SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2013 r.

Sygn. akt SK 6/12
BAS-WPTK-518/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 22. 04. 2013
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 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.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam dodatkowe stanowisko w sprawie o sygn. akt SK 6/12 w związku z dołączeniem do niej skargi konstytucyjnej E P , jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 83 ust. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.) **jest zgodny** z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 86 Konstytucji;

2) art. 89 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości różnicowania kary w zależności od okoliczności usunięcia drzewa bez zezwolenia, **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Uwagi wstępne

1. Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na dołączenie do skarg konstytucyjnych: G B z 6 czerwca 2011 r., I i G Ł z 30 maja 2011 r., A C z 17 lutego 2011 r. oraz K i W P z 20 lipca 2011 r. skargi konstytucyjnej z 25 października 2012 r. (dalej: skarga EP) E P (dalej: skarżąca EP) i rozpatrywanie ich jako „jednej" sprawy ze względu na podobieństwo podnoszonego w nich problemu konstytucyjnego. Przede wszystkim należy zauważyć, że w ww. skargach konstytucyjnych występuje tożsamość przedmiotu kontroli (art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm., dalej: u.o.p. albo ustawa o ochronie przyrody), wzorców kontroli (art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 Konstytucji) oraz podobieństwo sytuacji faktycznej, w której skarżący usunęli bez wymaganego zezwolenia drzewa przez co organ uprawniony – na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. – nałożył na nich administracyjną karę pieniężną w zdeterminowanej prawem wysokości.

2. W związku z powyższym w niniejszej sprawie Sejm podtrzymuje stanowisko przedstawione w piśmie Marszałka Sejmu z 28 czerwca 2012 r., zawierającym wniosek o uznanie, że: „1) art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.) jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 86 Konstytucji; 2) art. 89 ust. 1 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości różnicowania kary w zależności od okoliczności usunięcia drzewa bez zezwolenia, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji". W pozostałym zakresie Sejm przedstawił wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. Przedmiot kontroli

Jako przedmiot kontroli skarżąca EP wskazała 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 u.o.p. „w zakresie, w jakim dochodzi 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 lub usprawiedliwionych okoliczności niezależnych od posiadacza nieruchomości oraz w zakresie braku proporcjonalności wymierzonej kary administracyjnej w stosunku do wagi naruszonego dobra". Zakwestionowane przepisy mają być sprzeczne z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

III. Zarzuty skarżącej EP

Na skarżącą EP Prezydent Miasta Ł. nałożył decyzją z maja 2010 r. Nr administracyjną karę pieniężną w wysokości złotych oraz groszy za usunięcie bez uzyskania zezwolenia właściwego organu jednego klonu jesionolistnego. Decyzja ta została ostatecznie uznana za zgodną z prawem, gdyż – jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną skarżącej EP (wyrok NSA z lipca 2012 r., sygn. akt) – „[...] z art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy jednoznacznie wynika obowiązek nałożenia kary administracyjnej w przypadku usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia skutkuje przy tym obligatoryjnym wymierzeniem kary administracyjnej, niezależnie od przyczyn samowolnego działania. Ustawa nie dopuszcza bowiem możliwości żadnego samowolnego działania posiadacza nieruchomości. Usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia jest deliktem administracyjnym, którego popełnienie zagrożone jest sankcją w postaci kary administracyjnej [...] [która – uwaga własna] jest wymierzana za działanie niezgodne z prawem – samowolne usunięcie drzew".

Zdaniem skarżącej EP: „Zaskarżone normy prawne, na podstawie, których doszło do wymierzenia skarżącej niezwykle dotkliwej dla niej kary administracyjnej za

usunięcie pozostałości po zniszczonym przez siły przyrody drzewie, które zagrażało bezpieczeństwu ludzi i mienia, nie pozostają w korelacji z zasadą państwa prawnego i wyrażoną w niej zasadą sprawiedliwości społecznej, albowiem nie przewidują żadnych okoliczności egzoneracyjnych, ani możliwości uwzględnienia kantartypów lub usprawiedliwionych okoliczności oraz prowadzą wprost przez ich «automatyczne» stosowanie do wymierzenia kary nieproporcjonalnej do wagi naruszonego dobra" (skarga EP, s. 6).

Równocześnie skarżąca EP wskazuje, że: „Zaskarżone przepisy naruszają reguły sprawiedliwości i proporcjonalności wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji), albowiem organy prawodawcze winny respektować wymóg stosowania dolegliwości o stopniu nie większym niż niezbędny do osiągnięcia założonego celu. Regulacja, której skutkiem jest automatyczne ponoszenie przez posiadacza nieruchomości negatywnych konsekwencji i to w obligatoryjnej wysokości bez względu na okoliczności, w których doszło do naruszenia normy prawnej, nie odpowiada zasadom wyrażonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 2 Konstytucji i narusza prawo własności wyrażone w art. 64 Konstytucji [...]. Skutkiem wymierzonej skarżącej administracyjnej kary jest co najmniej ograniczenie przysługującego jej prawa własności poprzez uszczuplenie należących doń zasobów majątkowych, które nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do celów, jakim służy sankcja" (skarga EP, s. 8) i dalej: „Administracyjna kara pieniężna wymierzana na podstawie zaskarżonych norm prawnych w żadnej mierze nie spełnia postulatu proporcjonalnej ingerencji w prawo własności i pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości. W demokratycznym państwie prawa, zaskarżone przepisy naruszają zasadę równości, sprawiedliwości oraz proporcjonalności, a także zasadę zaufania obywatela do państwa, które są wyartykułowane w art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji" (skarga EP, s. 9).

IV. Ustalenia formalnoprawne

1. Ze względu na zbieżność zarzutów i wzorców kontroli, a także sposobu ich wskazania przez skarżących, Sejm uznaje za zbędne odrębne przeprowadzanie analizy formalnoprawnej skargi EP, podtrzymując w pełnym zakresie adekwatną dla

niej argumentację sformułowaną i przedstawioną w stanowisku Marszałka Sejmu z 28 czerwca 2012 r.

W tym miejscu należy tylko wspomnieć, że zakwestionowany przez skarżącą EP art. 85 ust. 1-2 u.o.p. nie może zostać poddany kontroli konstytucyjnej w ramach niniejszego postępowania. Przepis ten sam w sobie nie określa wysokości kary pieniężnej, lecz jest jedynie normą techniczną, niezbędną do jej obliczenia – o wysokości kary samodzielnie rozstrzyga art. 89 ust. 1 u.o.p. (zob. np. wyrok NSA z 19 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 65/09). W związku z powyższym postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone** 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.; dalej: ustawa o TK) ze względu niedopuszczalność wydania wyroku.

Ten sam przepis ustawy o TK daje podstawę do **umorzenia** postępowania w zakresie badania zgodności pozostałych przepisów u.o.p. z art. 2 Konstytucji, tym jednak razem ze względu na brak możliwości powoływania zasady demokratycznego państwa prawnego jako samodzielnego wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną.

W odniesieniu zaś do wskazania jako samodzielnego wzorca kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji należy zauważyć, że przepis ten powołano dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji. Z tego względu Sejm uznaje, że właściwym, a przy tym odpowiadającym intencjom skarżącej EP, wzorcem kontroli będzie art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Analiza *petitum* oraz uzasadnienia skargi EP prowadzi do wniosku, że istota zarzutu skarżącej względem art. 89 ust. 1 u.o.p. sprowadza się do braku „indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej" statuowanej tym przepisem poprzez nieuwzględnienie okoliczności różnicujących wymiar kary. Tym samym przedmiot zarzutu jest w swojej treści zbieżny z zakresem zaskarżenia, ustalonym w stanowisku Marszałka Sejmu z 28 czerwca 2012 r. W związku z powyższym, Sejm przyjmuje, że art. 89 ust. 1 u.o.p. jest kwestionowany w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości różnicowania kary w zależności od okoliczności usunięcia drzewa bez zezwolenia, co znajduje odzwierciedlenie w *petitum* stanowiska Sejmu.

V. Analiza zgodności

1. Analiza argumentacji skarżącej EP pozwala stwierdzić, że sytuuje się ona w tej samej sferze, co zarzuty innych skarżących rozpatrzone przez Sejm w piśmie procesowym z 28 czerwca 2012 r. Uzasadnienie skargi EP nie jest więc wystarczające dla zmiany stanowiska przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Niemniej tytułem przypomnienia Sejm wskazuje, że:

— sankcja administracyjna jest niezbędnym instrumentem zapewnienia skuteczności działania administracji w zakresie realizacji przez nią celów i zadań publicznych. Tym samym stosowanie kar administracyjnych nie jest przejawem represji, czyli odpłaty za popełniony czyn, lecz realizacji władztwa administracyjnego, będącego jednym z głównych sposobów zabezpieczania wykonania administracyjnoprawnych obowiązków w drodze przymusu państwowego (zob. M. Kasiński, *Sankcje administracyjne a patologie w działaniu administracji* [w:] *Sankcje administracyjne,* red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 147 oraz M. Stahl, *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna* [w] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie,* red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 81-82). Innymi słowy, stosowanie kar administracyjnych (w tym administracyjnych kar pieniężnych) stanowi element administrowania, a nie rodzaj odpowiedzialności karnej w prawie administracyjnym (por. A. Michór, *Status administrowanego w procesie nakładania sankcji administracyjnej* [w:] *Sankcje administracyjne, op. cit.*, s. 570). Brak możliwości stosowania kar administracyjnych prowadziłby w wielu sytuacjach do pozbawiania administracji skutecznego narzędzia egzekwowania obowiązków prawnych (tak w omawianym przypadku, jak i w wielu innych, nie istnieje możliwość np. egzekucji administracyjnej czy przywrócenia stanu zgodności z prawem);

— ochrona środowiska jest jedną z najdonioślejszych wartości konstytucyjnych (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom V, Warszawa 2007, komentarz do art. 5, s. 6). Władze publiczne mają nie tylko zapewnić ochronę środowiska (art. 5 Konstytucji),

lecz także dbać o bezpieczeństwo ekologiczne współczesnego pokolenia oraz przyszłych pokoleń (art. 74 ust. 1 Konstytucji). Powyższe przepisy uprawniają władze publiczne do podejmowania wszelkich działań, zapobiegających pogarszaniu się stanu środowiska oraz pozwalających na poprawę jego stanu dla dobra następnych generacji (wyrok pełnego składu TK z 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09);

— instytucja administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia stanowi ustawową realizację zasady ochrony środowiska, sformułowanej w art. 5 Konstytucji (por. także wyroki NSA z: 23 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 819/07; 19 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1630/09; 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 100/10; 18 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1471/10; 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2091/10; 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2157/10; 21 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2320/10; por. także druk sejmowy nr 1864/III kad., uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wprowadzeniu ustawy o ochronie środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, s. 36). *Ratio legis* wprowadzenia do systemu prawnego zaskarżonych w tej sprawie przepisów jest więc ochrona przyrody przed samowolną i nieodwracalną ingerencją człowieka.

W powyższym kontekście można odnieść się do argumentów skarżącej EP. Jeżeli chodzi o zarzut braku możliwości miarkowania sankcji administracyjnej w zależności od sytuacji, w której doszło do wycięcia drzewa bez zezwolenia, to jawi się on jako chybiony. Przede wszystkim należy zauważyć, że możliwość określania rodzaju odpowiedzialności pozostaje domeną ustawodawcy, który jest uprawniony zarówno do wprowadzania mechanizmów jej indywidualizacji, jak i generalizacji. Brak możliwości różnicowania wysokości kary z art. 89 ust. 1 u.o.p. związany jest z administracyjnoprawnym charakterem kary. Tym samym przyjęcie postulowanej przez skarżącą konstrukcji (miarkowania sankcji w zależności od okoliczności) lokowałoby ją poza sferą odpowiedzialności administracyjnej. Należy bowiem podkreślić, że wymierzenie adekwatnej do sytuacji kary, po dokonaniu oceny okoliczności czynu, jest właściwe dla odpowiedzialności karnej. Tymczasem odpowiedzialność administracyjna opiera się na obiektywnym ustaleniu bezprawności działania, tj. naruszenia obowiązującej normy prawnej. Tak ujęta odpowiedzialność charakteryzuje się tym, że organ dokonuje ustaleń faktycznych

i stwierdziwszy naruszenie normy – nakłada karę. Wypada jednak podkreślić, że jakkolwiek przepisy nie dają podstawy do dyferencjacji wysokości nałożonych administracyjnych kar pieniężnych w zależności od okoliczności, to jednak są one brane pod uwagę przy orzekaniu o samej odpowiedzialności (ten ostatni wątek został szczegółowo omówiony, ze wskazaniem poglądów doktryny i przywołaniem orzecznictwa, w piśmie procesowym Sejmu z 28 czerwca 2012 r.).

Także zarzut nieproporcjonalności administracyjnej kary pieniężnej w stosunku celów regulacji nie jest trafiony. Punktem wyjścia do jego oceny musi być stwierdzenie, że realizowana przez zakwestionowane przepisy ochrona zadrzewień jest elementem szeroko pojętej „ochrony środowiska", która jest jedną z najważniejszych wartości konstytucyjnych; wartości, która została nawet ustanowiona przez ustrojodawcę jedną z przesłanek dopuszczalności ograniczania praw i wolności konstytucyjnych. Równocześnie trzeba pamiętać, że konkretne drzewo może mieć znaczenie nie tylko przyrodnicze (nawet, gdy jest spróchniałe, stare i martwe – zob. A. Bobiec i współpracownicy, *Stare drzewa i martwe drewno w ekosystemach leśnych Polski. „Stare drewno",* artykuł dostępny na stronie www.oldwood.eu.interia.pl. Data odwiedzin strony 27 lutego 2013 r.), lecz także historyczne czy estetyczne. Z tego powodu zrozumiałe jest, że ustawodawca chroni drzewa przed nieodwracalną działalnością człowieka, pozostawiając jednakże szeroką możliwość usuwania ich po uzyskaniu zezwolenia i wniesieniu stosownej opłaty (art. 86 u.o.p.). W tym kontekście nie ulega wątpliwości, że wysokość kary jest ściśle powiązana z celem regulacji, gdyż środki zastosowane przez prawodawcę są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów – groźba dotkliwej administracyjnej kary pieniężnej z pewnością służy powściąganiu samowoli właścicieli nieruchomości w usuwaniu drzew. Równocześnie wysoka kara jest niezbędna dla ochrony interesu, z którym jest powiązana, gdyż nie istnieje inna forma ochrony zadrzewień na gruntach prywatnych niż poprzez wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie zgody na usuwanie drzew. Wreszcie kara, nałożona na właścicieli za usunięcie drzew bez zezwolenia, jest proporcjonalna do efektów, gdyż przyjęcie kary w wysokości mniejszej (tj. zbliżenie wysokości administracyjnej kary pieniężnej do wysokości opłaty za usunięcie drzewa) prowadziłby do nadania obowiązkowi wystąpienia o zezwolenie charakter *lex imperfecta*, co mogłoby prowadzić do jego iluzoryczności.

Również zarzut uszczuplenia prawa własności poprzez wymierzenie nieproporcjonalnej sankcji nie zasługuje na uwzględnienie. Przede wszytkim trzeba mieć na uwadze, że sankcja jest proporcjonalna (patrz: wyżej). Ponadto, nie można też tracić z pola widzenia, że do „uruchomienia" sankcji z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.o.p. doszło na skutek zaniechania skarżącej EP, która nie wystąpiła o zezwolenie na usunięcie drzewa. W opisanej sytuacji faktycznej – co należy podkreślić – wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa, choć jest dyskrecjonalną decyzją organu uprawnionego, było praktycznie pewne: skoro bowiem ustawodawca uznał, że stwarzanie przez drzewo lub jego pozostałość zagrożenia dla bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych jest przesłanką do wyłączenia obowiązku wniesienia opłaty za zezwolenie, to *a fortiori* stanowi przesłankę do wydania decyzji zezwalającej na usunięcie danego drzewa lub jego pozostałości (art. 86 ust. 1 pkt 4 u.o.p.). Tym samym do uszczuplenia majątku skarżącej doszło wskutek zlekceważenia przez nią obowiązków prawnych.

2. Reasumując, Sejm podtrzymując konkluzje i uzasadnienie swojego stanowiska z 28 czerwca 2012 r. w sprawie zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 83 ust. 6 u.o.p. i zakresowo art. 89 ust. 1 u.o.p. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz