK). Trybunał Konstytucyjny przedstawił następującą argumentację: Konstytucja traktuje środowisko jako dobro wspólne, podlegające szczególnej ochronie. 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 zapewnienia równowagi ekologicznej środowiska. 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. Nie istnieje konstytucyjna podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa za każdą szkodę wyrządzoną przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie odpowiedzialności za gatunki, co do których prawdopodobieństwo wyrządzenia istotnych szkód dla człowieka i jego gospodarki jest szczególnie wysokie. Przyjęta regulacja zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową obejmuje łącznie treść art. 126 ust. 1 i 12 ustawy o ochronie przyrody. Występowanie istotnych dla gospodarki szkód powinno być podstawą wprowadzenia odpowiedzialności odszkodowawczej za inne niż wymienione w art. 126 ust. 1 zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Jest to zadanie Rady Ministrów z zakresu polityki państwa, a ocena konieczności wydania odpowiednich aktów wykonawczych nie leży w kompetencji TK. W konsekwencji TK stwierdził, że nie można uznać, by art. 126 ust. 1 naruszał konstytucyjne zasady równości czy równej ochrony praw majątkowych. TK 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 ograniczone, 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 rozszerzona na inne gatunki chronione i wyrządzające szkodę w gospodarce człowieka, TK uznał, że art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

**prof. dr hab. Wojciech Radecki**

Zakład Prawa Ochrony Środowiska  
Instytut Nauk Prawnych PAN, Wrocław