



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPK-KPP.452.002.2015

Warszawa, 9 marca 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA

wpl.
dnia

09. 03. 2015

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a L. zał.

00-918 Warszawa

Wniosek

**w sprawie zbadania zgodności przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody z
Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ (zwanej dalej Konstytucją RP) wnoszę o stwierdzenie niezgodności art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² (zwanej dalej U.o.p.) z art. 2, 5 oraz 31 ust. 3 Konstytucji RP, 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.

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) przeprowadziła kompleksową kontrolę pn. „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”, której ustalenia zaprezentowano w Informacji o wynikach kontroli, zatwierdzonej przez Prezesa NIK dnia 24 lipca

¹ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

² Dz.U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.

2014 r. (KPB-4101-03-00/2013, Nr ewid. 148/2014/KPB)³. Wyniki przedmiotowej kontroli były również omawiane i rozstrząsane na specjalnie zorganizowanej debacie sejmowej w dniu 27 listopada 2014 r. na posiedzeniu plenarnym Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji. Jeden z wniosków z tej kontroli dotyczył modernizacji infrastruktury, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Postulowano w nim zmianę praktyki w zakresie usuwania drzew i innych obiektów z pasa drogowego, gdyż do znacznej liczby wypadków na drogach, w tym ze skutkiem śmiertelnym, dochodzi w wyniku zderzenia pojazdu z drzewem rosnącym w pasie drogowym. Stwierdzono, 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 drogi⁴. Ustalenia te dały Prezesowi NIK asumpt do skorzystania z konstytucyjnego prawa zainicjowania kontroli zgodności przepisów ustawy o ochronie przyrody z Konstytucją RP.

W tym miejscu warto podnieść, że legitymacja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do występowania z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją jest doniosłą kompetencją o charakterze inicjującym, pozwalającą Prezesowi kluczowego w państwie organu kontroli państwowej inspirować kontrolę legalności prawa przez organ będący elementem władzy sądowniczej. Kompetencja ta ma charakter szczególny, ponieważ ustala relację między dwoma organami konstytucyjnymi, a nadto charakteryzuje się uprzywilejowaniem polegającym na tym, że kwestionowane przepisy nie muszą pochodzić z aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych zakresem działania Najwyższej Izby Kontroli. Artykuł 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP zawiera katalog podmiotów legitymowanych ogólnie, wyposażonych w prawo występowania w określonych sprawach z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Do tych spraw należy inicjowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie kontroli zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). Jednym z podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem w tej sprawie jest – między innymi obok Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich – Prezes Najwyższej Izby Kontroli. W regulacji tej wyraźnie ujawnia się przeświadczenie ustrojodawcy o tym, że właśnie te organy są szczególnie powołane do czuwania nad konstytucyjnością i legalnością unormowań prawnych⁵. Tym samym Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest jednym z podmiotów uprawnionych do wszczynania postępowania w sprawie represyjnej kontroli każdego aktu normatywnego (przepisu prawa) podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego, określonej w artykule 188 Konstytucji RP. Zaliczenie Prezesa NIK do grupy legitymowanych generalnie podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego jest regulacją znacząco wzmacniającą ustrojową pozycję Prezesa NIK.

³ Informacja o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”, KPB-4101-03-00/2013; Nr ewid. 148/2014/KPB, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014.

⁴ Tamże, s. 37.

⁵ L. Garlicki: Artykuł 191, [w:] L. Garlicki: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 6.

Prezes NIK nie jest zatem zobowiązany do wykazania, że dany akt lub przepis dotyczy spraw objętych czy to konstytucyjnym, czy to ustawowym zakresem jego działania⁶. Konsekwencją powyższego jest zatem okoliczność, w której kwestionowanie przez Prezesa NIK danego aktu lub przepisu prawa przed Trybunałem nie musi odnajdywać podstaw w wynikach zrealizowanej przez NIK kontroli.

Jak była mowa na wstępie, niniejszy wniosek inicjowany jest przeprowadzoną przez Izbę i zakończoną kontrolą dotyczącą bezpieczeństwa ruchu drogowego. Podkreślenia szczególnego zatem wymaga, że powiązanie i oparcie wniosku Prezesa NIK do Trybunału Konstytucyjnego na wynikach kontroli, jako wniosku osadzonego w ustaleniach wyspecjalizowanego organu kontroli państwowej, świadczy o doniosłości prawnej i społecznej podnoszonego w takim wniosku problemu. Korzystanie z tej konstytucyjnej kompetencji Prezesa NIK wpływać powinno zarazem na kształtowanie jego pozycji ustrojowej w praktyce, w szczególności gdy przedmiot wniosku do Trybunału zakotwiczony jest w wynikach przeprowadzonej kontroli.

I. Przedmiot kontroli

W art. 83 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody ustawodawca wprowadził obowiązek uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia odpowiedniego organu samorządu terytorialnego na usunięcie drzew lub krzewów, a w wypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zezwolenie na usunięcie drzew w obrębie pasa drogowego drogi publicznej, z wyłączeniem obcych gatunków topoli, wydawane jest po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Jeżeli posiadacz nieruchomości nie jest jej właścicielem, do wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie konkretnych drzew (krzewów) należy dołączyć pisemną zgodę właściciela.

Artykuł 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody stanowi, że 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 ustawy o ochronie przyrody stanowiły już wcześniej przedmiot kontroli konstytucyjności⁷.

II. Zgodność art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z zasadą określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji RP)

⁶ Tamże.

⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/2012, którego teza głosi, że art., 88 ust. 1 pkt. 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada określoności prawa jest elementem wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta nakłada na ustawodawcę obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym przypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Oba te wymiary znajdują odzwierciedlenie w konkretnych kryteriach, takich jak: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Precyzyjność należy rozumieć jako możliwość dekodowania przepisów jednoznacznych norm prawnych oraz ich konsekwencji za pomocą reguł interpretacji istniejących w danej kulturze prawnej. Przejawia się ona w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zgodnie z tym kryterium przepisy należy formułować w taki sposób, by zapewnić dostateczny stopień precyzji w ustalaniu ich znaczenia i skutków prawnych⁸. Jasność przepisu to z kolei według TK zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego – przepis ma być zrozumiały dla jego adresata, który oczekuje od racjonalnego prawodawcy stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce może prowadzić do niepewności sytuacji adresata normy i pozostawienia jej ukształtowania organom stosującym prawo.⁹ Trzecie z wymienionych kryteriów, tj. legislacyjna poprawność, odnosi się do zasad techniki prawodawczej i tworzenia norm z zastosowaniem prawidłowej legislacji. Wymóg poprawności legislacyjnej ma znaczenie wtórne względem precyzyjności regulacji prawnej oraz jasności przepisu, gdyż rola spełnienia tego wymogu sprowadza się do wysłowienia przepisów w taki sposób, aby zapewnić normie prawnej właśnie precyzyjność i jasność. Wymienione kryteria składają się na tzw. test określoności prawa. Czynniki takie jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są skierowane, oraz nade wszystko stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa będą określały znaczenie poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności przepisu¹⁰.

Analizując kwestionowany przepis art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, można po pierwsze dojść do wniosku, że wydanie zezwolenia, o którym mowa w tym przepisie, uzależnione jest od arbitralnego uznania organu władzy publicznej i organ ten może zachować się trójako:

- 1) Może wydać zezwolenie bez warunkowania go wypełnieniem przez wnioskodawcę jakichkolwiek obowiązków związanych z przesadzeniem usuwanych drzew i krzewów lub nasadzeniami nowych drzew i krzewów. Wynika to z występowania w opiniowanym przepisie zwrotu „*wydanie zezwolenia [...] może być uzależnione od [...]*”. Skoro ustawodawca ogranicza się tylko do zwrotu „*może być uzależnione*”, nie rozwijając tej regulacji, to nie wskazuje przesłanek prawnych i konkretnych okoliczności faktycznych upoważniających organ władzy publicznej do nakładania obowiązków na osobę fizyczną. Nie wskazuje też na mające oparcie w prawie wymogi minimalne. Decyzja organu

⁸ Orzeczenia TK z 19.06.1992 r., U 6/92; z 1.03.1994 r. U 7/93; 28.06.2005 r. SK 56/04.

⁹ Wyrok TK z 21.03.2001 r., K 24/00, z 27.11.2007 r. SK 39/06.

¹⁰ Por. wyrok TK z 28.10.2009 r. Kp 3/09.

władzy publicznej może być więc wydana arbitralnie, nawet bez przeprowadzenia właściwego postępowania w zakresie pozwalającym na ewentualne ustalenie obowiązków nakładanych na podmiot ubiegający się o zezwolenie. W art. 83 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody ustawodawca enumeratywnie wskazał wprawdzie rodzaje drzew lub krzewów, na usunięcie których nie wymaga się uzyskania zezwolenia, zaliczając do nich głównie drzewa lub krzewy podlegające ochronie na podstawie innych aktów prawnych lub które zostały posadzone w konkretnym celu, ale z opiniowanego przepisu nie wynika, że tylko w tych przypadkach zezwolenie nie może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami.

- 2) Może wydać zezwolenie, nakazując przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez siebie. Ponieważ ustawodawca nie precyzuje od czego zależeć ma jego decyzja i gdzie ma znajdować się miejsce, w którym będzie nakazane przesadzanie (czy np. znajdować się w bezpośrednim pobliżu miejsca, z którego drzewa się usuwa), nasuwa się wniosek, że organ takie miejsce może wskazać zupełnie dowolnie. Należy pamiętać przy tym, że przesadzanie drzew, zwłaszcza starszych, jest skomplikowanym i kosztownym procesem, a koszty te wzrosnąć mogą wraz z odległością, na którą należy dokonać przesadzeń.
- 3) Może wydać zezwolenie, nakazując zastąpienie usuwanych drzew i krzewów innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Ustawodawca w tym przypadku również nie wskazuje przesłanek, które uzasadniałyby zastąpienie usuwanych drzew i krzewów, a nie ich przesadzenie.

Po drugie – przepis art. 83 ust. 3 U.o.p. ustanawia minimum ilości drzew i krzewów, które należy zasadzić, ale nie wskazuje liczby maksymalnej, pozostawiając to arbitralnej ocenie organu wydającego zezwolenie. W tym miejscu warto powołać ustalenia wzmiankowanej na wstępie kontroli NIK, z której wynika, że: *„Jak podkreślił Wojewoda Podlaski, praktyka wskazuje, iż wydający zezwolenie nakazuje zasadzenie w pasie drogowym nawet 3 drzew za jedno wycięte [...]. W skrajnych przypadkach prowadzi to do zwiększenia liczby drzew w pasie drogowym, a w sytuacji gdy pas ten jest wąski [...] drzewa nasadza się w niewielkiej odległości od krawędzi jezdni”*¹¹.

Po trzecie, badany przepis nie wyklucza, że miejscem w którym zostaną nasadzone nowe drzewa i krzewy będzie miejsce, z którego usunięto objęte zezwoleniem drzewa i krzewy. W toku kontroli NIK stwierdzono w tym kontekście złą praktykę stosowania przepisów uzależniających wycinkę drzew z pasa drogowego od nowych nasadzeń w liczbie nie mniejszej od liczby usuwanych drzew, wskazując: *„Zmiany wymaga [...] praktyka w zakresie usuwania drzew oraz innych obiektów z pasa drogowego. Do znacznej liczby wypadków na drogach, w tym w szczególności ze skutkiem śmiertelnym, dochodzi w wyniku zderzenia pojazdu z drzewem rosnącym w*

¹¹ Informacja o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”, KPB-4101-03-00/2013; Nr ewid. 148/2014/KPB, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014, s. 37.

*pasie drogowym [...] Rosnące drzewa i krzewy wpływają ponadto na ograniczenie widoczności, co może doprowadzić do nagłego wtargnięcia na jezdnię pieszych, rowerzystów, czy też zwierząt. Praktyka stosowania przepisów, polegająca na nakładaniu obowiązku nasadzenia w pasie drogowym kolejnych drzew w miejsce usuwanych (w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych), nie sprzyja zatem poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, uniemożliwiając likwidację tzw. twardego otoczenia drogi [...]*¹².

Stwierdzona przez NIK praktyka stosowania opiniowanego przepisu ma istotne znaczenie ze względu na ukształtowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd głoszący, że stała, powtarzalna i powszechna praktyka odczytania kontrolowanego przepisu determinuje jego treść w takim stopniu, iż mimo że przepis potencjalnie mógłby być także inaczej odczytywany (wykładany, interpretowany), ta właśnie utrwalona w praktyce treść czyni go zdolnym do poddania kontroli konstytucyjności. W tym więc zakresie granica między brzmieniem prawa i brzmieniem utrwalonym dzięki powszechnej praktyce jego stosowania ulega zatarciu, co wpływa na zakres dopuszczalnej kontroli konstytucyjności¹³.

Uznanie administracyjne nie może nosić cech dowolności. Tymczasem wyniki kontroli NIK pozwalają na stwierdzenie, że rozstrzygnięcia podejmowane na podstawie opiniowanego przepisu nie zapadały w granicach właściwie rozumianego przez organy władzy publicznej uznania administracyjnego. Organ administracji rozstrzygając sprawę, powinien wyjaśnić ją z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywatela¹⁴. Tymczasem niedostateczna określoność art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody sprzyja nieczytelności i rozmyciu granicy między uznaniem administracyjnym a dowolnością postępowania organu administracji. W praktyce następuje częste przekroczenie granic uznania¹⁵, a rozstrzygnięcia mają cechy dowolności, gdyż nie zostały w nich należycie uwzględnione interesy społeczne – zwłaszcza poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie można nie zauważyć, że sytuacja ta jest bezpośrednim skutkiem braku dostatecznej określoności opiniowanego przepisu.

Brak precyzji w redakcji art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, a w konsekwencji niedostateczna określoność tego przepisu powoduje, że organ stosujący prawo zostaje postawiony w obliczu niebezpieczeństwa przekroczenia granic uznania administracyjnego wskutek bardzo szerokiej możliwości interpretacyjnych. To z kolei rodzi zagrożenie niespójnością w procesie stosowania prawa. Zgodnie z zasadą określoności prawa, stanowiącą element konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, ustawodawca powinien w możliwie precyzyjny sposób określić ilość drzew, ich wielkość, a także ich gatunek.

¹² Tamże.

¹³ Wyrok TK z 1.7.2008 r., SK 40/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 101.

¹⁴ Wyrok NSA z 26.5.1981, sygn. S.A. 810/81, z.1, poz. 45.

¹⁵ Por. wyroki NSA z: 15 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA 303/99; 22 lutego 2001 r., sygn. akt V SA 2135/00, Lex nr 50156.

Analiza treści artykułu 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody przywodzi ku stwierdzeniu, że przepis ten nie określa również miejsca, w którym miałyby być realizowane zastępcze nasadzenia drzew (krzewów). Tym samym w grę wchodzi trzy lokalizacje tych nasadzeń: (1) teren nieruchomości, z której mają zostać usunięte drzewa (krzewy), (2) teren innej nieruchomości znajdującej się w posiadaniu ubiegającego się o zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów oraz (3) proponowane przez usuwającego drzewa (krzewy) tereny komunalne, w przypadku gdy nie posiada on nieruchomości, na której można by umiejscowić nasadzenia zastępcze¹⁶. Otóż ustawodawca nie ustanowił w tym zakresie jakichkolwiek rozwiązań. Każdy z tych wariantów jest równouprawniony i może znaleźć zastosowanie. Jednocześnie każde z tych rozwiązań potęguje dowolność w postępowaniu organu rozstrzygającego o sprawie oraz dalszą niespójność w potencjalnych efektach stosowania przedmiotowego przepisu, i to także w sytuacji sygnalizowanej przez doktrynę możliwości dokonywania jego wykładni w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Należy bowiem pamiętać o konstytucyjnej zasadzie nakładania zadań na organy samorządu terytorialnego w drodze ustawowej¹⁷.

Ponadto art. 83. ust. 3 U.o.p. milczy również w sprawie gatunku lub gatunków drzew, które miałyby być nasadzone zastępczo. W konsekwencji na organie administracji wydającym zezwolenie na wycinkę drzew i uzależniającym ją od nasadzeń zastępczych nie ciąży ustawowy obowiązek określenia gatunku tych drzew¹⁸. A przecież poszczególne gatunki drzew cechuje różna wartość przyrodnicza, zróżnicowane preferencje siedliskowe itp. Ustawodawca określił więc wymogi ilościowe dotyczące nasadzeń zastępczych, a i to uczynił w sposób wysoce nieprecyzyjny, natomiast zupełnie pominął wymogi gatunkowe, co oznacza brak klarownych i dostatecznie określonych zasad kompensaty uszczerbku będącego efektem wycinki.

Brak określenia w art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody parametrów ilościowych, wielkościowych i gatunkowych dotyczących nasadzeń zastępczych stanowi mankament tego przepisu. W myśl poglądów nauki brak określenia tych parametrów może skutkować w praktyce petryfikacją negatywnych następstw, polegających na przykład na tym, że podmiot korzystający ze środowiska może posadzić w miejsce usuwanych drzew, drzewa o bardzo małej wartości przyrodniczej, w wieku poniżej dziesięciu lat, które po zweryfikowaniu skuteczności nowych nasadzeń, zgodnie z postanowieniami art. 83 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, będą mogły być usunięte bez zezwolenia jako młodsze niż dziesięć lat¹⁹.

¹⁶ K. Gruszecki: Nasadzenia zastępcze jako instrument wpływający na konieczność ponoszenia opłat za usuwanie drzew i krzewów, [w:] Oplaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne, Temida 2, Białystok 2010, s.141.

¹⁷ Drogi publiczne – utrzymanie i usuwanie drzew w pasie drogowym – właściwość organu – ochrona przyrody Uchwała Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2002r., OPK 23/01, Orzecznictwo Sądów Polskich, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Rok XLVI, Zeszyt 11/2002, Lexis Nexis, s. A137.

¹⁸ Por. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 marca 2009r., II S.A./Po 823/08, niepubl. K. Gruszecki: tamże, s.139.

¹⁹ K. Gruszecki: op.cit., s.140. W obliczu braku precyzyjnej regulacji ustawowej, Autor opowiada się za konstruowaniem tych parametrów w samym zezwoleniu.

W świetle powyższych uwag art. 83. ust. 3 ustawy o ochronie przyrody może stanowić i w praktyce stosowania prawa stanowi źródło wielu trudności. Przepis ten nie określa bowiem jakichkolwiek kryteriów - poza nieprecyzyjnym kryterium ilościowym - jakimi powinien kierować się organ samorządu terytorialnego, uznający za możliwe dokonanie nasadzeń zastępczych²⁰. W konsekwencji organy te nie czują się związane żadnymi ostrymi kryteriami i przyjmują swobodę działania w tym zakresie²¹.

Określoność prawa implikuje nakaz stanowienia norm jasnych i zrozumiałych dla adresatów, pozwalających ustalić jednoznacznie ich treść, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie ich stosowania. Zasada dostatecznej określoności nabiera szczególnego znaczenia w kontekście regulacji prawnych zezwalających na nakładanie przez organ władzy publicznej obowiązków na osobę fizyczną. W przypadku zaś regulacji odnoszących się do obowiązków, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jeżeli dany przepis nakłada na jednostki określone obowiązki, to przesłanki aktualizujące obowiązek powinny być określone w sposób wykluczający niejednoznaczność²². Tak jednak nie jest w przypadku opiniowanego przepisu.

W uzasadnieniu jednego z orzeczeń TK zwrócił uwagę na brak dostatecznej określoności prawa w odniesieniu do art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody zawierającego podobne sformułowania, co przepis opiniowany. TK stwierdził: Nie przydaje też precyzji U.o.p. użycie [...] liczby mnogiej rzeczowników „drzewo” i „krzew” („drzew lub krzewów”)²³. Stosując podstawową wykładnię językową²⁴ można dojść do wniosku, że usunięcie jednego drzewa lub krzewu nie wymaga uzyskania zezwolenia.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić trzeba, że ustawodawca w przypadku art. 83 ust. 3 U.o.p. nie zrealizował wymogu jasności i precyzyjności tej regulacji. Nie można bowiem uznać za przykład poprawnej techniki prawodawczej przepisu, który pozostawia organowi stosującemu prawo tak dużą swobodę w decydowaniu o sytuacji prawnej podmiotu. Przy takim brzmieniu przepisu podmiot ten nie jest w stanie przewidzieć reakcji organu na wniosek o wydanie zezwolenia o usunięcie drzew (krzewów), znajdujących się na terenie przez niego posiadanym. Zważywszy zaś na fakt, że instytucja zezwolenia na usunięcie drzew (krzewów) stanowi ograniczenie prawa własności, tym większego znaczenia nabiera tu jasność i precyzyjność przepisu prawa, a idąc dalej – również przewidywalność jego zastosowania.

Choć nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym przypadku będą uzasadniać wyeliminowanie przepisu z porządku prawnego, to w przypadku regulacji art. 83 ust. 3 U.o.p. istotną rolę odgrywa

²⁰ Por. K. Gruszecki: Glosa do wyroku WSA w Łodzi z dnia 2 września 2008r., II S.A./Łd 464/08, Samorząd Terytorialny Nr 6/2009, s.84.

²¹ Por. K. Gruszecki: Nasadzenia zastępcze ..., s. 137.

²² Wyrok TK z 13.3.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26

²³ Wyrok TK z 1.7.2014 r., SK 6/12, OTK-A, 7/2014, poz. 68.

²⁴ Na temat prymatu wykładni językowej zob. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 79-80.

kontekst aksjologiczny umiejscowienia tego przepisu. Na kontekst aksjologiczny składa się wykładania całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia. Zauważyć należy, że art. 83 ust. 1 U.o.p. jest podstawowym przepisem chroniącym usuwanie drzew i krzewów poza lasem, gdyż stanowi on o konieczności uzyskania zezwolenia na dokonanie tej czynności i jest środkiem o charakterze prewencyjnym. W związku z ingerującym w prawa i wolności charakterem omawianej regulacji prawnej ważkiego znaczenia nabiera w tym aspekcie art. 64 Konstytucji RP, wyrażający zasadę ochrony prawa własności od strony podmiotowej. Już wielokrotnie potwierdzone zostało w doktrynie i judykatach TK, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Ograniczenie konstytucyjnej zasady poszanowania prawa własności ze względu na obowiązek właściciela (posiadacza) uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa (krzewu) z nieruchomości będącej w jego posiadaniu odgrywa decydującą rolę w ocenie zachowania przez regulację art. 83 ust. 3 U.o.p. zasady proporcjonalności *sensu stricto* (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) – o czym będzie mowa w dalszej części rozważań – w tym miejscu podkreślenia jednakże wymaga, że ograniczenie to stwarza kontekst dla odczytania we właściwy sposób intencji ustawodawcy zawartej w badanym artykule.

Kontekst aksjologiczny w przypadku art. 83 ustawy o ochronie przyrody ma duże znaczenie dla prawidłowego odkodowania jego treści także z tego względu, że regulacje prawne związane z ochroną środowiska, której ochrona przyrody stanowi część, są rozproszone w wielu aktach prawnych. Najważniejszym z tych aktów jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁵ mająca charakter generalny i przez to rzutująca na cały proces ochrony środowiska. Prawo ochrony środowiska, jako odrębna gałąź prawa, normowana jest przez bardzo rozczłonkowany system źródeł prawa, co nie oznacza, że postanowienia odrębnych aktów prawnych mogą być interpretowane w oderwaniu od systemu, w którym funkcjonują. Jak słusznie zauważa się w literaturze przedmiotu, ochrona środowiska przypomina system naczyń połączonych, w którym rozwiązania prawne wzajemnie się uzupełniają, co powinno zmuszać podmioty zainteresowane prawidłowym ich stosowaniem do szerszego patrzenia na rozwiązywany problem niż tylko przez pryzmat stosowanego przepisu²⁶.

Konkludując tę część rozważań należy stwierdzić brak zgodności art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z zasadą dostatecznej określoności wypływającą z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

III. Zgodność art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP)

²⁵ Dz.U. z 2013 r. poz.1232 ze zm.

²⁶ K. Gruszczyński „Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów” LEX/el. 2010.

Zasada zrównoważonego rozwoju swój normatywny wyraz znalazła w art. 5 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska ... zapewnia bezpieczeństwo obywateli ... oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. W tym miejscu warto dodać, że zasada zrównoważonego rozwoju wyrażona została w sposób pełny w Deklaracji z Rio de Janeiro z 1992 r.²⁷, w której poszukiwać należy jej ogólniejszego celu, jak i elementów składowych.

Pomimo że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie zawiera definicji pojęcia środowiska, to w kontekście jej art. 74 można stwierdzić, że chodzi tu o środowisko naturalne²⁸, będące kategorią bliską i pokrewną pojęciu przyrody. Istota zasady zrównoważonego rozwoju wyraża się w poszukiwaniu takich rozwiązań technicznych, organizacyjnych i prawnych, włączywszy w to rozwiązania legislacyjne, które sprzyjają rozwojowi ekonomicznemu i cywilizacyjnemu społeczeństwa, jednocześnie pozwalają na ochronę przyrody²⁹. Zasada zrównoważonego rozwoju nie sprowadza się do postulatu czy nakazu ochrony przyrody. W ramach tej zasady mieści się troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, w tym z koniecznością budowania bezpiecznych, to jest wolnych od zbędnych zagrożeń dróg. Zważywszy bowiem na cywilizacyjne potrzeby, infrastruktura drogowa jest niezbędna dla funkcjonowania człowieka i poszczególnych wspólnot. Zasada zrównoważonego rozwoju nakłada więc na legislatora obowiązek uwzględniania i wyważania różnych konstytucyjnych wartości³⁰. Z jednej strony wartością taką jest środowisko naturalne, które powinno być chronione, a z drugiej strony wartościami takimi są: potrzeba zaspokojenia cywilizacyjnych potrzeb obywateli i ich wspólnot, jak również ochrona takich dóbr jednostki jak bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo ruchu drogowego, a konkretyzując – ochrona życia i zdrowia uczestników ruchu drogowego.

W przypadku nasadzeń zastępczych niebanalną rolę odgrywa specyfika terenu, na której mają one być wykonane. Takim terenem o daleko posuniętej specyfice, bo wykazującym ze względu na jego przeznaczenie oraz wymogi bezpieczeństwa jego użytkowników, cechy szczególne, jest pas drogowy. Fakt dokonywania nasadzeń zastępczych w pasie drogowym w znacznej liczbie, czasami liczbie przewyższającej liczbę drzew usuniętych, obiektywnie nie sprzyja, a wręcz obniża poziom bezpieczeństwa dróg, co w konsekwencji prowadzi do obniżenia poziomu bezpieczeństwa użytkowników dróg. Szczególnego zaznaczenia wymaga, że prawnie dopuszczalna praktyka dokonywania nasadzeń w bezpośredniej bliskości krawędzi jezdni przyczynia się do zmniejszenia bezpieczeństwa użytkowników dróg. Według danych w policyjnym systemie SEWIK tylko w okresie od 1 lipca 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. zarejestrowanych zostało łącznie 6.416 zdarzeń drogowych, których

²⁷Jest to 27 zasada Deklaracji w sprawie środowiska i rozwoju. Patrz: Środowisko i rozwój, Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych, Szczyt Ziemi, 3-14 czerwca 1992 r., Rio de Janeiro, s. 13 i nast.

²⁸B. Banaszak: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2009, s. 53.

²⁹Tamże, s. 54.

³⁰Wyrok TK z 6.6.2006r., K 23/05, OTK-A 2006. Nr 6, poz. 62.

przyczyną było najechanie na drzewo³¹. Zdarzenia te skutkują między innymi utratą życia lub uszczerbkiem na zdrowiu jednostek, co generuje potężne koszty społeczne.

Powyżej przytoczone dane stanowią statystyczny argument na rzecz tezy, że art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody - w zakresie, w jakim uzależnia zgodę na wycięcie drzew z pasa drogowego od zastąpienia go innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów - przez to, że prowadzi do obniżenia stanu bezpieczeństwa na drogach, jest niezgodny z artykułem 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Za tezą tą przemawiają również argumenty natury logicznej. Po pierwsze, przyczyną ubiegania się o zezwolenie na wycinkę drzew z pasa drogowego najczęściej jest przecież potrzeba zagwarantowania bezpieczeństwa jednostkom – uczestnikom ruchu drogowego, poprzez fizyczne usunięcie zagrożenia dla życia i zdrowia tych jednostek, to jest w drodze wycięcia drzew usytuowanych przy jezdni. Po drugie, uzależnienie wycinki drzew z pasa drogowego od konieczności zastąpienia usuwanego drzewa innym drzewem w jego miejsce, całkowicie niweczy cel usuwania drzew z pasa drogowego. Potrzeba ochrony środowiska naturalnego we współczesnym świecie nie budzi wątpliwości. Ochrona terenów zieleni i zadrzewień jawi się jako jeden z konstytucyjnych obowiązków organów administracji publicznej³². Niemniej ochrona ta nie może być realizowana z wykorzystaniem nadmiernie intensywnego instrumentarium stwarzającego zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostek, ich życia i zdrowia, ponieważ narusza to zasadę zrównoważonego rozwoju. Innymi słowy, obowiązujący art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody w jego obecnym brzmieniu nie powstrzymuje rozwoju pojmowanego jako rozwój infrastruktury drogowej, ale powoduje odjęcie temu rozwojowi cechy zrównoważenia. Dopuszczalność wydawania na jego podstawie zezwoleń nakazujących realizację nasadzeń zastępczych w pasie drogowym skutkuje postulatem eliminacji tego przepisu z obrotu prawnego. Być może wobec działań restytucyjnych w pasie drogowym powinien zostać określony ustawowy wymóg ich dopuszczalności jedynie wówczas, gdy ich realizacja służy podniesieniu poziomu bezpieczeństwa użytkowników dróg.

Kolizję konstytucyjnych wartości, do której dochodzi w ramach ważenia różnych, czasami przeciwstawnych dóbr przy respektowaniu zasady zrównoważonego rozwoju, zauważyć można również, gdy sięgniemy np. do przepisów regulujących obowiązki organów odpowiedzialnych za utrzymanie dróg i pasów drogowych w należytym stanie, a mianowicie do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³³. Ustawodawca w jej art. 4 zawarł szereg definicji, podając m.in., że *pas drogowy* jest to 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. W tym samym artykule zdefiniowane zostało *utrzymanie drogi* jako wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w

³¹ Tamże.

³² Z. Markiewicz: Usuwanie drzew i krzewów położonych na nieruchomości, której właścicielem jest gmina, Casus, Krajowa reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Nr 38 (zima)/2005, s. 43.

³³ Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej, zaś za *zielen przydrożną* uznaje się roślinność umieszczoną w pasie drogowym, mającą na celu w szczególności ochronę użytkowników drogi przed oślepieniem przez pojazdy nadjeżdżające z kierunku przeciwnego, ochronę drogi przed zawiewaniem i zaśnieżaniem, ochronę przyległego terenu przed nadmiernym hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby. Do wyartykułowanych w tej ustawie zadań zarządu drogi należy m.in. utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów. Ustawa ta ustanawia też zakaz dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego - **a w szczególności zabrania usuwania, niszczenia i uszkodzania zadrzewień przydrożnych** (art. 39 ust. 1 pkt 12 ustawy o drogach publicznych). Nie trudno zauważyć, że w zaprezentowanym zestawieniu przepisów dotyczących zarządzania zielenią w pasie drogowym na pierwszy plan wysuwa się dyrektywa ochrony zieleni przydrożnej jako wspomagającej zachowanie bezpieczeństwa na drodze. Zakaz usuwania i niszczenia zieleni w pasie drogowym został wyraźnie w tych przepisach zaakcentowany. Tymczasem dokonane podczas kontroli NIK ustalenia wskazują na zgoła odmienne skutki rygorystycznego przestrzegania przez organy stosujące prawo tak rozumianego nakazu ochrony przyrody w pasie ruchu drogowego. Jak już była o tym mowa we wstępnej części wniosku, z kontroli przeprowadzonych m.in. przez Wojewodę Podlaskiego wynika, że w praktyce wydający zezwolenie nakazuje zasadzenie w pasie drogowym nawet 3 drzew za jedno wycięte ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa ruchu, przebudowy drogi lub stan drzewa, co w skrajnych przypadkach prowadzi do zwiększenia liczby drzew w pasie drogowym. Natomiast w sytuacji, gdy pas ten jest wąski (obszary zabudowane, drogi niższych kategorii), drzewa nasadza się niestety zwykle w niewielkiej odległości od krawędzi jezdni³⁴.

Z porównania wyżej przywołanych nakazów, płynących z przepisów ustawy o drogach publicznych, z zakazami wynikającymi z ustawy o ochronie przyrody, skupiającymi się na ścisłym reglamentowaniu wszelkiej działalności człowieka związanej z ingerencją w przyrodę – czego przykładem jest arbitralne uzależnienie wydania zezwolenia na wycinkę drzew w pasie ruchu drogowego od dokonania nasadzeń zastępczych – łatwo można zauważyć brak odpowiednich proporcji w wartościowaniu określonych dóbr, jakimi w tym przypadku z jednej strony jest - ochrona przyrody, a z drugiej - bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Żadna z omawianych regulacji nie zawiera odpowiedniego i racjonalnego powiązania obu tych wartości. Poprzez jednoznacznie położony przez ustawodawcę nacisk na ochronę środowiska w pasie drogowym (zieleni przydrożnej) zachwiana zostaje równowaga pomiędzy tymi wartościami, co w konsekwencji prowadzi do działań będących zaprzeczeniem zasady zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 5 Konstytucji RP.

Nieprecyzyjna, niedookreślona regulacja art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, której obowiązywanie dopuszcza praktykę dokonywania swobodnych co do liczby i sposobu realizacji nasadzeń zastępczych w pasie drogowym, przedstawia się jako niezgodna z konstytucyjnie wyrażoną zasadą zrównoważonego rozwoju.

³⁴Vide przypis nr 3.

Konkludując tę część rozważań należy stwierdzić brak zgodności art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z zasadą zrównoważonego rozwoju, wyrażoną w artykule 5 Konstytucji RP.

IV. Zgodność art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)

Art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody 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. Ustawodawca w końcowej części tego przepisu stanowi, że wybór przez organ władzy publicznej rozwiązania polegającego na zastąpieniu usuniętych drzew i krzewów innymi drzewami lub krzewami musi oznaczać nasadzenia w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów.

Zgodnie z brzmieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Jak wprost wynika z ustawy zasadniczej, prawa i wolności człowieka i obywatela mogą być zatem w pewnych sytuacjach i pod pewnymi warunkami ograniczane. Ograniczenia praw człowieka są uzasadnione, gdy zostały wprowadzone dla realizacji ściśle określonych wartości, wymienionych w klauzulach ograniczających. Podstawowy ich katalog znajduje się właśnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i obejmuje: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowie, moralność publiczną oraz wolności i prawa innych osób.

Ustalając konstytucyjność ograniczeń wprowadzonych przez ustawodawcę w aktach prawnych, TK stara się udzielić odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza służy i jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w danej sferze stosunków społecznych?
- 2) czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw, których dotyczy?
- 3) czy regulacja ustawowa jest niezbędna dla ochrony interesu, wartości konstytucyjnej, z którą jest powiązana?
- 4) czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela³⁵?

³⁵ Porównaj następujące wyroki TK: z 11.4.2000, K 15/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 86; z 10.6.2008, SK 17/07, OTK ZU 2008, nr 5/A, poz. 78; z 10.7.2007, SK50/06.

Odpowiedzi na tak postawione pytania mają posłużyć do stwierdzenia, czy w przypadku badanej normy prawnej zachowana została zasada dopuszczalnej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa człowieka. W efekcie przeprowadzenia tego testu można uzyskać odpowiedź, czy przedmiotowa norma pozytywnie przeszła test proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw.

Każda regulacja prawna wprowadzająca ograniczenia zakresu korzystania z praw człowieka powinna być analizowana w aspekcie formalnym, dotyczącym rangi aktu normatywnego wkraczającego w sferę chronioną, oraz materialnym, odnoszącym się do spełnienia konstytucyjnych przesłanek wprowadzanego ograniczenia. W ogólnej klauzuli ograniczającej zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyróżnia się zasady dopuszczalnej ingerencji w prawa człowieka takie jak: ustawowa regulacja ograniczeń, proporcjonalność, zachowanie istoty ograniczanego prawa, realizacja wartości uzasadniających ograniczenia.

Warunkiem uznania prawnej ingerencji w sferę praw podstawowych w aspekcie materialnym jest jej merytoryczne uzasadnienie, czyli wskazanie racjonalnych przesłanek uzasadniających konieczność wprowadzenia ograniczenia, a mówiąc inaczej wykazanie, że „stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki znajduje uzasadnienie w randze promowanego interesu publicznego”³⁶. Przyjęta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności oznacza, że ustawodawca może ingerować w sferę praw i wolności obywatelskich tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze, gdyż dysproporcje pomiędzy ograniczeniem uprawnień jednostki a wagą interesu, który ma być w ten sposób chroniony, zaprzepaszcząby istotę zaufania obywatela do państwa i godziłyby w zasadę demokratycznego państwa prawnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności była wielokrotnie powoływana i szczegółowo analizowana. Przede wszystkim jest ona traktowana jako ogólna reguła wykonywania kompetencji władczych tam, gdzie prawo pozostawia możliwość wyboru rozstrzygnięcia. W tym, uważana jest również „jako reguła przyzwoitej legislacji stanowiąca konsekwencję zasady demokratycznego państwa prawnego”³⁷. Istota zasady proporcjonalności polega na zastosowaniu „środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu. Nie ulega wątpliwości, iż ocena spełnienia powyższych postulatów może być zrelatywizowana do treści konkretnego prawa, z którego korzystanie ulega z woli prawodawcy ograniczeniu”³⁸.

³⁶ L. Garlicki, „Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)”, *Państwo i Prawo* z 2001 r., Nr 10, s. 18.

³⁷ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, opubl. w OTK-A z 2003 r., Nr 2, poz. 11.

³⁸ Wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. akt K. 33/99, opubl. OTK ZU z 2000 r., Nr 6, poz. 188; orzeczenia: z dnia 26 kwietnia 1994 r., K 11/94, opubl. w OTK z 1995 r., cz. I, s. 128-138, oraz z dnia 30 października 1996 r., K. 3/96, OTK ZU z 1996 r., Nr 5 poz. 41. Także wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02, opubl. OTK-A z 2003 r., Nr 9 poz. 96, (Lex Nr 82400).

Osiągnięcie zamierzonego skutku, tj. urzeczywistnienie pożądanego stanu w zakresie ochrony innych wartości, powinno nastąpić przy użyciu najmniej dolegliwych środków³⁹. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP nie zawiera szczegółowych kryteriów posługiwania się zasadą proporcjonalności. Jednak zgodnie z przedstawionymi wyżej uwagami doktryna i orzecznictwo przyjmują, że stosowanie ograniczeń praw podstawowych zgodnie z zasadą proporcjonalności musi spełniać kryteria: przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*. Ocena, czy kryteria związane z omawianą zasadą są spełnione, jest możliwa dopiero po skonkretyzowaniu praw, które mają być ograniczone, i w zestawieniu ich z innymi prawami chronionymi. Konieczne jest więc konfrontowanie wartości i dóbr chronionych oraz ograniczanych⁴⁰.

Kolejnym warunkiem dopuszczalności ograniczeń, zapisanym w Konstytucji, jest obowiązek zachowania „istoty wolności i praw” (art. 31 ust. 3 zd. 2). Ustawa zasadnicza formułuje więc zakaz godzenia danego prawa w te elementy, które stanowią o jego konstytucyjnej tożsamości, a zatem są istotą tego prawa. Każde prawo mogące podlegać ograniczeniom ma swój substrat, którego zachowanie decyduje o istnieniu tego prawa. Badając konstytucyjność regulacji ustawowych, TK podkreślał, że „ani poszczególne ograniczenia, ani ich suma nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności”⁴¹. Zasady zachowania istoty ograniczanego prawa nie należy utożsamiać z zasadą proporcjonalności. Rzecz jednak polega na tym, aby omawianą zasadę odczytywać jako dodatkowy element zabezpieczający przed nadmierną ingerencją państwa w sferę chronionych praw. Granicą naruszenia istoty prawa będzie zatem takie jego ograniczenie (suma ograniczeń), które wykluczy możliwość stosowania go w praktyce⁴². Wykazany w poprzednich punktach rozważań 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. Scenariusz ten realizuje się zwłaszcza w sytuacji, gdy wycięcie drzew z pasa drogowego uzasadnione jest względami bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

Aby jednak móc dokonać prawidłowej oceny konstytucyjności norm ograniczających prawa podstawowe przez pryzmat zasady przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, niezbędne jest właściwe rozumienie danej wartości, ze względu na którą ustrojodawca zdecydował się dokonać pewnych ograniczeń. Zasadniczym dobrem chronionym przepisem art. 83 ust. 3 U.o.p. jest ochrona środowiska, która znalazła swe odzwierciedlenie w

³⁹ J. Dylewska, „Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.”. Przegląd Sejmowy z 2001 r., Nr 1, s. 45.

⁴⁰ A. Łabno, „Ograniczenie wolności...”, op. cit., s. 706.

⁴¹ Zob. orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92, opubl. w OTK z 1992 r., cz. I, s. 204; orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995 r., cz. I, s. 132-133; z dnia 21 listopada 1995 r., sygn. akt K 12/95 opubl. OTK z 1995 r., Nr 3, s. 15, i in.

⁴² Por. B. Banaszak, „Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, Przegląd Sejmowy z 1997, Nr 5, s. 57.

klauzuli ograniczającej art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ochrona środowiska znalazła się wśród innych klauzul, gdyż jest wyrazem troski, jaką ustrojodawca przywiązuje do bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwdziałania degradacji środowiska naturalnego w celu zapewnienia biologicznych warunków do życia obecnemu i przyszłym pokoleniom. Jak już była o tym mowa, zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju określa ustawa Prawo ochrony środowiska⁴³. Pod pojęciem ochrony środowiska (przyrody) należy rozumieć gospodarowanie zasobami przyrody ożywionej i nieożywionej, restytuowanie tworów przyrody, przestrzeganie zakazów podejmowania czynności szkodzących środowisku, koordynowanie innych działań w taki sposób, by rozwój społeczny i gospodarczy nie prowadził do pogorszenia stanu środowiska.

W kontekście powyższego uzasadnienia przemawiającego za ochroną przyrody, podkreślenia wymaga, że przewidziane w art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody zezwolenie na wycięcie drzew jest wyjątkiem od reguły zachowania drzew jako podlegającego ochronie prawnej elementu przyrody. Postulat zachowania substancji drzew poza art. 83 ust. 1 znalazł swój wyraz także w art. 83 ust. 3 U.o.p., który przewiduje, iż 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. Jednocześnie w art. 85 ust. 1 i 2 tej ustawy przewidziano, że za usunięcie drzew wymierza się opłatę na podstawie stawki zależnej od obwodu pnia i gatunku drzewa. Przytoczone przepisy nie pozostawiają zatem wątpliwości, że przewidziana w ustawie o ochronie przyrody ochrona drzew została ukształtowana jako zdecydowanie ukierunkowana na zachowanie tego elementu przyrody, kosztem ingerencji w inne dobra chronione.

Jak już było wskazane wyżej, nie ulega wątpliwości, że przewidziany w ustawie o ochronie przyrody zakaz usuwania drzew (krzewów) bez odpowiedniego zezwolenia, pod groźbą administracyjnej kary pieniężnej, stanowi ingerencję państwa w wykonywanie prawa własności nieruchomości, na której rosną drzewa lub krzewy. W art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji ochrona przyrody *expressis verbis* wymieniona jest jako wartość, która może uzasadniać ustawowe ograniczenia w korzystaniu z praw konstytucyjnych, w tym z prawa własności nieruchomości i jej poszczególnych składników. Odnośnie do relacji tych konstytucyjnie chronionych dóbr TK wypowiedział się w jednym z ostatnich wyroków - uznał, że w przypadku zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności, w związku z ograniczaniem prawa własności, art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji należy traktować jako konstytucyjne potwierdzenie ogólnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. Wynika z tego, że ocena konstytucyjnej dopuszczalności

⁴³ W myśl art. 3 pkt.13 tej ustawy, przez ochronę środowiska - rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:

- a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
- c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

ustawowego ograniczania prawa własności musi uwzględniać wymagania przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. 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. Skoro konstytucyjna dopuszczalność wprowadzania ograniczeń prawa własności nie budzi wątpliwości, ocena wprowadzających ograniczenia regulacji sprowadza się „do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”. Na podstawie art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza się ograniczenie własności wyłącznie w drodze ustawy oraz zakazuje naruszenia istoty prawa własności. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje ponadto podstawową przesłankę dopuszczalności ograniczeń, którą stanowi konieczność takiego ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym, ze względu na wymienione w tym postanowieniu enumeratywnie dobra⁴⁴.

Zrozumieć można mające oparcie w konstytucyjnych zasadach zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska naturalnego uzasadnienie zastąpienia usuniętych drzew i krzewów przez nowe drzewa i krzewy. Z powołanych zasad konstytucyjnych trudno jednak wyprowadzić ilościowe normy nowych nasadzeń. Przyjęcie wyrażonego przez ustawodawcę minimum liczby nasadzeń nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów wymagałoby widocznej *prima facie* przyczyny. Trudno ją dostrzec. Wręcz przeciwnie – skoro z jakiś powodów należy usunąć drzewa lub krzewy to nowe nasadzenia w miejscu, z którego usunięto drzewa lub krzewy, mogą skutkować w przyszłości, gdy nowe rośliny podrosną, ponownie koniecznością ich usuwania, zwłaszcza gdy będzie ich tyle samo lub więcej niż drzew i krzewów usuniętych.

Racjonalny ustawodawca powinien kwestię ilości nowych nasadzeń pozostawić ocenie i decyzji organu stosującego prawo. Cytowane wyżej fragmenty wniosków z kontroli pokazują wyraźnie jeden przypadek, w którym konieczność usunięcia drzew lub krzewów motywowana była względami bezpieczeństwa drogowego lub modernizacją drogi. Nowe nasadzenia drzew i krzewów w pobliżu drogi w ilości nie mniejszej niż drzew i krzewów usuniętych implikują powstanie niebezpieczeństwa dla ruchu drogowego. Można sobie bez trudu wyobrazić rozwiązanie, w którym rzadsze nasadzenia sprzyjałyby poprawie bezpieczeństwa drogowego. Niestety możliwości podjęcia takiej decyzji organ władzy publicznej został pozbawiony. Może albo w ogóle nie nakazać nasadzeń, albo zlecić przesadzenie usuwanych drzew i krzewów w inne miejsce. Nie rozwiązuje to jednak problemu występowania drzew i krzewów w miejscu, gdzie rosły rośliny usunięte. Rzadziej rosnące tam drzewa i krzewy mogłyby sprzyjać bezpieczeństwu lub mieć znaczenie estetyczne, które również organ władzy publicznej powinien uwzględniać. Tym samym przyjęte przez ustawodawcę w art. 83 ust. 3 U.o.p. rozwiązanie, ingerując w sferę praw, wolności i obowiązków jednostki, narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nakazuje ona: „spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej

⁴⁴ Vide przypis nr. 3.

uciażliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu⁴⁵.

W doktrynie podkreśla się, że „brak jest jednej ogólnej zasady wskazującej, które z kolidujących wartości stoją wyżej i mają pierwszeństwo⁴⁶. Przy stosowaniu tej podstawy ograniczenia nie chodzi o równorzędność praw. Każde prawo człowieka powinno być realizowane w możliwie największym stopniu. To prawodawca, określając cel regulacji, dokonuje relatywnej oceny i ustala zakres potrzebnej ingerencji. Prawo uczestników ruchu drogowego do zapewnienia im bezpieczeństwa, które jest elementem zasady zrównoważonego rozwoju, nakazuje zastanowić się nad relacją obydwu ocenianych dóbr. Czy poprzez uzależnienie wydania zezwolenia na wycięcie drzew, które stwarzają niebezpieczeństwo dla korzystających z dróg obywateli, od ich nasadzenia zastępczego w ilości nie mniejszej niż usuwana, ustawodawca zachowuje niezbędne proporcje ochrony powyższych dóbr? Czy ogromne koszty społeczne w postaci śmiertelnych wypadków drogowych, będące skutkiem stosowania tej dalece niedoskonałej regulacji, nie są dla społeczeństwa jako całości nadmiernym ciężarem w ostatecznym rozrachunku?

Zasadę proporcjonalności charakteryzuje relatywizm, o którym można mówić na płaszczyźnie tworzenia i stosowania prawa. Relatywizm tej zasady odnosi się do wyborów dokonywanych przez stosującego prawo, o ile tylko istnieje margines „luzu decyzyjnego”. Przy badaniu prawidłowości poszczególnych rozstrzygnięć zasada proporcjonalności spełnia bardzo istotną rolę. Brak precyzji ustawodawcy przy określeniu przesłanek wydania zezwolenia z jednoczesnym uzależnieniem jego wydania od nasadzeń zastępczych potwierdzony został również w praktyce sądowej, w której wypowiedziano się na temat kształtu decyzji, jaką można wydać w oparciu o art. 83 ust. 3 U.o.p. W jednym z orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazuje, że przepis art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody nie daje organowi umocowania do określenia gatunku, wieku oraz parametrów drzew (obwodu pnia, wysokości, czy też innych cech), jakie mają być nasadzone. W ocenie tego Sądu, art. 83 ust. 3 upoważnia organ - w sytuacji zastosowania tego przepisu i nałożenia na stronę określonego w nim obowiązku - jedynie do określenia ilości drzew, które winny być nasadzone w miejsce usuwanych. Wskazuje bowiem wyraźnie, iż winna być to liczba nie mniejsza niż liczba drzew usuwanych. Żadnych innych postanowień odnośnie nowych nasadzeń przepis ten nie zawiera. Innymi słowy, jedynym warunkiem określonym przez ustawodawcę jest ilość drzew lub krzewów posadzonych w miejsce usuwanych, która nie może być mniejsza od usuwanych⁴⁷. Jak zauważył również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, przepis art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody stanowi wyłącznie o liczbie drzew, które mają zastąpić drzewa podlegające wycince, nie stanowi natomiast o gatunku drzew⁴⁸.

⁴⁵ Wyrok TK z 25.2.1999 r., K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25.

⁴⁶ K. Wojtyczek, „Granice ingerencji...”, op. cit., s. 198.

⁴⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 marca 2013 r. II SA/Bd 29/13 LEX nr 1351491.

⁴⁸ Por. uzasadnienie wyroku z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Po 823/08.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania oraz prymat ochrony środowiska w polskim systemie konstytucyjnym, a także jeden z najnowszych wyroków TK z dnia 1 lipca 2014 r., w którym orzekł on, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹ - należy podjąć próbę sformułowania odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku przepisu art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody spełnione zostało kryterium konieczności i niezbędności realizacji celu, który ustawodawca tym przepisem chciał osiągnąć.

Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń zawarł stanowisko, zgodnie z którym: „Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane "tylko" w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej, czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.”⁵⁰. Dowodem na brak dostatecznej określoności przedmiotowego przepisu art. 83 U.o.p., a zarazem odpowiedniego zrównoważenia relacji chronionych dóbr konstytucyjnych, jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przepis normujący udzielenie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości na wniosek jej posiadacza, kreuje swobodę decyzyjną co do udzielenia zezwolenia na wycięcie drzew. Nie określając żadnych szczegółowych przesłanek, uwzględnienie których warunkowałoby możliwość udzielenia takiego zezwolenia, nakłada na organ administracji obowiązek wzięcia pod uwagę, obok ogólnych wskazówek aksjologicznych (interesu i słusznego interesu strony), celu regulacji, określonych w rozdziale 1 U.o.p.⁵¹. Sąd ten w celu prawidłowej wykładni art. 83 ust. 1 i 4 U.o.p. odsyła do argumentacji celowościowej, pozwalającej na zakreślenie granic swobody decyzyjnej.

W świetle przedstawionych w tym punkcie rozważań oraz przywoływanych na wstępie wniosków kontroli NIK należy zauważyć, że regulacja ustawodawcza przewidująca minimalną ilość nasadzeń ani nie służy, ani nie jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w sferze ochrony środowiska naturalnego. W pewnych sytuacjach może nawet zagrażać ukształtowaniu się takiego ładu w przyszłości, gdy nowo nasadzone drzewa lub krzewy

⁴⁹ W pkt. II sentencji TK orzekł, że przepisy wymienione w części I sentencji tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej: OTK-A 2014/7/68, Dz.U.2014/926. Lex 1480663.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P.11/99, opubl. OTK ZU Nr 1 z 2000 r., poz. 3, s. 43. Także wyrok TK z dnia 19 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, opubl. w OTK ZU Nr 7 poz. 156.

⁵¹ II OSK 2337/11 LEX nr 1337329.

podrosną. Poza tym nasadzenie drzew lub krzewów w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów może stanowić, w określonych okolicznościach, liczbę nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku naturalnym na skutek usunięcia drzew lub krzewów.

Konkludując tę część rozważań należy stwierdzić, że art. 83 ust. 3 *in fine* ustawy o ochronie przyrody jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

V. Podsumowanie

Przepisy prawa powinny wyrażać wolę i intencje prawodawcy w sposób precyzyjny i zrozumiały dla ich adresatów, a spełnienie tego postulatu jest szczególnie istotne przy redagowaniu norm prawnych regulujących wszelkie ograniczenia, stanowiące przecież wyjątki od zasady. Używanie w treści norm sformułowań ogólnych i wieloznacznych pozostawia obszar dla uznaniowości podmiotu stosującego prawo. Sytuacja taka nie tylko nastęrcza poważne trudności interpretatorom, ale i rodzi obawę o bezpieczeństwo prawne jednostki. Niebezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego spowodowane rosnącymi w pasie drogowym drzewami, które bardzo często znalazły się tam w wyniku nasadzeń zastępczych, ma – jak pokazują wyniki kontroli NIK dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego - wymiar realny. Dlatego też nie może być lekceważony brak precyzyjnych unormowań wpływający w sposób wymierny na kształtowanie bezpieczeństwa na drogach. Biorąc po uwagę stwierdzony w niniejszym wniosku brak precyzyjności i określoności przepisu art. 83 ust. 3 U.o.p. warto na zakończenie rozważań przywołać jeszcze wyrok TK, w którym stwierdził on, że znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak (...) ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o tym wypełnieniu⁵². Ustawodawca w przedmiotowym przepisie ani w aktach wykonawczych do niego nie zapewnia gwarancji proceduralnych, dlatego wciąż kwestią dowolnego uznania organu administracji publicznej pozostaje kształt decyzji uzależniającej wycięcie drzew z pasa drogowego od nasadzeń zastępczych. Stwierdzona w trakcie kontroli NIK niewłaściwa praktyka stosowania przez organy administracji ułomnych przepisów - będących przedmiotem niniejszego wniosku - stanowi potwierdzenie szkodliwości funkcjonowania w obrocie prawnym przedmiotowej regulacji. Negatywne społeczne następstwa takiej praktyki powinny stanowić wystarczający powód do zrewidowania kwestionowanych przepisów i rozważenia równowagi chronionych konstytucyjnie dóbr w postaci ochrony środowiska i bezpieczeństwa obywateli.

Mając na względzie podniesione w petitum wniosku zarzuty oraz argumentację przedstawioną w uzasadnieniu, wnoszę jak na wstępie.



⁵² Wyrok z dnia 16.1.2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 2.