



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt K 9/15  
BAS-WPTK-596/15

Warszawa, dnia 25 września 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	25. 09. 2015
L.dz. ....	L. zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 9 marca 2015 r. (sygn. akt K 9/15), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

## Uzasadnienie

### **I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Jednakże w myśl art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Ze względu na niepodzielność postępowania, tj. konieczność oparcia go na jednolitym reżimie prawnym, należy przyjąć, że przepis ten znajduje zastosowanie zarówno wtedy, gdy umorzeniu podlega postępowanie w całości, jak i wówczas, gdy przesłanki umorzenia odnoszą się tylko do części zakresu zaskarżenia.

Niniejsza sprawa została zainicjowana wnioskiem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (dalej: Prezes NIK lub wnioskodawca) z 9 marca 2015 r. Wniosek wpłynął do Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego tego samego dnia. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona. Ponieważ w sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania (zob. *petitum* oraz pkt IV niniejszego stanowiska), Sejm uznaje, że w postępowaniu tym powinny być stosowane przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

### **II. Przedmiot kontroli**

1. Prezes NIK zaskarżył art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.; dalej: u.o.p.) „w zakresie, w jakim uzależnia zgodę na wycięcie drzewa z pasa drogowego od zastąpienia go innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów”.

Kwestionowany przepis w dacie zaskarżenia miał następujące brzmienie: „Wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, może być uzależnione od

przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów”.

Przepisy, do których odsyłał art. 83 ust. 3 u.o.p., stanowiły, co następuje: „Usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek: 1) posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości; 2) właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń” (art. 83 ust. 1 u.o.p.); „Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wydaje wojewódzki konserwator zabytków” (art. 83 ust. 2 u.o.p.).

2. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że wbrew sformułowaniu zawartemu w *petitum* wniosku Prezesa NIK zaskarżony przepis nie uzależniał zgody na usunięcie drzewa z pasa drogowego od zastąpienia go innymi drzewami lub krzewami. Byłoby tak wówczas, gdyby z przepisu wynikało, że niedopuszczalne jest wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa bez jednoczesnego nakazania podmiotowi uprawnionemu z takiego zezwolenia posadzenia innych drzew i krzewów. Tymczasem z brzmienia art. 83 ust. 3 u.o.p. wyraźnie wynikało, że wydanie zezwolenia „może być uzależnione” od dokonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia usuwanych drzew i krzewów. Oznacza to, że organ mógł: a) uzależnić wydanie zezwolenia od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie; b) uzależnić wydanie zezwolenia od zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów; c) wydać tzw. zezwolenie proste, a więc niezawierające żadnego z powyższych warunków. Wnioskodawca zdaje sobie z tego sprawę (por. wniosek, s. 4-5). Także w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazywano na fakultatywny charakter nasadzeń zastępczych: „Zasadą jest [...], że zezwolenie na usunięcie drzew jest uzależnione od poniesienia opłaty (art. 84 ust. 1 u.o.p.), natomiast organ ma jedynie możliwość uzależnienia wydania zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych” (wyrok NSA z 16 października 2014 r., sygn. akt II OSK 952/13).

3. Sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia odnosi się do pojęcia pasa drogowego. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.; dalej: u.d.p.) jako „wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą”. Drogę w rozumieniu wspomnianej ustawy stanowi „budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym” (art. 4 pkt 2 u.d.p.). Nieco odmiennie sformułowaną definicję zawiera art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.), w myśl którego droga to „wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt”.

Nie każda droga jest drogą publiczną. Jak wynika z obowiązującego stanu prawnego, drogą taką, w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, jest droga zaliczona na jej podstawie do jednej z kategorii dróg, z których może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych (art. 1 u.d.p.); wśród dróg publicznych wyróżnia się – ze względu na funkcje w sieci drogowej – drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne (art. 2 ust. 1 u.d.p.). Natomiast „drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi” (art. 8 ust. 1 u.d.p.). Do kategorii dróg wewnętrznych należą np. drogi na osiedlach mieszkaniowych, drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami, a także pętle autobusowe (R.A. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 63). Właścicielem drogi wewnętrznej może być więc zarówno podmiot publiczny (np. gmina), jak i podmiot prywatny.

### III. Zarzuty wnioskodawcy

1. Jak wynika z uzasadnienia wniosku, do zainicjowania postępowania w niniejszej sprawie skłoniły Prezesa NIK wyniki kontroli „Bezpieczeństwo ruchu drogowego” (informacja zatwierdzona 24 lipca 2014 r., KPB-4101-03-00/2013, nr ewid. 148/2014/KPB). Jeden z wniosków płynących z tej kontroli wskazywał na to, że „praktyka stosowania przepisów, polegająca na obowiązku nasadzenia w pasie drogowym kolejnych drzew w miejsce usuwanych – w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych – nie sprzyja poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, uniemożliwiając likwidację tzw. twardego otoczenia drogi” (wniosek, s. 2).

Wątpliwości Prezesa NIK wzbudziła zgodność art. 83 ust. 3 u.o.p. z art. 2, art. 5 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Gdy chodzi o zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji, dotyczy on oceny zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia zasady określoności prawa, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem wnioskodawcy, niezgodność zaskarżonego przepisu z powyższym wzorcem wynika przede wszystkim z tego, że „wydanie zezwolenia, o którym mowa w tym przepisie, uzależnione jest od arbitralnego uznania organu władzy publicznej” (wniosek, s. 4), przy czym organ może postąpić na trzy sposoby. Po pierwsze, może wydać zezwolenie bez uzależnienia go od wypełnienia jakichkolwiek obowiązków związanych z przesadzeniem drzew i krzewów lub dokonaniem nowych nasadzeń (tzw. nasadzeń zastępczych). Jednakże przepis „nie wskazuje przesłanek prawnych i konkretnych okoliczności faktycznych upoważniających organ władzy publicznej do nakładania obowiązków na osobę fizyczną. [...] Decyzja organu władzy publicznej może być więc wydana arbitralnie, nawet bez przeprowadzenia właściwego postępowania w zakresie pozwalającym na ewentualne ustalenie obowiązków nakładanych na podmiot ubiegający się na zezwolenie” (wniosek, s. 4-5). Po drugie, organ może nakazać przesadzenie drzew i krzewów, ale w tym przypadku również ustawa nie precyzuje, od czego zależeć ma taka decyzja i gdzie ma znajdować się miejsce dokonania przesadzenia, co skłania Prezesa NIK do wyrażenia przekonania, że organ może wskazać takie miejsce „zupełnie dowolnie” (wniosek, s. 5). Po trzecie, możliwe jest uzależnienie wydania zezwolenia od dokonania nasadzeń zastępczych, ale i wówczas, jak wskazuje wnioskodawca, ustawa nie zawiera przesłanek

uzasadniających wybór tej ścieżki przez organ (nakazanie dokonania nasadzeń zastępczych zamiast przesadzenia drzew i krzewów).

Co więcej, chociaż art. 83 ust. 3 u.o.p. ustanawia minimalną liczbę drzew i krzewów, które należy zasadzić, gdyż ma to być liczba nie mniejsza niż liczba drzew i krzewów usuniętych, to „nie wskazuje liczby maksymalnej, pozostawiając to arbitralnej ocenie organu wydającego zezwolenie” (wniosek, s. 5). Nie wyklucza też, jak twierdzi Prezes NIK, że miejscem nasadzeń zastępczych będzie miejsce, z którego usunięto drzewy i krzewy objęte zezwoleniem. W odniesieniu do obu tych kwestii wnioskodawca powołuje się na utrwaloną wadliwą praktykę stosowania przepisu, ujawnioną w toku kontroli. Brak określenia w ustawie miejsca realizacji nasadzeń zastępczych powoduje, że możliwe są w tej mierze różne rozwiązania (teren tej samej nieruchomości, teren innej nieruchomości znajdującej się w posiadaniu podmiotu ubiegającego się o zezwolenie, tereny komunalne), co „potęguje dowolność w postępowaniu organu rozstrzygającego o sprawie [...] oraz dalszą niespójność w potencjalnych efektach stosowania przedmiotowego przepisu” (wniosek, s. 7). Zaskarżony przepis pomija również kwestię wielkości i gatunku drzew, które miałyby zostać nasadzone zastępczo, tymczasem jest rzeczą wiadomą, że poszczególne gatunki drzew cechuje różna wartość przyrodnicza i preferencje siedliskowe.

3. Niezgodność z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji) wynika, zdaniem Prezesa NIK, z tego, że „fakt dokonywania nasadzeń zastępczych w pasie drogowym w znacznej liczbie, czasem liczbie przewyższającej liczbę drzew usuniętych, obiektywnie nie sprzyja, a wręcz obniża poziom bezpieczeństwa dróg, co w konsekwencji prowadzi do obniżenia poziomu bezpieczeństwa użytkowników dróg” (wniosek, s. 10).

Jak wskazuje wnioskodawca, pojęcie zrównoważonego rozwoju łączy nakaz ochrony przyrody z troską o rozwój społeczny i cywilizacyjny, w czym mieści się konieczność budowania bezpiecznych dróg. Tymczasem uzależnienie wycinki drzew z pasa drogowego od konieczności zastąpienia drzewa usuwanego innym drzewem niweczy cel usuwania drzew z pasa drogowego. W konsekwencji art. 83 ust. 3 u.o.p. ma sprawiać, że rozwój infrastruktury drogowej przestaje mieć cechy rozwoju zrównoważonego. Jak wskazano we wniosku, w praktyce – w świetle kontroli przeprowadzonych przez Wojewodę Podlaskiego – zdarza się uzależnienie wydania

zezwolenia od zasadzenia w pasie drogowym nawet trzech drzew za jedno wycięte, co w skrajnych przypadkach może prowadzić do zwiększenia liczby drzew w pasie drogowym.

4. Omówienie zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji Prezes NIK rozpoczyna od wskazania, że art. 83 ust. 3 u.o.p. wprowadza „istotne ograniczenie właściciela nieruchomości dotyczące nie tylko uzyskania zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów znajdujących się na jego nieruchomości, ale także nakładające na niego zobowiązania określone przez organ władzy publicznej” (wniosek, s. 13). Tytuł części wniosku, którą poświęcono uzasadnieniu tego zarzutu, odwołuje się do zasady proporcjonalności, jednak wnioskodawca odnosi się także do zakazu ingerencji w istotę prawa własności: „nadmierny luz decyzyjny organów samorządu terytorialnego przy wykładaniu zakazów określonych w ustawie o ochronie przyrody prowadzić może – jak pokazuje praktyka stosowania przepisu art. 83 ust. 3 U.o.p. – do przekroczenia granicy istoty prawa własności. Suma ciężarów nakładanych na właściciela nieruchomości, z której usuwane są drzewa (krzewy), w postaci opłat i kar administracyjnych, a nawet w postaci nieprzewidywalnego zachowania organu administracji, doprowadza do wykreowania nadmiernych obciążeń” (wniosek, s. 15). W konsekwencji „przekroczenie ram proporcjonalności ingerencji i naruszenie art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji powoduje jednocześnie naruszenie ogólnej gwarancji ochrony prawa własności – art. 64 ust. 1 Konstytucji” (wniosek, s. 17). Wnioskodawca nie wykazuje jednak, dlaczego obciążenia wynikające z art. 83 ust. 3 u.o.p. uznaje za nadmierne, ani nie dokonuje choćby przybliżonej kalkulacji tych obciążeń. Nie odnosi się też do wewnętrznego zróżnicowania kategorii właścicieli dróg (podmioty państwowe, komunalne, niepubliczne – zob. pkt II.3 niniejszego stanowiska), rzutującego na dopuszczalność opisu ich statusu prawnego w kategoriach wolności i praw.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Dalsze uwagi należy poprzedzić wskazaniem, że z dniem 28 sierpnia 2015 r. przepis zaskarżony przez wnioskodawcę utracił moc obowiązującą. Zgodnie bowiem z art. 29 pkt 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045; dalej:

ustawa zmieniająca), art. 83 u.o.p. uzyskał nowe brzmienie. Kwestionowany przepis został usunięty, a art. 83 ust. 3 u.o.p. dotyczy obecnie innego zagadnienia niż w dacie złożenia wniosku przez Prezesa NIK.

Ponadto na mocy art. 29 pkt 7 ustawy zmieniającej dodano art. 83a-83f u.o.p., które szczegółowo uregulowały postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu. Nowe przepisy zawierają rozwiązania eliminujące wątpliwości wnioskodawcy w kwestii zakresu uznania organu administracji właściwego w przedmiocie wydania zezwolenia. W dalszym ciągu wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych albo przesadzenia tego drzewa lub krzewu (art. 83c ust. 3 u.o.p.). Obecnie jednak ustawa precyzuje, że organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, „bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz następujące cechy usuwanego drzewa lub krzewu: 1) wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie; 2) wartość kulturową; 3) walory krajobrazowe; 4) lokalizację” (art. 83c ust. 4 u.o.p.). Natomiast w razie uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od jego przesadzenia, organ „bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do przesadzenia oraz następujące cechy przesadzanego drzewa lub krzewu: 1) rozmiar, w tym objętość bryły korzeniowej i wysokość; 2) kształt systemu korzeniowego; 3) kondycję; 4) długość okresu przygotowania go do przesadzenia” (art. 83c ust. 5 u.o.p.).

Co więcej, doprecyzowane zostały elementy treściowe zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu. W przypadku bowiem uzależnienia wydania takiego zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych, zezwolenie musi obecnie określać dodatkowo: miejsce nasadzeń, liczbę drzew lub wielkość powierzchni krzewów, minimalny obwód pni drzew na wysokości 100 cm lub minimalny wiek krzewów, gatunek lub odmianę drzew lub krzewów, termin wykonania nasadzeń oraz termin złożenia informacji o wykonaniu nasadzeń (art. 83d ust. 2 u.o.p.). Gdy zaś wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu zostaje uzależnione od przesadzenia tego drzewa lub krzewu, w zezwoleniu muszą zostać określone dodatkowo: miejsce, na które zostanie przesadzone drzewo lub krzew, termin przesadzenia oraz termin złożenia informacji o przesadzeniu (art. 83d ust. 3 u.o.p.). Ponadto w obu przypadkach – zarówno w razie wariantu z nasadzeniami zastępczymi, jak



i z przesadzeniem roślin – zezwolenie może określać dodatkowo warunki techniczne sadzenia lub przesadzenia drzewa lub krzewu (art. 83d ust. 4 u.o.p.). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, celem ustawowego określenia elementów zezwolenia ma być ujednoczenie treści zezwoleń (druk sejmowy nr 2656/VII kad., s. 49).

W obecnym stanie prawnym nie znajduje więc podstaw twierdzenie, że organowi administracji właściwemu w przedmiocie wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu przysługuje tak duży zakres swobody uznania, iż sprzyja to rozmyciu granicy między działaniem swobodnym a dowolnym (arbitralnym). Kryteria wyboru wariantu zezwolenia i ukształtowania jego treści są obecnie na tyle szczegółowe, że luz decyzyjny przysługujący organowi administracji został w poważnym stopniu ograniczony.

2. Sejm dostrzega jednak potrzebę sprostowania twierdzenia wnioskodawcy, że w poprzednim stanie prawnym przy podejmowaniu decyzji organ mógł działać w sposób dowolny (arbitralny), co oznacza, iż nie był dotychczas związany żadnymi kryteriami – ani prawnymi, ani logicznymi, ani wynikającymi z wiedzy naukowej.

Na tle poprzedniego stanu prawnego w doktrynie prawa formułowano dyrektywy postępowania organu w toku wydawania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu (zob. I. Władnyko, B. Wojtaczka, *Uznanie administracyjne a wydanie zezwolenia na wycięcie drzew i krzewów*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 1, s. 57 i n.), dostrzegając, że „w każdym przypadku wystąpienia możliwości dokonania nasadzeń zastępczych organ administracji musi kierować się nieco innymi aspektami zrównoważonego rozwoju” (K. Gruszecki, *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju środowiska („nasadzenia zastępcze”)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5-6, s. 39-40). Bez wątplenia ukształtowanie treści zezwolenia wymagało też uwzględniania wiedzy z zakresu dendrologii oraz dyscyplin pokrewnych. W orzecznictwie natomiast wskazywano: „Przepis art. 83 ust. 3 u.o.p. stanowiąc, że wydanie zezwolenia może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów, nie daje podstaw do dowolnych działań organu pierwszej instancji. Konieczne jest nie tylko wyjaśnienie podstaw uzależnienia zezwolenia od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce

wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, lecz również wskazanie motywów wyboru jednego z dwóch powyższych obowiązków” (wyrok WSA w Krakowie z 5 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1448/09). Rozstrzygnięcie z tego zakresu noszące cechę dowolności świadczyło o przekroczeniu granic uznania i mogło być zakwestionowane przed sądem (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 13 czerwca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 175/12; wyrok WSA we Wrocławiu z 28 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 307/12).

3. W wyniku wejścia w życie przepisów ustawy zmieniającej nadal co do zasady wymagane jest zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z pasa drogowego, choć nie dotyczy to m.in. drzew lub krzewów, które utrudniają widoczność sygnalizatorów i pociągów (art. 83f ust. 1 pkt 8 u.o.p.), ani złomów i wywrotów usuwanych przez zarządców dróg (art. 83f ust. 1 pkt 14 lit. a u.o.p.).

Trzeba w związku z tym podkreślić, że obecny punkt równowagi wyznaczony przez ustawodawcę w zakresie ochrony zieleni przydrożnej nie jest dziełem przypadku lub zaniedbania legislacyjnego, lecz celowym rozwiązaniem. W tekście pierwotnym ustawy, z której pochodzi zaskarżony przepis, zamieszczono wyjątek od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów zagrażających stanowi dróg i bezpieczeństwu w ruchu drogowym, a dokładnie rzecz ujmując: „niszczących nawierzchnię i infrastrukturę drogową, ograniczających widoczność na łukach i skrzyżowaniach, z wyłączeniem rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków” (art. 83 ust. 6 pkt 6 u.o.p. w brzmieniu pierwotnym). Jednakże w wyniku obowiązywania tego przepisu nastąpiła – jak to obrazowo ujęto w doktrynie prawa ochrony środowiska – „rzeź drzew przydrożnych z powołaniem się na jawnie demagogiczny argument, że służy to bezpieczeństwu kierowców, tak jakby ktoś nie wiedział, że bezpieczeństwo zależy od stanu trzeźwości kierowcy i przestrzegania przez niego przepisów drogowych, w tym o dozwolonej prędkości, a nie od drzew” (W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 365). Po zaledwie kilkunastu miesiącach obowiązywania art. 83 ust. 6 pkt 6 u.o.p. został uchylony ustawą z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 954 ze zm.).

4. Prezes NIK kwestionuje celowość dokonywania nasadzeń zastępczych „w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów”, gdyż twierdzi, że

czasem wskazane byłyby rzadsze nasadzenia, a w związku z tym „racjonalny ustawodawca powinien kwestię ilości nowych nasadzeń pozostawić ocenie i decyzji organu stosującego prawo” (wniosek, s. 17).

W stanie prawnym po nowelizacji wymaganie dotyczące liczebności nowych drzew lub krzewów zostało w pewnym stopniu zmodyfikowane, nadal jednak obowiązuje. Odnosi się ono do projektu planu nasadzeń zastępczych, stanowiącego fakultatywny element wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu; nasadzenia zastępcze zostały zdefiniowane jako „posadzenie drzew lub krzewów, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub o powierzchni nie mniejszej niż powierzchnia usuwanych krzewów, stanowiących kompensację przyrodniczą za usuwane drzewa i krzewy w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska” (art. 83b ust. 1 pkt 9 lit. a u.o.p.).

Sejm pragnie w związku z tym jedynie wyjaśnić, że – jak trafnie zauważono w piśmiennictwie – zmierzając do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, „organ administracji przy ustalaniu nasadzeń zastępczych powinien brać pod uwagę to, że zgodnie z zasadami sztuki ogrodniczej zawsze jakaś część drzew lub krzewów nie przyjmie się w nowym miejscu, i o taką wielkość zwiększyć liczbę nowych nasadzeń” (K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 503).

5. Jak wynika z dokonanych ustaleń, art. 83 ust. 3 u.o.p. w brzmieniu zakwestionowanym przez Prezesa NIK utracił moc obowiązującą z dniem 28 sierpnia 2015 r. W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r., utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał jest obligatoryjną przesłanką umorzenia postępowania, o ile wydanie orzeczenia nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.). Ten przypadek jednak w niniejszej sprawie nie zachodzi, gdyż wzorce kontroli wskazane przez wnioskodawcę w *petitum* nie zawierają praw podmiotowych, zaś zawarte w uzasadnieniu wniosku odwołania do konstytucyjnej ochrony prawa własności są na tyle ogólne, że uniemożliwiają ich merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał (zob. pkt III.4 niniejszego stanowiska).

Wobec powyższego należy uznać, że postępowanie podlega **umorzeniu** ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

Jednocześnie Sejm zauważa, że projekt ustawy zmieniającej został złożony w Sejmie 25 lipca 2014 r. W okresie, w którym wnioskodawca skorzystał z prawa do

zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, projekt był poddany pracom w komisjach sejmowych po pierwszym czytaniu. Zagadnienia prawne, które skłoniły Prezesa NIK do złożenia wniosku w marcu 2015 r., stały się przedmiotem uwagi ze strony służb prawnych Sejmu znacznie wcześniej, a wiedza na ten temat była powszechnie dostępna (zob. Z. Szażyk, *Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2656) w zakresie zmian w ustawie o ochronie przyrody*, sporządzona w dniu 31 października 2014 r., dostępna na stronie internetowej Sejmu). Wydaje się zatem, że zainicjowanie w niniejszej sprawie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie było niezbędne.

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska