RZECZPOSPOLITA POLSKA
**PROKURATOR GENERALNY**

Warszawa, dnia 20 marca 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 21. 03. 2013

PG VIII TK 27/12
(SK 6/12)

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną E P o stwierdzenie niezgodności:

art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 83 ust. 6, art. 85 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze. zm.) - „w zakresie, w jakim prowadzi do obligatoryjnego wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez zezwolenia właściwego organu administracji, drzewa bez względu na okoliczności faktyczne sprawy i w obligatoryjnej wysokości tj. w zakresie w jakim przepisy te nie przewidują indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej wyrażonej w administracyjnej karze pieniężnej odpowiednio do istniejących konkretnych okoliczności stanu faktycznego w zakresie uwzględnienia kontratypów zwłaszcza stanu wyższej konieczności lub usprawiedliwionych okoliczności niezależnych od posiadacza nieruchomości tj. zniszczenia drzewa przez siły przyrody, nie dokonują zróżnicowania sankcji od stanu żywotności drzewa oraz w zakresie braku proporcjonalności wymierzonej kary administracyjnej w stosunku do wagi naruszonego dobra"

- z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

dołączoną do wcześniejszych skarg konstytucyjnych: G B , I i G Ł , A C oraz K i W P

– na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące, dodatkowe stanowisko Prokuratora Generalnego, uzupełniające stanowisko z dnia 29 czerwca 2012 r.:**

1) **art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.),** w zakresie, w jakim przewiduje obligatoryjne stosowanie - wobec osoby, która dokonała usunięcia z nieruchomości, pozostającej w posiadaniu tej osoby lub stanowiącej jej własność, obumarłego bądź nierokującego szansy na przeżycie drzewa lub krzewu - administracyjnej kary pieniężnej, wymierzanej przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, ustalonej w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów - na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6 tej ustawy - bez uwzględnienia, usprawiedliwionych i niezależnych od posiadacza nieruchomości, uwarunkowań usunięcia owego drzewa lub krzewu, **jest niezgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej i proporcjonalności ingerencji ustawodawczej, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**
2) **postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) - ze względu na niedopuszczalność orzekania.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej E P (dalej: skarżąca) zakwestionowano zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 83 ust. 6, art. 85 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r.

Nr 151, poz. 1220 ze zm.), zwanej dalej: u.o.p.[1].

---

[1] Art. 88. 1. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za:
1) zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności;
2) usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia;
3) zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych.
2. Uiszczenie kary następuje w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość kary stała się ostateczna.
3. Termin płatności kar wymierzonych na podstawie ust. 1 odracza się na okres 3 lat, jeżeli stopień uszkodzenia drzew lub krzewów nie wyklucza zachowania ich żywotności oraz możliwości odtworzenia korony drzewa i jeżeli posiadacz nieruchomości podjął działania w celu zachowania żywotności tych drzew lub krzewów.
4. Kara jest umarzana po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o odroczeniu kary i po stwierdzeniu zachowania żywotności drzewa lub krzewu albo odtworzeniu korony drzewa.
5. W razie stwierdzenia braku żywotności drzewa lub krzewu albo nieodtworzenia korony drzewa karę uiszcza się w pełnej wysokości, chyba że drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości.
6. Karę nałożoną za zniszczenie terenów zieleni umarza się w całości, jeżeli posiadacz nieruchomości odtworzył w najbliższym sezonie wegetacyjnym zniszczony teren zieleni.
7. Na wniosek, złożony w ciągu 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary, o której mowa w ust. 1, stała się ostateczna, karę można rozłożyć na raty na okres nie dłuższy niż 5 lat.
8. Decyzje w sprawach, o których mowa w ust. 3-7, podejmuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Art. 83. 1. Usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, z zastrzeżeniem ust. 2, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek posiadacza nieruchomości. Jeżeli posiadacz nieruchomości nie jest właścicielem - do wniosku dołącza się zgodę jej właściciela.
2. - 5. (...)
6. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do drzew lub krzewów:
1) w lasach;
2) owocowych, z wyłączeniem rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz w granicach parku narodowego lub rezerwatu przyrody - na obszarach nieobjętych ochroną krajobrazową;
3) na plantacjach drzew i krzewów;
4) których wiek nie przekracza 5 lat;
5) usuwanych w związku z funkcjonowaniem ogrodów botanicznych lub zoologicznych;
6) (*uchylony*);
7) usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu z obszarów położonych między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, z wałów przeciwpowodziowych i terenów w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału;
8) które utrudniają widoczność sygnalizatorów i pociągów, a także utrudniają eksploatację urządzeń kolejowych albo powodują tworzenie na torowiskach zasp śnieżnych, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu;
9) stanowiących przeszkody lotnicze, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu;
10) usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu ze względu na potrzeby związane z utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych.

Art. 85. 1. Opłatę za usunięcie drzew ustala się na podstawie stawki zależnej od obwodu pnia oraz rodzaju i gatunku drzewa.
2. Stawki opłat za usuwanie drzew nie mogą przekraczać za jeden centymetr obwodu pnia mierzonego na wysokości 130 cm:
1) *270* zł - przy obwodzie do 25 cm;
2) *410* zł - przy obwodzie od 26 do 50 cm;
3) *640* zł - przy obwodzie od 51 do 100 cm;
4) *1.000* zł - przy obwodzie od 101 do 200 cm;
5) *1.500* zł - przy obwodzie od 201 do 300 cm;
6) *2.100* zł - przy obwodzie od 301 do 500 cm;
7) *2.700* zł - przy obwodzie od 501 do 700 cm;
8) *3.500* zł - przy obwodzie powyżej 700 cm.
3. Jeżeli drzewo rozwidla się na wysokości poniżej 130 cm, każdy pień traktuje się jako odrębne drzewo.
4. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia:
1) stawki dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew,
2) współczynniki różnicujące stawki w zależności od obwodu pnia
- kierując się zróżnicowanymi kosztami produkcji poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz wielkościami przyrostu obwodu pni drzew.
5. Stawkę za usunięcie jednego metra kwadratowego powierzchni pokrytej krzewami ustala się w wysokości 200 zł.
6. Opłaty za usunięcie drzew lub krzewów z terenu uzdrowisk, obszaru ochrony uzdrowiskowej, terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz terenów zieleni są o 100 % wyższe od opłat ustalonych na podstawie stawek, o których mowa w ust. 4 pkt 1 i ust. 5.
7. - 8. (...)

Art. 89. 1. Administracyjną karę pieniężną, o której mowa w art. 88 ust. 1, ustala się w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6.
2. Jeżeli ustalenie obwodu lub gatunku zniszczonego lub usuniętego bez zezwolenia drzewa jest niemożliwe, z powodu wykarczowania pnia i braku kłody, dane do wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej ustala się na podstawie informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego, powiększając ją o 50 %.
3. Jeżeli ustalenie obwodu zniszczonego lub usuniętego bez zezwolenia drzewa jest niemożliwe, z powodu braku kłody, obwód do wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej ustala się, przyjmując najmniejszy promień pnia i pomniejszając wyliczony obwód o 10 %.
4. – 9. (...)

Jako wzorce kontroli konstytucyjności zakwestionowanych regulacji skarżąca wskazała art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej[2].

Skarga ta zawiera zatem wniosek o dokonanie kontroli konstytucyjnej, adresowany do tych samych jednostek redakcyjnych kwestionowanej ustawy, i w tym samym zakresie przedmiotowym, jaki obejmuje jedna ze skarg, wcześniej wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego i zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego połączonych celem łącznego ich rozpoznania pod wspólną sygn. akt SK 6/12. Jest mianowicie tożsama w obu aspektach (przedmiotowo oraz co do powołanych wzorców kontroli) ze skargą I i G Ł , zaś zbieżna przedmiotowo z pozostałymi skargami konstytucyjnymi rozpatrywanymi w sprawie oznaczonej powyższą sygnaturą (wniesionymi przez G B , A C , K i W P ).

Koniecznym staje się podkreślenie, iż w sprawach, zainicjowanych wymienionymi wyżej skargami, Prokurator Generalny przedstawił stanowisko łączne w piśmie procesowym z dnia 29 czerwca 2012 r.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego skarga konstytucyjna E P została również dołączona do powyżej wskazanych spraw, celem łącznego jej rozpoznania, pod podaną wyżej sygnaturą.

Omawianą skargę sformułowano po wyczerpaniu przez skarżącą drogi sądowoadministracyjnej, w związku z oddaleniem przez Naczelny Sąd Administracyjny w dniu lipca 2012 r. (sygn. ) jej skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł z dnia

---

[2] **Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.**

**Art. 31.** 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.
2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.
**3. 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.**

**Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.**
**2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.**
**3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.**

grudnia 2010 r. (sygn. ), oddalającego z kolei skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł (dalej: SKO w Ł.), wydaną w dniu sierpnia 2010 roku (sygn. ) o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji - Prezydenta Miasta Ł - z dnia maja 2010 roku (Nr ), dotyczącej ustalenia wysokości administracyjnej kary pieniężnej na kwotę zł, za niedopełnienie obowiązku wystąpienia do właściwego organu administracji o zezwolenie na wycięcie 1 sztuki drzewa - klonu jesionolistnego, a *de facto* - jak uważa skarżąca - jedynie pozostałości po tymże drzewie na skutek działania sił przyrody.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego jest - w przewidzianym w tym postępowaniu toku instancji - ostateczny.

W ocenie skarżącej, sankcja administracyjna, którą jej wymierzono (według stawki opłaty za usuwanie drzew, o której mowa w art. 85 u.o.p.), jest oczywiście nieadekwatna do naruszenia normy prawnej, pozostaje w kolizji z zasadami demokratycznego państwa prawnego, a przede wszystkim z zasadą proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej, wyrażonymi w art. 2 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, a także ogranicza prawo własności środków majątkowych skarżącej, chronione konstytucyjnie w art. 64 ust. 1 i 3.

Tym samym doszło - zdaniem skarżącej - do naruszenia przez ustawodawcę jej interesu prawnego, albowiem organy administracyjne i sądowe rozpoznające jej sprawę działały w szczególnej, niekorzystnej sytuacji prawnej, która nakazywała orzekać w oparciu o zakwestionowane przepisy u.o.p.

Naliczenie - w opisanym przez skarżącą stanie faktycznym - administracyjnej kary pieniężnej w tak znacznej wysokości za usunięcie pozostałości po zniszczonym przez siły przyrody drzewie, które zagrażało bezpieczeństwu ludzi i mienia, skarżąca uważa za niepozostające „w korelacji z zasadą państwa prawnego i wyrażoną w niej zasadą sprawiedliwości społecznej, albowiem nie przewidują żadnych okoliczności egzoneracyjnych, ani możliwości uwzględnienia kontratypów lub usprawiedliwionych okoliczności oraz prowadzą

wprost przez ich »automatyczne« stosowanie do wymierzenia kary nieproporcjonalnej do wagi naruszonego dobra. Tym samym, bez względu na okoliczności faktyczne, a zwłaszcza stan żywotności drzewa, dochodzi do wymierzenia i ukarania sprawcy deliktu administracyjnego karą w takiej samej wysokości w przypadku wycięcia bez zezwolenia drzewa zdrowego - żywego i drzewa nie rokującego szansy na przeżycie m.in. zniszczonego - złamanego przez wichurę" (uzasadnienie skargi – str. 6 - 7).

Skoro bowiem ustawodawca w art. 86 ust. 1 pkt 9 u.o.p. przewidział, iż nie pobiera się opłat za usunięcie drzew, które obumarły lub nie rokują szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, to - według skarżącej - również sytuacje takie jak dokonanie bez zezwolenia wycięcia drzewa martwego lub nierokującego szansy przeżycia, a więc *de facto* nieprzedstawiającego żadnych wartości dla środowiska, oraz usunięcie drzewa zdrowego, „winny być przez ustawodawcę, zgodnie z zasadą państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, rozróżnione, a kara za delikt administracyjny tj. brak zezwolenia właściwego organu administracji i jej wysokość winna być proporcjonalna do wartości naruszonego dobra" (uzasadnienie skargi – str. 7).

Skarżąca - powołując się na poglądy wyrażane w piśmiennictwie w kwestii wpływu idei „sprawiedliwości społecznej" w ustawie zasadniczej jako istotnej wartości, która wyznacza określony kierunek kształtowania norm systemu prawnego - podkreśla znaczenie owej idei dla ograniczenia niebezpieczeństwa „wynikającego z naturalnej skłonności prawodawcy do arbitralności, a także dla stworzenia podstawy do oczekiwania, że państwo tworzy warunki do ochrony przed pokrzywdzeniem" (uzasadnienie skargi – j.w.).

W ocenie skarżącej, przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja, obejmująca zaskarżone normy prawne, powoduje skutek w postaci wymierzenia niezwykle dotkliwej kary administracyjnej. Jako że podstawową funkcją sankcji prawnych w prawie administracyjnym jest funkcja prewencyjna i ochronna, skarżąca uważa za niezbędne ustanowienie takich rozwiązań, które zagwarantują, iż podejmowana, wobec podmiotów naruszających prawo, ingerencja w ich prawa

pozostanie adekwatna do sposobu i skutków tych naruszeń, a w procesach stanowienia i stosowania sankcji uwzględniająca właściwe dla państwa prawa relacje interesu ogólnego i indywidualnego.

Skarżąca twierdzi, iż dokonała w dniu czerwca 2009 r. wycięcia pnia drzewa klonu jesionolistnego wraz z pozostałościami, albowiem drzewo uległo zniszczeniu (złamaniu) na skutek działania sił przyrody - wichury w dniu czerwca 2009 r., a więc bezpośrednio przed długim weekendem. W tym czasie, tj. do dnia czerwca 2009 roku, mieszkańcy nieruchomości przy ul. w Ł wielokrotnie interweniowali u niej jako współwłaścicielki tej nieruchomości o usunięcie tego wiatrołomu, gdyż pozostałości po drzewie zagrażały bezpieczeństwu ludzi, a także pojazdów parkujących na posesji.

W ocenie skarżącej, w chwili usuwania przez nią zagrożenia przedmiotowe drzewo nie rokowało szansy na przeżycie, było tak zniszczone przez działanie sił przyrody, iż nie było już drzewem, lecz jedynie jego pozostałością, tj. pniem, który stanowił bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konary zostały bowiem odłamane na skutek działania wichury. Tym samym - zdaniem skarżącej - brak jest związku przyczynowego pomiędzy jej działaniem a zniszczeniem drzewa, albowiem jego definitywna destrukcja wynikała z działań pozostających poza sferą jej działania. Pomimo zgłaszanych przez skarżącą zarzutów w zakresie oceny prawnej ustalonego stanu faktycznego, organ administracji uznał, iż doszło do zniszczenia drzewa, i w konsekwencji wymierzył administracyjną karę pieniężną.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz załączonych do niej kopii decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych, zawierających relacje orzekających w tej sprawie organów, wyłania się następujący stan faktyczny i prawny sprawy, w której nałożona została owa kara, oceniana przez skarżąca jako nadmierna i niczym nieuzasadniona (warto przy tym zauważyć, iż kara należy do

grupy najniższych z kar orzeczonych we wszystkich postępowaniach będących tłem wszystkich połączonych w sprawie skarg konstytucyjnych).

Decyzją z dnia maja 2010 roku Prezydent Miasta Ł (dalej: PŁ) ustalił administracyjną karę pieniężną w wysokości zł za wycięcie przez skarżącą bez wymaganego zezwolenia drzewa - klonu jesionolistnego, znajdującego się na terenie nieruchomości przy ul. w Ł (działka nr ewid. , obręb ). Jako podstawa prawna tego rozstrzygnięcia wskazany został m. in. przepis art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 1 i 3 u.o.p.

W uzasadnieniu tej decyzji stwierdza się, że „w dniach sierpnia i września 2009 roku przeprowadzono oględziny w terenie, podczas których stwierdzono wycięcie jednej sztuki klonu jesionolistnego. Ustalono, że na terenie nieruchomości znajduje się pień po wyciętym drzewie o najmniejszym promieniu 34 cm. Podczas wichury, która miała miejsce w dniu czerwca 2009 roku, od drzewa odłamał się jeden pień i przewrócił na ogrodzenie wykonane z siatki; powodując jego zniszczenie. Drzewo rosło w odległości około m od ogrodzenia, a odłamany pień drzewa był pochylony w stronę środka posesji i stanowił zagrożenie dla ludzi. Pień drzewa był spróchniały. W ocenie współwłaścicielki nieruchomości, odłamane konary drzewa zagrażały bezpieczeństwu mieszkańców kamienicy oraz pojazdów parkujących na posesji. Z uwagi na to, w dniu czerwca 2009 roku pień drzewa z pozostałymi konarami został wycięty. W toku postępowania E P podniosła nadto, iż drzewo było spróchniałe i nietypowe - dwa konary wyrastały nisko przy ziemi. Drzewo złamało się dnia czerwca 2009 roku tj. w środę poprzedzającą długi weekend, zatem musiała ona działać natychmiast. Wycięcia drzewa dokonała specjalistyczna firma. Wszystkie działania podejmowane były na żądanie lokatorów, którzy wielokrotnie interweniowali."

W wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego ustalono, że skarżąca - jako współwłaścicielka nieruchomości - podjęła decyzję o usunięciu klonu z terenu tej nieruchomości, nie zwracając się o wydanie

stosownego zezwolenia właściwego organu na usunięcie drzewa, pomimo iż była zobowiązana do jego uzyskania, i to, w oparciu o art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p., stanowiło podstawę do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

Skarżąca odwołała się od powyższej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł (dalej: SKO), zarzucając organowi administracji błędne przyjęcie, iż usunięte na jej zlecenie pozostałości po drzewie rosnącym na jej posesji, takie jak: korona, gałęzie i pień, które znajdowały się w takim stanie nie na skutek działań podjętych przez skarżącą, lecz w wyniku zniszczeń dokonanych przez wichurę, stanowiły drzewo, wycięcie którego objęte jest obowiązkiem uzyskania zezwolenia. Skarżąca nie kwestionowała zatem, iż podjęła czynności w celu uprzątnięcie z terenu posesji gałęzi, konarów i złamanych przez wiatr pni - trwale oddzielonych od korzeni, lecz nie stanowiły one - jej zdaniem - usunięcia drzewa, lecz drewna pochodzącego z drzewa zniszczonego przez siły natury.

SKO utrzymało w mocy rozstrzygnięcie PŁ, podkreślając, że z art. 83 ust. 1 u.o.p. wynika, iż usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić tylko po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek posiadacza nieruchomości, zaś skarżąca działań w celu uzyskania takowego zezwolenia nie podjęła. Cytując poglądy zawarte w literaturze przedmiotu organ odwoławczy powtórzył ustalenia i stanowisko organu I instancji.

W skardze na powyższą decyzję, skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł , skarżąca zarzuciła organom administracji naruszenie art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego, w zakresie dotyczącym ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na określenie jej obowiązków. W uzasadnieniu skargi strona wyjaśniła, że podczas wichury drzewo uległo zniszczeniu na skutek działania sił natury - odłamał się jego pień przy rozwidleniu, co oznaczało jego rozłupanie, a korona złamanego pnia została obalona i wisiała na fragmentach kory, łyka i spróchniałego (co potwierdzają m.in. ustalenia kwestionowanej decyzji PŁ) drewna. Po przejściu wichury na

terenie posesji nie było już drzewa, gdyż doszło do jego trwałego i bezpowrotnego zniszczenia i stało się drewnem. Zdaniem skarżącej, zgoda na usunięcie drzewa nie może być wymagana w takim przypadku, jaki miał miejsce na jej posesji (odcięcia dolnego fragmentu pnia, który został uprzednio złamany przez wiatr, gdyż sam pień nie ma przymiotu drzewa, a to na skutek działań sił natury zostały usunięte części drzewa na odcinku między jego systemem korzeniowym a strefą wyrastania konarów i gałęzi tworzących koronę). W konkluzji skarżąca podniosła, że organy obu instancji nie wykazały w toku prowadzonego postępowania, iż złamany przez wiatr pień był drzewem, a uzasadnienie orzeczenia SKO ograniczyło się jedynie do przywołania interpretacji i orzecznictwa nieodnoszącego się do zaistniałego zdarzenia.

WSA stwierdził, iż ustalony w tej sprawie stan faktyczny, który wynika z akt administracyjnych, nie został zakwestionowany przez żadną ze stron postępowania, zasadniczy spór sprowadza się natomiast do kwalifikacji czynności podjętych przez skarżącą w dniu czerwca 2009 roku. Sąd uznał, iż wobec braku w ustawie legalnej definicji pojęcia „drzewo", pojęcie to należy interpretować na gruncie języka potocznego. Sąd przyznał więc decydujące znaczenie - w świetle argumentacji skargi i ustaleń postępowania przeprowadzonego przez PŁ - dokonaniu specjalistycznej oceny, czy fakt odłamania jednego pnia i złamania drugiego pozbawia roślinę kwalifikacji drzewa. Zdaniem WSA, stan, w jakim znajdowało się drzewo w wyniku działania sił natury, wymagał więc oceny pracownika organu kompetentnego w zakresie ochrony przyrody i uprawnionego do wydania zezwolenia na usunięcie drzew, czy drzewo można uznać za obumarłe lub zagrażające bezpieczeństwu. Stosownie do obowiązujących przepisów u.o.p. oraz w świetle ugruntowanej w tego rodzaju sprawach linii orzeczniczej sądów administracyjnych[3] - posiadacz nieruchomości, zamierzający uporządkować teren swojej nieruchomości poprzez dokonanie wycięcia drzewa, nie jest podmiotem uprawnionym do samodzielnego dokonywania ocen stanu drzewa i decydowania, czy i które drzewo należy

[3] por. np. wyrok NSA z dnia 31.01.2008 r., sygn. akt II OSK 1970/06 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.07.2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 542/06, publ. CBOSA, www.orzecznictwo.nsa.gov.pl

usunąć, jest natomiast zobowiązany do uprzedniego uzyskania decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew lub krzewów, wymaganej niezależnie od stanu żywotności drzew i ich oddziaływania na otoczenie. Stan żywotności drzewa nie ma więc znaczenia w aspekcie nałożenia kary za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia.

WSA ustosunkował się do podnoszonej przez skarżącą kwestii niezastosowania przez organ administracji art. 83 ust. 6 u.o.p., podkreślając, iż przepis ten zwalnia z obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów tylko w enumeratywnie wymienionych w nim sytuacjach. Katalog tych sytuacji jest zamknięty i stanowi listę wyjątków od zasady wprowadzającej obowiązek uzyskania zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów. Sąd stwierdził m.in.: „Kwestia stwarzania przez drzewo zagrożenia dla otoczenia nie może być traktowana jako »wyjątek o innym charakterze« niż wskazane w powołanym przepisie. Jest to bowiem kwestia wymagająca fachowej oceny i w żadnym wypadku nie upoważniająca zainteresowanego podmiotu do samodzielnego usuwania drzewa. Uwzględnienie ewentualnej przesłanki negatywnej do zastosowania administracyjnej kary pieniężnej, w postaci stanu wyższej konieczności, jest uzależnione od tego, czy przesłanka ta została zawarta w normach materialnych regulujących wymierzenie tej kary. Ustawa o ochronie przyrody nie zawiera przepisów o stanie wyższej konieczności wyłączającym bezprawność deliktu administracyjnego polegającego na usunięciu drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia. Nie można więc usprawiedliwiać takiego bezprawnego działania stanem wyższej konieczności, zagrożeniem życia bądź zdrowia, czy interwencjami mieszkańców posesji." Sąd uznał, iż „[w] stanie faktycznym sprawy, działanie skarżącej polegać powinno wyłącznie na zabezpieczeniu drzewa poprzez dokonanie czynności doraźnych (sprzątnięcie połamanych konarów, podparcie nadłamanego pnia, bądź zabezpieczenie części terenu nieruchomości przed dostępem osób trzecich), ale nie na trwałym wycięciu drzewa".

Sąd stwierdzając, iż wniesiona przez skarżącą skarga nie zasługuje na uwzględnienie, podzielił pogląd organów administracji obu instancji o konieczności nałożenia na skarżącą obowiązku uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej za wycięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia właściwego organu.

Skarżąca wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną podtrzymując wszystkie dotychczasowe zarzuty w kwestii naruszenia szeregu przepisów postępowania administracyjnego w zakresie istoty i celu kontroli sądowej decyzji administracyjnej, a także naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 83 ust. 1, art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust 1 u.o.p. w aspekcie zgodności z normami art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 i art. 2 Konstytucji.

NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, stwierdzając m.in., iż, w świetle przepisów u.o.p., usunięcie drzewa obumarłego, zniszczonego, które nie rokuje szansy na przeżycie, wymaga również zezwolenia, a w sytuacji braku wystąpienia ze stosownym wnioskiem i uzyskania pozytywnej decyzji organu administracji, dochodzi do obligatoryjnego wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Uznał więc skargę kasacyjną za nieuzasadnioną i ją oddalił.

W sprawie będącej tłem skargi niewątpliwie został wyczerpany tok instancji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym, a zatem ostateczne rozstrzygnięcia skarżąca uzyskała, spełniając przesłanki wynikające zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji[4], jak i z przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, realizowanej w dwóch etapach, a przedmiotem tej skargi nie może być żaden inny przepis niż ten, który stanowił podstawę konkretnego rozstrzygnięcia (decyzji, orzeczenia, wyroku), z

---

[4] **Art. 79.** 1. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.
2. Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56.

wydaniem którego skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu na podstawie Konstytucji praw i konstytucyjnie określonych wolności.

Pierwszy etap owej ochrony stanowi, zainicjowane wniesieniem skargi konstytucyjnej, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, wynikiem którego (w razie uznania trafności zarzutów zawartych w skardze) jest utrata mocy obowiązującej zaskarżonych regulacji (art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji[5]), zaś drugi polega na przywróceniu stanu zgodnego z Konstytucją poprzez ponowne rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy skarżącego, w postępowaniu toczącym się przed sądem lub organem administracji publicznej, który poprzednio wydał na podstawie tegoż przepisu ostateczne rozstrzygnięcie o określonych konstytucyjnie wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Skoro zatem art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej zakłada, że - w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi - Trybunał Konstytucyjny bada zaskarżony przepis z punktu widzenia jego zgodności jedynie z przepisami Konstytucji, które są podstawą przysługujących skarżącemu praw i wolności, to w niniejszej sprawie, w sytuacji, gdy skarżąca wskazała jako prawo naruszone prawo własności, konstytucyjnej ocenie mogą zostać poddane wyłącznie przepisy art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 u.o.p., będące podstawą finalnych rozstrzygnięć, które w ocenie tej skarżącej naruszyły jej gwarantowane konstytucyjnie prawa.

Pozostałe regulacje tej ustawy, które wskazano w omawianej skardze, podobnie jak w, będącej już wcześniej przedmiotem stanowiska Prokuratora Generalnego, skardze I i G Ł , nie mogą zostać

---

[5] **Art. 190. 1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.**
2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".
**3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.**
**4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.**
5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.

poddane kontroli ich konstytucyjności, wywołanej skargą konstytucyjną, albowiem ani art. 83 ust. 6, ani art. 85 ust. 1 i 2 u.o.p. nie były podstawą ostatecznych rozstrzygnięć o określonych konstytucyjnie wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącej.

W tej sytuacji, w pkt 2 *petitum* niniejszego stanowiska zawarto wniosek o umorzenie postępowania w tym zakresie - z powodu niedopuszczalności orzekania.

Z punktu widzenia dopuszczalności kontroli konstytucyjnej, zasadniczym zarzutem - jaki sformułowano w każdej z omawianych skarg konstytucyjnych wobec art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 u.o.p., które to przepisy tworzą, we wzajemnym powiązaniu, normę stanowiącą przedmiot kontroli konstytucyjnej, pomimo pewnych odmienności stanów faktycznych i prawnych, będących ich tłem - jest naruszenie przez obie te regulacje art. 2 Konstytucji - w aspekcie uchybienia zasadom sprawiedliwości społecznej i proporcjonalności ingerencji ustawodawczej w konstytucyjne prawa i wolności oraz - art. 64 ust. 1 i 3 w powiązaniu z art. 31 ust. 3 Konstytucji - w aspekcie ograniczenia praw właściciela bądź posiadacza nieruchomości przez nałożenie nań obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z własnej bądź władanej nieruchomości oraz pozbawienia go, w przypadku niedopełnienia tego obowiązku i dokonania takiego usunięcia, części jego majątku wymierzeniem kary pieniężnej w znacznej wysokości.

Warto przy tym podkreślić, iż wzorzec konstytucyjny z art. 31 ust. 3 Konstytucji, odczytywany wraz z ustępem 3 w art. 64, określa limity ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych. Niewątpliwie bowiem stosowanie kar finansowych i konieczność ich zapłaty jest ingerencją w sferę chronioną konstytucyjnie. Nie ulega także wątpliwości, że nałożenie ustawą określonych obowiązków w sferze realizacji prawa własności nieruchomości i ponoszenie przez podmiot zobowiązany, w przypadku ich niedopełnienia, ciężarów majątkowych ogranicza prawo do korzystania z własnych środków majątkowych.

Należy przy tym zauważyć, iż sądy administracyjne, orzekające w sprawach o porównywalnych, a nawet częściowo zbieżnych, stanach faktycznych i prawnych, dokonały jasnej i zrozumiałej wykładni tych regulacji, które kwestionuje skarżąca, nie dopatrując się ich niekonstytucyjności, w zakresie postulowanym zarówno przez Nią, jak i przez innych skarżących.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących ochrony przyrody, w obszarze problematyki ochrony zadrzewień i stosowania kar administracyjnych za uchybienie obowiązkowi uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew (w tym sądów orzekających w sprawach będących tłem skarg konstytucyjnych), pozwala na konkluzję, iż jest ono w tych kwestiach jednolite, a - przede wszystkim - odrzuca interpretację przepisów ustawy o ochronie przyrody pozwalającą - w drodze wykładni zakwestionowanych przepisów - na odstąpienie od wymierzenia przez organ administracji publicznej kary pieniężnej w szczególnych okolicznościach, a mianowicie w sytuacji, gdy drzewo usunięte bez zezwolenia zagrażało bezpieczeństwu ludzi i mienia w istniejących obiektach bądź obumarło lub nie rokowało szansy na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, a więc interpretację taką, jaką zaprezentowali wszyscy skarżący w skargach konstytucyjnych w niniejszej sprawie.

Znamiennym jest również i to, że w żadnej z dotychczas wniesionych, w sprawie o sygn. SK 6/12, skarg nie wskazano choćby jednego orzeczenia sądu administracyjnego, które zawierałoby odmienną - od ustalonej w orzecznictwie i doktrynie - interpretację kwestionowanych przepisów.

W niniejszym stanowisku, podobnie jak w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 29 czerwca 2012 r., dokonano szczegółowego omówienia orzeczeń zapadłych w sprawach skarżącej, aby - jak to już wcześniej wyjaśniono - wykazać zbieżność tych orzeczeń z jednolitą linią orzecznictwa w sprawach dotyczących decyzji administracyjnych nakładających kary za przypadki usunięcia drzewa bez zezwolenia właściwego organu administracji, a także - brak wątpliwości nie tylko interpretacyjnych przy stosowaniu

kwestionowanych przepisów, lecz także w aspekcie ich konstytucyjności. Decyzje o niekierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych, podjęte przez WSA w Ł zarówno w sprawie niniejszej skargi, jak i w sprawie skargi pp. Ł , a także orzeczenia innych sądów administracyjnych pierwszej instancji oraz NSA, potwierdzają to wyraźnie.

Należy przypomnieć, cytowany również w poprzednim stanowisku Prokuratora Generalnego, pogląd, wyrażany w piśmiennictwie, iż brak jest podstaw do przyjęcia, że usunięcie drzew *„w związku z występowaniem przypadków wyższej wagi nie wymaga uzyskania zezwolenia"*[6].

Pozostaje zatem poza sporem, iż usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia mogłoby nastąpić tylko w przypadkach wskazanych bezpośrednio w przepisach prawa, a te nie przewidują takowej możliwości nawet w sytuacji wystąpienia siły wyższej.

Na niemożność wyinterpretowania możliwości zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia wskazuje także regulacja zawarta w § 2 ust. 2 pkt 4 lit. d rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu nakładania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia (Dz. U. Nr 219, poz. 2229)[7], określającego, że w protokole z przeprowadzonych oględzin muszą być podane m.in. przyczyny usunięcia drzew i krzewów. Podanie w protokole z oględzin konkretnej przyczyny usunięcia drzew lub krzewów nie oznacza, że z obligatoryjności wskazania przyczyny można wywodzić możliwość uchylenia się od

---

[6] Krzysztof Gruszecki. *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2008 r., II SA/Lu 448/08.* Finanse Komunalne, nr 7-8/2010, str. 118-124

[7] **§ 2.** 1. Administracyjną karę pieniężną nakłada się po stwierdzeniu usunięcia drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia lub po zniszczeniu terenów zieleni, zadrzewienia, drzewa lub krzewu oraz po przeprowadzeniu oględzin, z których sporządza się protokół.
2. Protokół, o którym mowa w ust. 1, zawiera:
1) wskazanie miejsca oględzin;
2) datę oględzin;
3) imiona i nazwiska oraz stanowiska służbowe sporządzającego protokół oraz uczestników oględzin;
4) ustalenia merytoryczne - dane dotyczące:
a) rodzaju i gatunku usuniętego lub zniszczonego drzewa,
b) obwodu pnia drzewa lub wielkości powierzchni pokrytej krzewami albo wielkości zniszczonych terenów zieleni,
c) daty usunięcia lub zniszczenia,
d) przyczyny usunięcia lub zniszczenia;
5) dane osobowe posiadacza nieruchomości;
6) dane osobowe sprawcy usunięcia lub zniszczenia, jeżeli jest to możliwe do ustalenia w trakcie sporządzania protokołu;
7) podpisy uczestników oględzin.
3. Wydając decyzję o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej, uwzględnia się ustalenia zawarte w protokole.

odpowiedzialności za usunięcie lub zniszczenie drzew i krzewów, z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych. Organ prowadzący postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary w pierwszej kolejności powinien bowiem ustalić, czy drzewa lub krzewy nie zostały usunięte z powodu wystąpienia jednej z okoliczności wymienionych w art. 83 ust. 6 u.o.p., a w takim przypadku brakowałoby podstaw do dalszego prowadzenia postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Ponadto, co warto zauważyć, powołana wyżej regulacja rozporządzenia ma charakter procesowy, zaś z rozwiązania o charakterze procesowym, zawartego w akcie wykonawczym, nie mogą być wyinterpretowane wyjątki o charakterze materialnoprawnym, gdyż w ten sposób doszłoby do poszerzenia zamkniętego katalogu wyjątków w akcie wykonawczym, a to pozostawałoby w sprzeczności z podstawowymi zasadami wykładni prawa i naruszałoby wykonawczy charakter rozporządzenia.

W zawisłej przez Trybunałem Konstytucyjnym sprawie przedmiotem zakończonego ostatecznie postępowania administracyjnego i spraw rozpoznanych w obu instancjach w postępowaniu sądowoadministracyjnym była typowa sankcja administracyjna w postaci kary pieniężnej, nałożonej w drodze decyzji administracyjnej, za niewykonanie ustawowego obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub drzew i dokonanie wycinki bez tego zezwolenia, a podstawą ich wymierzenia były art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 u.o.p.

Problem konstytucyjny, podniesiony przez skarżącą, stanowi nie tyle dopuszczalność (skarżąca stwierdza bowiem, iż „rozumie istotę ochrony przyrody, lecz cel jej nie może być osiągnięty środkiem, który podlega dyskwalifikacji z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego"), ile - przede wszystkim - automatyzm w stosowaniu sankcji za niepożądane prawnie zachowanie i jej obligatoryjność. W przypadku omawianego deliktu, oznaczającego usunięcie, bez zezwolenia właściwego organu administracji, drzewa, które nie rokowało szansy na przeżycie, i bez względu na okoliczności faktyczne, związane z działaniem sił przyrody, a zatem - w sytuacji gdy do takiego stanu owego drzewa doszło niezależnie od

osoby ukaranej, skarżąca kwestionuje również nieproporcjonalność tych kar nie tylko w aspekcie ich skuteczności dla realizacji celu regulacji („skutku prewencyjnego"), lecz także z punktu widzenia adekwatności środka użytego do osiągnięcia tego celu. Stwierdza bowiem, iż kara, która została jej wymierzona, „jest bardzo wysoka i zupełnie niewspółmierna do popełnionego przez nią w opisanych wyżej okolicznościach, deliktu administracyjnego". Dlatego też uważa, iż „[s]ankcjonowanie przez państwo, represją o charakterze kary, niepożądanych dla porządku prawnego zachowań, odbywać się powinno przy poszanowaniu zapisanych w Konstytucji praw obywatelskich", zaś dolegliwość finansowa, której stała się adresatem, „znacznie przewyższa stopień niezbędny do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu, czyli respektowania przepisów ustawy" (cytaty z uzasadnienia skargi - str. 9).

Ogólna reguła dopuszczalności stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budziła dotychczas wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.[8] Administracyjne kary pieniężne – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 1 marca 1994 r., w sprawie o sygn. U. 7/93 – są to w istocie „*środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa*"[9]. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował stanowisko, że brak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne.[10] Również w doktrynie prawa administracyjnego uważa się, że akty administracyjne, aby były skuteczne, powinny być wyposażone w sankcje, gdyż organ administracyjny musi posiadać środki w postaci przymusu administracyjnego, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne, w przeciwnym bowiem razie efektywne

---

[8] zob. wyrok TK z dnia 15.01.2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2

[9] orzeczenie TK z dnia 1.03.1994 r., sygn. U. 7/93, OTK w 1994, cz. I, poz. 5

[10] zob. m.in. wyroki TK: z dnia 18.04.2000r., sygn. K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; z dnia 15.01.2007r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; z dnia 31.03.2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30

administrowanie nie byłoby możliwe[11]. Sankcje administracyjne, będące reakcją państwa na naruszenia prawa publicznego, są jednym z instrumentów ochrony tego prawa. Kara administracyjna ma być skutecznym środkiem osiągnięcia założonych celów społeczno-gospodarczych.

Analiza argumentów zawartych w uzasadnieniu skargi pozwala na wniosek, iż skarżąca nie kwestionuje dopuszczalności stosowania sankcji administracyjnej jako takiej, lecz jej dopuszczalność w konkretnym przypadku, kiedy to delikt administracyjny, polegający na usunięciu drzewa, dotyczy rośliny zniszczonej przez siły natury, niemającej szansy przeżycia, a do tego zagrażającej bezpieczeństwu osób i mienia, a więc ma swoje źródło jedynie w niedochowaniu formalności urzędowych.

W literaturze przedmiotu oraz w judykatach Trybunału Konstytucyjnego przeważa pogląd, iż sankcje administracyjne - stosowane automatycznie, z mocy ustawy - z reguły nie są wyłącznie represją za naruszenie prawa, lecz - w głównej mierze - mają znaczenie prewencyjne.[12] Kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 maja 2009 r., w sprawie o sygn. P 64/07 - „*ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego*"[13]. Przez taką funkcję owa sankcja mieści się w reżimie tzw. odpowiedzialności obiektywnej, co oznacza, że orzekanie kar administracyjnych jest oderwane od konieczności stwierdzania winy i innych okoliczności sprawy[14]. Wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej[15]. Skoro więc kara administracyjna ma funkcje prewencyjne - a to oznacza, iż profilaktyczne, zapobiegawcze, zaradcze czy nawet – obronne i

---

[11] M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. W-wa 1956, s. 400

[12] zob. wyrok TK z dnia 24.01.2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6

[13] wyrok TK z dnia 5.05.2009 r., sygn. akt P 64/07, OTK ZU Nr 5/A/2009, poz. 64 i powołany w nim wyrok TK sygn. SK 75/06, wym. w przyp. 10

[14] *ibidem*

[15] zob. Z. Cieślak, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 74

nie jest wyłącznie represją - to jaki charakter, jak nie represyjny, ma kara, której wymierzenie realnie rujnuje status majątkowy ukaranego (co wynika np. z okoliczności sprawy, będącej tłem pierwszej ze skarg omówionych w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 29 czerwca 2012 r.). Skarżąca podnosi, iż - w sytuacji, która jest następstwem deliktu i wymierzonej zań kary - „nie jest w stanie bez narażenia się na egzekucję z posiadanego udziału w nieruchomości ergo utratę dorobku życiowego zapłacić tak wysokiej należności pieniężnej (...)", a wykonanie decyzji administracyjnej „niewątpliwie spowoduje nieodwracalne skutki dla jej egzystencji".

Zakres środków przymusu administracyjnego jest niewątpliwie szeroki i obejmuje obok różnych innych typów sankcji także sankcje o charakterze majątkowym, takie jak kary pieniężne. Zastosowanie sankcji finansowej w postaci kary pieniężnej za naruszenie określonych w ustawie nakazów lub zakazów administracyjnych jest dopuszczalne, a realizacja tej sankcji, która - pomimo jej represyjnego charakteru - nie stanowi środka prawnokarnego, następować powinna z uwzględnieniem zarówno interesu ogólnego, jak i indywidualnego, a także być stosowna do sposobu i skutku naruszenia prawa.

Wprowadzony z woli ustawodawcy w rozdziale 4 ustawy o ochronie przyrody, poświęconym ochronie terenów zieleni i zadrzewień, obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew (w art. 83 ust. 1 u.o.p.) wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta) na wniosek posiadacza nieruchomości, a - w przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków - przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (jeżeli posiadacz nieruchomości nie jest równocześnie jej właścicielem, wymagana jest pisemna zgoda właściciela, którą, ubiegając się o wydanie zezwolenia na usunięcie konkretnego drzewa, dołącza się do wniosku), służy niewątpliwie realizacji najważniejszego celu ustawy, wyartykułowanemu chociażby w jej tytule. Równocześnie tenże ustawodawca enumeratywnie wskazał sytuacje, w których nie jest wymagane uzyskanie takowego zezwolenia (art. 83 ust. 6 u.o.p.). Ponadto, co do zasady, przewidziano, iż usuwający drzewo

obowiązany jest do uiszczenia stosownej opłaty, której wysokość zależy od gatunku drzewa i jego wieku, ale uznano za wskazane wymienić w art. 86 tej ustawy przypadki, w których nie pobiera się opłaty za usunięcie drzew, w tym między innymi, gdy drzewo obumarło lub nie rokuje szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości (art. 86 ust. 1 pkt 9 u.o.p.). Przesądzono jednak w tych unormowaniach, że okoliczność, iż usunięcie drzewa w niektórych przypadkach (wymienionych w art. 86 u.o.p.) nie rodzi obowiązku uiszczenia opłaty, nie zwalnia właściciela z obowiązku uzyskania zezwolenia. Właściciel nieruchomości może wykazywać okoliczności zwalniające z obowiązku poniesienia opłaty dopiero w toku postępowania o zezwolenie na usunięcie drzewa. Nie może drzewa samowolnie usunąć, jeżeli stosowny organ nie dokona oceny stanu jego żywotności, chyba że dotyczy to zadrzewień, o których mowa w art. 83 ust. 6 u.o.p.

Usunięcie zaś drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia uznano - w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. - za działanie podejmowane sprzecznie z ustawą, a zatem - delikt administracyjny, zagrożony sankcją w postaci administracyjnej kary pieniężnej, a za popełnienie takowego deliktu, niezależnie od przyczyn samowolnego działania sprawcy, przewidziano skutek w postaci obligatoryjnego wymierzenia takiej kary, w wysokości wielokrotności opłaty, jaką wycinający drzewo byłby obciążony, gdyby o pozwolenie wystąpił. Jakiekolwiek samowolne podejmowanie działania zmierzającego do usunięcia ponadpięcioletniego (a obecnie - dziesięcioletniego[16]) drzewa lub krzewu, nawet gdy którakolwiek z tych form zadrzewienia pozostaje składnikiem własnej działki, jest zatem - w obowiązującym stanie prawnym - zabronione.

W takim stanie rzeczy sam obiektywny fakt naruszenia prawa - konkretne zachowanie sprawcy, naganne z punktu widzenia treści normy prawnej - stanowi niekwestionowaną podstawę do wymierzenia kary pieniężnej. Taka formuła

---

[16] Art. 83 ust. 6 pkt 4 w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 119, poz. 804), która weszła w życie 20.07.2010 r.

powoduje, że podstawową przesłanką odpowiedzialności jest - w takim układzie odniesienia - bezprawność czynu rozumiana jako zachowanie sprawcy niezgodne z przepisami prawa, bez dokonywania innych ocen poza wyłącznym wykazaniem sprzeczności zachowania zobowiązanego podmiotu z obowiązującym prawem.

W przypadku tedy odpowiedzialności za delikt, polegający na usunięciu drzewa bez zezwolenia, wszelkie ewentualne pobudki, jakimi kierował się posiadacz nieruchomości, nawet nie tylko subiektywnie, ale i obiektywnie usprawiedliwione, nie mają - w obowiązującym stanie prawnym - normatywnego znaczenia.

W postępowaniu administracyjnym w sprawie takiego deliktu nie podlegają bowiem badaniu przyczyny zawinionego zachowania. W pierwszej kolejności organ administracji powinien dokonać ustaleń, czy podmiot, który usunął drzewa lub krzewy, był legitymowany do ubiegania się o zezwolenie na ich usunięcie, a zatem czy jest posiadaczem nieruchomości, na której usunięte rośliny rosły. Tylko bowiem podmiot mający tytuł prawny do władania nieruchomością może ponosić odpowiedzialność administracyjną za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia. Sprawca zatem usunięcia drzewa, stanowiącego część składową nieruchomości, nieposiadający tytułu prawnego do tej nieruchomości, nie ponosi odpowiedzialności na podstawie kwestionowanych przepisów, lecz odpowiedzialność karną jak za zwykłą kradzież (jeżeli usunięcie drzewa nastąpiło w celu jego zaboru) albo jak za zniszczenie cudzego mienia (jeżeli sprawca nie działał w zamiarze zaboru drzewa w celu przywłaszczenia).

Skoro nikt inny poza właścicielem lub prawnym posiadaczem nie mógłby uzyskać administracyjnego zezwolenia, to oczywiście również nikt inny nie może ponosić odpowiedzialności administracyjnej za usunięcie drzewa bez takowego zezwolenia[17]. Po dokonaniu stosownych ustaleń karę wymierza się po samym tylko stwierdzeniu, że to właściciel nieruchomości - bądź inny, uprawniony do władania tą nieruchomością, podmiot - usuwając drzewa, nie posiadał na to

[17] W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, J. Sommer (red.), Wrocław 1993, s. 28

zezwolenia. Założenie to jest o tyle istotne, że bez niego posiadacz nieruchomości ponosiłby odpowiedzialność nawet w sytuacji, gdy usunięcie drzew lub krzewów byłoby dokonane na skutek wykroczenia lub przestępstwa popełnionego przez osobę trzecią, o której działaniu posiadacz nieruchomości nie wiedział i za którą nie ponosi odpowiedzialności.

Odpowiedzialność w tym zakresie została więc zobiektywizowana, a do jej ponoszenia wystarczy samo wykazanie związku przyczynowego między działaniem określonego podmiotu a zniszczeniem bądź uszkodzeniem drzew lub krzewów.

Z powyższych względów, w sytuacji opisanej przez skarżącą - podobnie jak i w pozostałych sytuacjach, w jakich autorzy skarg konstytucyjnych, omówionych w stanowisku Prokuratora Generalnego przedłożonym w sprawie SK 6/12, dokonali usunięcia elementów drzewostanu - nie mogły zostać uwzględnione w toku postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego argumenty, czy to braku wiedzy co do konieczności uzyskania zezwolenia, czy to braku wartości użytkowej usuniętych drzew, czy wręcz potrzeby ich usunięcia ze względów estetycznych, bezpieczeństwa lub z powodu obumarcia.

Odnośnie sugestii wyrażonej przez skarżącą, a dotyczącej ewentualności uwolnienia się od odpowiedzialności za usunięcie drzewa ze względu na okoliczności faktyczne, a więc w przypadku złej kondycji usuniętego drzewa i stwarzania - przez jego stan (zwłaszcza w sytuacji braku nań wpływu ze strony właściciela nieruchomości) - zagrożenia dla bezpieczeństwa osób lub mienia, należy podkreślić, że skoro instytucja „stanu wyższej konieczności", uregulowana przepisami prawa cywilnego oraz karnego, nie została przewidziana jako przesłanka wyłączająca obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów w przepisie administracyjnego prawa materialnego (u.o.p.), regulującego problematykę odpowiedzialności administracyjnej w dziedzinie ochrony przyrody, to - jak uważa się w literaturze przedmiotu - brak jest podstaw,

by katalog przesłanek z art. 83 ust. 6 u.o.p. rozbudowywać o jakiekolwiek dodatkowe przesłanki czy instytucje, których ustawodawca nie przewidział[18].

Kwestie te, jak również stan prawny unormowań obejmujących problematykę ochrony przed niekontrolowanym usuwaniem zadrzewień (zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, opłat ponoszonych przez posiadaczy nieruchomości z tego tytułu i stawek tych opłat dla poszczególnych gatunków i rodzajów drzew) w szerokim zakresie zostały omówione w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 29 czerwca 2012 r. i - ze względu na zbieżność przedmiotową wszystkich przypadków będących tłem wniesionych w niniejszej sprawie skarg konstytucyjnych - ich powtarzanie należy uznać obecnie za zbyteczne.

Bezspornym również w niniejszym przypadku jest, iż kara administracyjna ustalona w postępowaniu, będącym tłem omawianej skargi konstytucyjnej, wymierzona została bez kolizji z przepisami u.o.p., a jej wysokość wynika ze stosownego przepisu tej ustawy i aktów wykonawczych.

Prawidłowość zastosowania w sprawie skarżącej przepisów prawa i wymierzenia jej kary potwierdzona została w rozstrzygnięciach obu instancji sądów administracyjnych.

Zarazem tylko do ustawodawcy należy decyzja, jaką formułę sankcjonowania nakazu ustanowionego w u.o.p. przyjmie, inaczej - z wprowadzenia jakiego reżimu odpowiedzialności prawnej skorzysta. Ewentualne wdrożenie za tego rodzaju działania reżimu odpowiedzialności, pozwalającego na jej indywidualizację i dokonywanie oceny stopnia zawinienia sprawcy za naruszenie prawa z uwzględnieniem okoliczności zdarzenia, pozostaje w zakresie imperium prawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał w orzecznictwie pogląd, że swoboda ustawodawcy w nakładaniu i ustalaniu wysokości tego typu kar nie jest jednak nieograniczona i wymaga poszanowania podstawowych zasad

---

[18]zob. D. Trzcińska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 140/09*, Baza LEX/el 2010, poz. 115376/1

zawartych w Konstytucji[19], do których należą: wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasada zaufania do prawa, zasada sprawiedliwości czy też zasada proporcjonalności (uszczegółowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji). Oznacza to, że ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych, oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa[20]. Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się również w kwestii zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do problemu ograniczania normami ustawowymi prawa własności, w tym w aspekcie zakreślenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji prawodawcy (m.in. w wyroku z dnia 18 marca 2010 r., w sprawie o sygn. akt K 8/08[21]).

Utrwalony pogląd Trybunału, wyrażony m.in. w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 kwietnia 1999 r., w sprawie o sygn. akt K. 36/98, głosi, iż „*na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej, lub też ochronę tę ograniczać*".[22]

Jako że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza własność prywatną do podstaw ustroju gospodarczego i ustanawia jej ochronę jako konstytucyjną powinność i jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa, koniecznym jest przypomnienie jedynie kluczowych kwestii, spośród całokształtu argumentacji

---

[19] zob. wyrok TK z dnia 25 .03.2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26 i powołane tam orzecznictwo

[20] zob. wyrok j.w. oraz powołany tamże wyrok TK z dnia 30.11. 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110

[21] zob. wyroki TK: z dnia 12.01.1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 oraz z dnia 18.03.2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23

[22] wyrok TK z dnia 13.04.1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40

przedstawionej w wielokrotnie już powoływanym stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 29 czerwca 2012 r.

Rozstrzygnięcie, czy kwestionowane w skargach konstytucyjnych regulacje naruszają konstytucyjny zakaz dokonywania ingerencji w prawa właścicieli nieruchomości, a którą to ingerencję stanowi - nałożony ustawą o ochronie przyrody na właściciela nieruchomości (dotyczący także każdoczesnego posiadacza tej nieruchomości, za wiedzą i zgodą właściciela) - obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie z własnej nieruchomości drzewa bądź krzewu, obwarowany dodatkowo dotkliwą sankcją administracyjną w przypadku jego niedopełnienia, pozwoli na ocenę adekwatności wzorców kontroli konstytucyjnej wskazanych przez skarżącą do oceny kwestionowanych w Jej skardze przepisów – art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej.

Przepis art. 64 ust. 3 zapewnia, że „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności".

Jak określił to Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 20 kwietnia 1993 r., w sprawie o sygn. akt P. 6/92, *„do istoty prawa własności należą obok swobody korzystania z rzeczy własnej, tej swobody ograniczenia, stanowiące (...) w konsekwencji swoistą granicę ochrony tego prawa".*[23] Z kolei w wyroku w sprawie o sygn. akt P. 2/98 Trybunał uznał: *„jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść ("istota") prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne"*[24]. Optykę kierunku analizy dopuszczalności ograniczeń prawa własności wyrażono także w wyroku w sprawie o sygn. akt P. 11/98, uznając, że owa dopuszczalność *„musi być oceniana także z punktu*

---

[23] orzeczenie TK z dnia 20.04.1993 r., sygn. P. 6/92, OTK 1986-1995, t. IV/1993, cz. I, poz. 8, s. 89

[24] zob. przyp. 21

*widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności*"[25].

U podstaw tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji leży uznanie, iż ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem ograniczenia uprawnień jednostki a rangą interesu społecznego, któremu ograniczenie ma służyć. Może jednak (np. przy pomocy norm prawa finansowego) regulować i ograniczać prawo pobierania pożytków. W skrajnych wypadkach (co oczywiście wymaga uzasadnienia w świetle przesłanek z art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji) możliwe jest nawet przejściowe wykluczenie możliwości pobierania pożytków, w rozumieniu uzyskiwania dochodu z dóbr stanowiących przedmiot własności.

Kwestionowane przez skarżących regulacje u.o.p. prowadzą - jak już wspomniano - do takich rozstrzygnięć organów władzy publicznej, które, przez objęcie nimi szeregu zakazów odnoszących się do działań właściciela wobec nieruchomości, mają wpływ na ograniczenie wykonywania przez właścicieli praw do tej nieruchomości.

Ograniczenie to - w postaci obowiązku występowania o zezwolenie władzy publicznej na usuwanie konkretnych form przyrody, a w tym przypadku drzew lub krzewów - w świetle przytoczonych poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie wydaje się - co do zasady - naruszać istoty prawa własności, albowiem zostało wprowadzone dla realizacji celu ustawy, na który wyraźnie wskazuje już jej tytuł, a więc – dla ochrony przyrody, polegającej na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, m.in. takich jak zadrzewienia.

Cel, jaki mają realizować instrumenty prawne, przewidziane w ustawie o ochronie przyrody, należy uznać za wartość chronioną konstytucyjnie, a źródłem

---

[25] wyrok TK z dnia 12.01.2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3

tych unormowań są stosowne przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150). Na pozycję tego aktu normatywnego w relacji do ustawy o ochronie przyrody zwrócono uwagę w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 29 czerwca 2012 r. Wywody w tej kwestii zachowują swoją aktualność także w sprawie skarżącej.

Jeżeli art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności, w tym zezwala na ustanawianie ograniczeń prawa własności koniecznych w demokratycznym państwie dla ochrony środowiska, to nie ulega żadnej wątpliwości, iż owo zezwolenie konstytucyjne obejmuje potrzebę wprowadzenia ograniczeń praw podmiotowych niezbędnych dla ochrony przyrody, zwłaszcza że na każdym ciąży konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska, pod rygorem odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie.

Konsekwencją takiego rozumowania jest stwierdzenie, iż nałożony na właściciela zadrzewionej nieruchomości nieleśnej obowiązek uzyskania zezwolenia na wycinkę konkretnego drzewa, którego wiek nie przekroczył 5 lat (w ówczesnym stanie prawnym, a obecnie – 10 lat), nie oznacza naruszenia istoty prawa własności, lecz jest dopuszczalnym w interesie publicznym ograniczeniem uprawnień właścicielskich i ma, obok charakteru porządkowego, charakter tego rodzaju ograniczenia, które generalnie mieści się w ramach standardów przewidzianych w stosunku do regulacji z zakresu ochrony środowiska naturalnego, będącego wartością szczególnie chronioną konstytucyjnie.

Stwierdzenie niedopełnienia tego obowiązku powinno zatem skutkować - w związku z treścią art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. - sankcją w postaci kary pieniężnej, która - co wydaje się oczywiste - powinna przekraczać kwotę opłaty, jaką uiszczano by, gdyby o takie zezwolenie wystąpiono, a nawet stanowić jej wielokrotność, gdyż inaczej nie byłaby karą za złamanie prawa.

Trzeba jednak ponownie podkreślić, iż przewidziany kwestionowanymi przepisami zakaz usuwania z nieruchomości niektórych drzew lub krzewów (zakaz nie dotyczy - jak już wspomniano - wszystkich kategorii drzew lub

krzewów, co wynika z art. 83 ust. 6 u.o.p.), nie prowadzi do eliminacji żadnego z atrybutów prawa własności nieruchomości.

Problematyka ta została również szczegółowo omówiona we wspomnianym stanowisku Prokuratora Generalnego i zachowuje swoją aktualność.

Pozostaje jednakże konieczność oceny, czy ingerencja w prawo własności nie jest nadmierna, zwłaszcza w aspekcie dolegliwości tego wkroczenia w demokratycznym państwie prawnym. Kwestia ta wydaje się szczególnie ważna dla rozstrzygnięcia zgodności z ustawą zasadniczą zakwestionowanych przepisów ustawy o ochronie przyrody, jako że skarżąca podnosi zarzut, iż wprowadzenie automatycznej odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązku wystąpienia do organu administracji o zezwolenie, niezależnie od ewentualnego zaistnienia szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby owo uchybienie - prowadzi właśnie do naruszenia „istoty" Jej prawa własności.

Rozważania w tym obszarze zagadnień, zawarte w powołanym stanowisku Prokuratora Generalnego, również pozostają aktualne.

W oparciu o dotychczasowy dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, dotyczący standardów konstytucyjnej ochrony prawa własności, także i w niniejszej sprawie należy uznać uregulowanie w ustawie o ochronie przyrody obowiązku uzyskiwania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu i wprowadzenie administracyjnej kary pieniężnej za dokonanie tego usunięcia bez zezwolenia (abstrahując od wysokości tej kary i szczegółowych zasad jej wymierzania) za niestanowiące naruszenia owych standardów i ingerujące w konstytucyjną zasadę ochrony własności w zakresie dopuszczalnym - w rozumieniu art. 31 ust. 3 i art. 64 ustawy zasadniczej.

Przyjęcie przez ustawodawcę metody sankcjonowania tego obowiązku - polegającej na mechanicznym ustalaniu, bez uwzględnienia jakichkolwiek okoliczności, umożliwiających wyłączenie odpowiedzialności podmiotu

zobowiązanego, kary w wysokości oznaczającej wielokrotność opłaty na podstawie dość wygórowanych stawek - prowadzi niewątpliwie do dolegliwości koniecznej, ale i nadmiernej w stosunku do osoby, która nie wykonała obowiązku uzyskania zezwolenia i usunęła drzewo obumarłe bądź będące w stanie zanikania żywotności.

Prokurator Generalny w stanowisku z dnia 29 czerwca 2012 r. wyraził przekonanie, iż „należy wskazany aspekt kwestionowanych regulacji uznać za ingerencję nieproporcjonalną, niezasługującą na to, by została uznana za ograniczenie prawa podmiotowego konieczne dla realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów" i ocenił mechanizm wymierzania kar za usuwanie drzew bez pozwolenia jako przekraczający próg proporcjonalności ingerencji ustawodawcy.

Także i w sprawie omawianej skargi należy przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1995 r., w sprawie o sygn. akt K. 11/94, wielokrotnie powtarzane w dalszym orzecznictwie, iż dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: „*1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela*".[26]

Na tle wymagań art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji, odnosząc się do realiów stanów faktycznych spraw dotyczących kar za usuwanie zadrzewień, rozpoznawanych przez sądy administracyjne (co wynika wprost z analizy uzasadnień tych spraw) - w tym co najmniej czterech stanów faktycznych spraw, będących tłem połączonych skarg konstytucyjnych (w tym w sprawie skarżącej) - należy wyrazić wątpliwość co do dalszego uznawania za „konieczne" obowiązywania przepisów ograniczających prawo własności właściciela

[26] orzeczenie TK z dnia 26.04.1995 r., sygn. akt K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12

nieruchomości gruntowej, wyłączających swobodę w podejmowaniu decyzji co do wszystkich składników tej nieruchomości, także tych, które utraciły wyraźnie status form przyrody ożywionej, a przez to nie mogą już służyć dobru wspólnemu, w zakresie, w jakim organ stwierdzający usunięcie drzewa nie ma możliwości stopniowania, w oparciu o określone kryteria, wymiaru kary ani odstąpienia od jej wymierzenia.

Możliwe jest, a w omawianym zakresie – nawet wskazane, przyjęcie odmiennych rozwiązań prawnych, chociażby w aspekcie wprowadzenia innego reżimu odpowiedzialności, tak aby zapewniały one niezbędną ochronę środowisku przyrodniczemu i jego elementom, ale zarazem były mniej uciążliwe dla właścicieli nieruchomości i pozwalały w rozsądnym zakresie swobodnie decydować o przeznaczeniu części składowych tej nieruchomości, z uwzględnieniem wszak ustawowych kryteriów oceny ich stanu.

Oczywiście, nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego wskazywanie konkretnych rozwiązań oraz określanie ścisłych relacji pomiędzy obciążeniami, jakie mają spoczywać na właścicielach, i realizacją konstytucyjnej wartości, jaką jest ochrona środowiska naturalnego.

W wyroku z dnia 21 marca 2005 r., w sprawie o sygn. akt P 5/04, Trybunał stwierdził, że stanowienie prawa, a więc także wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych, jest rolą parlamentu, a zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest jedynie ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszają norm, zasad i wartości konstytucyjnych[27]. Trybunał wielokrotnie, w dalszym orzecznictwie, w pełni podtrzymywał to stanowisko.

Za uzasadnione można jednak uznać, w wypadku omawianych obszarów regulacji, takie ukształtowanie wysokości administracyjnej kary pieniężnej, zwłaszcza orzekanej w związku z zaistnieniem w danej sprawie sytuacji stwarzającej stan pewnego rodzaju kontratypu, by, realizując swe funkcje, nie pozostawała w rażącej dysproporcji do możliwości finansowych ukaranych

[27] wyrok TK z dnia 21.03.2005 r., sygn. akt P 5/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 26

podmiotów, tak aby możliwe było nie tylko wykonania tej kary, ale - po jej zapłaceniu - zachowanie przez ukaranych godnego poziomu ich życia (a w każdym razie minimum egzystencji).

W świetle obowiązujących przepisów prawa, dotyczących egzekwowania określonych pozwoleń czy zezwoleń, przewidzianych w różnych dziedzinach prawa administracyjnego, nie wydaje się konieczne dla realizacji celów omawianej ustawy, a mianowicie ochrony zadrzewień w ramach ochrony przyrody, utrzymywanie w porządku prawnym regulacji, ustanawiającej, jako konsekwencję braku zezwolenia na usunięcie drzewa, taką sankcję, która jest realnie (jak w przypadkach opisanych w skargach konstytucyjnych rozpoznawanych w niniejszej sprawie) kilkunastokrotnie lub kilkudziesięciokrotnie surowsza niż najwyższa kara grzywny przewidziana w art. 24 § 1 k.w.[28] za czyny związane z nielegalną (niezgodnie z planem urządzenia lasu, uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej albo bez wymaganego pozwolenia) wycinką drzew z własnej nieruchomości leśnej, tj. czyny z art. 158 § 1 k.w.[29], czy nawet za czyny polegające na ich kradzieży z cudzej nieruchomości.

Podobną refleksję, w aspekcie prawidłowej realizacji unormowań zabezpieczających ochronę innego dobra wspólnego, a mianowicie ochrony dziedzictwa narodowego, wywołuje porównanie reżimu odpowiedzialności za usuwanie drzew i krzewów - i jego skutków w stosunku do sprawców deliktów administracyjnych - z przyjętym przez ustawodawcę reżimem odpowiedzialności za podejmowanie bez pozwolenia działań reglamentowanych przepisami o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami czy nawet za niezachowanie

---

[28] **Art. 24. § 1. Grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5.000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej.**
§ 2. Jeżeli za wykroczenie popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej wymierzono karę aresztu, orzeka się obok tej kary również grzywnę, chyba że orzeczenie grzywny nie byłoby celowe.
§ 3. Wymierzając grzywnę, bierze się pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe.

[29] **Art. 158.** § 1. Właściciel lub posiadacz lasu, który dokonuje wyrębu drzewa w należącym do niego lesie albo w inny sposób pozyskuje z tego lasu drewno niezgodnie z planem urządzenia lasu, uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej albo bez wymaganego pozwolenia, podlega karze grzywny.
§ 2. W razie popełnienia wykroczenia określonego w § 1 orzeka się przepadek pozyskanego drewna.

bezpieczeństwa i porządku na drogach publicznych (kontrola prędkości, stan techniczny pojazdu itp.).

Ochrona środowiska naturalnego i porządku prawnego w tym obszarze regulacyjnym nie wydaje się wymagać aż tak wysokich sankcji, by zapewnić prawidłową realizację obowiązków nałożonych przepisami o ochronie przyrody na posiadaczy (właścicieli, użytkowników) nieruchomości gruntowych.

Należy zatem powtórzyć poglądy wyrażone w cytowanym stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 29 czerwca 2012 r., iż „system prawny obowiązujący w obszarze ochrony zadrzewień, chociaż ma za przedmiot ochronę konstytucyjnie chronionej wartości, takiej jak ochrona środowiska naturalnego, nie wymaga aż tak wysokich sankcji. Kary pieniężne, orzekane na podstawie kwestionowanych w omawianych skargach przepisów, przez ich wysokość stają się trudno egzekwowalne, a - w określonych przypadkach - można je nawet uznać za nieegzekwowalne, a to z kolei stwarza sytuację wtórnego naruszenia innej konstytucyjnej wartości - porządku prawnego w państwie.

Nakładanie na obywateli i inne podmioty prawne obciążeń nie może być dowolne i - przede wszystkim - musi zachowywać proporcje oparte o kryteria racjonalności. Wydaje się bowiem, iż kara w nadmiernej wysokości, przekraczająca realne możliwości jej wykonania, mogąc nawet prowadzić do degradacji majątkowej ukaranego, stanowi zaprzeczenie funkcji i celów sankcji, zwłaszcza sankcji administracyjnej, która jest środkiem przymusu służącym zapewnieniu realizacji zadań administracji, a więc nie wyłącznie represją za naruszenie prawa, lecz powinna być formą zabezpieczenia przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków naruszenia prawa.

Obwarowanie pewnych zachowań karą administracyjną służyć ma poszanowaniu prawa i respektowaniu jego wymogów przez obywateli. Kara administracyjna jest więc instrumentem państwa do egzekwowania postaw legalistycznych. Państwo winno jednak gwarantować, iż przewidziana prawem sankcja administracyjna będzie adekwatna do sposobu i skutku naruszenia prawa,

że sposób jej uregulowania będzie uwzględniał interes zarówno ogólny, jak i indywidualny."

Podtrzymując ten pogląd, koniecznie należy powtórzyć konkluzję, iż „tego o karze orzekanej na podstawie kwestionowanych regulacji u.o.p. powiedzieć nie można. Jest ona orzekana *post factum*, a więc po stwierdzeniu usunięcia drzewa, czyli zdarzenia, którego biegu nie można odwrócić. Nie można też przywrócić stanu poprzedniego. Represja administracyjna, wbrew jej systemowym funkcjom, nie stanowi więc, w tym przypadku, zabezpieczenia przed wystąpieniem jakichkolwiek skutków naruszenia prawa i nie zapewnia przywrócenia stanu zgodności z prawem.

Na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 u.o.p. nie można bowiem doprowadzić do wymuszenia na ukaranym działania zgodnego z prawem, a więc - jak chociażby w przypadku kary za delikt budowlany, mającej wymusić realizację przez inwestora budowy obiektu budowlanego zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę - do przywrócenia stanu drzewa sprzed usunięcia.

Administracyjna kara pieniężna, orzekana na podstawie kwestionowanych regulacji – art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 u.o.p., jest niewątpliwie sankcją za delikt o charakterze skutkowym, a więc za naruszenie prawa, które już nastąpiło, przybierając tym samym, obok pewnych walorów prewencyjnych (praktyka dowodzi, iż realizacja owego celu prewencyjnego jest jednak - co najmniej - dyskusyjna) charakter represji za złamanie procedur towarzyszących usuwaniu drzew.

To prowadzi do wniosku o quasi-karnoprawnym charakterze tej kary, a to z kolei nakazuje zagwarantowanie stronie prawa do obrony i stworzenie możliwości udowodnienia okoliczności mających znaczenie nie tylko dla wysokości nałożonej sankcji, ale i samej zasadności jej wymierzenia."

Przedstawione zatem w poprzednim stanowisku Prokuratora Generalnego rozważania na temat koncepcji obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej,

opartej na odrzuceniu zasady domniemania niewinności, i jej znaczenia dla ewentualnego kierunku regulacji sankcjonujących usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia, także pozostają aktualne, a przytoczone przykłady regulacji wskazujących przesłanki wyłączenia odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie obowiązków przez podmiot zobowiązany, adekwatne są także w sprawie tej skargi.

Ponowić zatem należy tezę, iż odpowiedzialność przewidziana w art. 88 ust. 1 u.o.p. ma charakter w większym stopniu represyjny niż prewencyjny, zwłaszcza, dlatego że sprawca deliktu nie może zwolnić się od odpowiedzialności, nawet jeżeli wykaże zaistnienie zdarzeń lub okoliczności, skutkiem których doszło do naruszenia przepisów i których nie mógł przewidzieć ani im zapobiec, a także stwierdzenie, iż wymierzanie kar administracyjnych nie może być represją oderwaną od skutków naruszenia owych procedur administracyjnych, a zatem niezależną od tego, czy działania (bądź zaniechania) spowodowały, czy nie spowodowały - jak w omawianym przypadku (usunięcie martwego drzewa) - realnego uszczerbku w zasobach przyrody.

Regulacje ustawy o ochronie przyrody mają na celu zapewnienie dbałości organów państwa i obywateli o zachowanie, zrównoważone użytkowanie i odnawianie zasobów i składników przyrody, a także wymuszenie na członkach społeczeństwa takich zachowań, które ową dbałość zagwarantują.

Niewątpliwie nadmierna dolegliwość finansowa kar za usuwanie bez zezwolenia drzew wynika z przyjętego sposobu ich naliczania, którego podstawą są stawki opłat za usuwanie drzew.

Na sprzeczne z naczelnym celem ustawy skutki wysokiej represyjności wynikającej z tego sposobu powiązania kar z wysokością stawek opłaty, oraz przykłady działań w celu uwolnienia się od ponoszenia tych opłat wskazano w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 29 czerwca 2012 r.

Dostrzegając zatem realną możliwość osiągnięcia celu społecznego, jakim jest ochrona przyrody, poprzez inne, mniej dotkliwe dla właścicieli, ograniczenia

ich prawa własności, ponowić należy wniosek, iż nie można uznać, aby obecne unormowanie art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 u.o.p., które nie czyni zadość konstytucyjnym wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności, było „koniecznym" - w rozumieniu art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji - ograniczeniem prawa własności.

Powtórzyć za poprzednim stanowiskiem wyrażonym w sprawie SK 6/12 należy zastrzeżenia co do zgodności regulacji art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 u.o.p. z - wynikającymi z art. 2 Konstytucji - zasadami: państwa prawnego, proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej.

W konsekwencji zatem, dalsze stosowanie przepisów art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 u.o.p., we wskazanym aspekcie, nie tylko oznacza sytuację wkroczenia w nieproporcjonalny sposób w konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji), ale może prowadzić do wtórnej niekonstytucyjności, m.in. przez stwarzanie sytuacji faktycznej bezkarności za łamanie prawa w następstwie braku możliwości wyegzekwowania sankcji za owo łamanie przepisów.

W tym stanie rzeczy należy wyrazić przekonanie, że przepis art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 u.o.p., w zakresie wskazanym na wstępie niniejszego stanowiska, jest - z podanych wyżej powodów - niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnoszę zatem, jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego