

WYROK

z dnia 1 lipca 2014 r.

Sygn. akt SK 6/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Teresa Liszcz – sprawozdawca

Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 1 lipca 2014 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) Grzegorza Bokuniewicza o zbadanie zgodności:
 - a) art. 88 ust. 1 pkt 2 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 przewiduje obligatoryjne wymierzenie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w zakresie, w jakim ustala administracyjną karę pieniężną, o której mowa w art. 88 ust. 1 tej ustawy, w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6 tej ustawy, bez możliwości zmniejszenia wysokości tej kary lub odstąpienia od jej wymierzenia ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy, takie jak stan zdrowotny wyciętego drzewa, rodzaj i rozmiar wyrządzonej szkody, stopień zawinienia sprawcy szkody, jego motywację i sposób zachowania się, a także jego warunki i właściwości osobiste, z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji,
- 2) Izabeli i Grzegorza Łaskiewiczów o zbadanie zgodności art. 88 w związku z art. 85 ust. 1 i 2 oraz art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody 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

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 lipca 2014 r. w Dz. U. poz. 926.

zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują możliwości uwzględnienia kontratypów lub usprawiedliwionych okoliczności, nie dokonują zróżnicowania sankcji w zależności od stanu żywotności drzewa, nie przewidują różnicy pomiędzy drzewem żywym a martwym 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,

- 3) Andrzeja Ceby o zbadanie zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 i ust. 3-5 oraz art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz. U. Nr 228, poz. 2306, ze zm.) i lp. 2 załącznika do tego rozporządzenia i w związku z obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 16 października 2007 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenie zieleni na rok 2008 (M. P. Nr 77, poz. 828) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 4) Kazimierzy i Władysława Pierogów o zbadanie zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 5) Elżbiety Porczyńskiej o zbadanie zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 83 ust. 6, art. 85 ust. 1 i 2 oraz art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody 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 w zależności 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,

o r z e k a:

I

Art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842) przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy wymienione w części I tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na tożsamość przedmiotową, połączono do łącznego rozpoznania, pod wspólną sygnaturą SK 6/12, skargi konstytucyjne:

1) Grzegorza Bokuniewicza z 6 czerwca 2011 r. o zbadanie zgodności:

a) art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody, u.o.p.) w zakresie, w jakim przewiduje obligatoryjne wymierzenie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji,

b) art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w zakresie, w jakim ustala administracyjną karę pieniężną, o której mowa w art. 88 ust. 1 tej ustawy, w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6 ustawy o ochronie przyrody, bez możliwości zmniejszenia wysokości tej kary lub odstąpienia od jej wymierzenia ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy, takie jak stan zdrowotny wyciętego drzewa, rodzaj i rozmiar wyrządzonej szkody, stopień zawinienia sprawcy szkody, jego motywację i sposób zachowania się, a także jego warunki i właściwości osobiste, z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 27 lipca 2011 r., pełnomocnik skarżącego został wezwany do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej przez dokładne określenie, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają prawa podmiotowe wynikające z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji.

2) Izabeli i Grzegorza Łaszkiewiczów z 30 maja 2011 r. o zbadanie zgodności art. 88 w związku z art. 85 ust. 1 i 2 oraz art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody 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 możliwości uwzględnienia kontratypów lub usprawiedliwionych okoliczności, nie dokonują zróżnicowania sankcji w zależności od stanu żywotności drzewa, nie przewidują różnicy pomiędzy drzewem żywym a martwym 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.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2011 r., pełnomocnik skarżących został wezwany do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej przez doprecyzowanie przedmiotu wniesionej skargi konstytucyjnej i wskazanie, w jakim zakresie skarżący kwestionują zgodność z Konstytucją art. 88 ustawy o ochronie przyrody. W wykonaniu tego zarządzenia, pełnomocnik skarżących wskazał, że przedmiotem skargi konstytucyjnej jest art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 86 ust. 3 w związku z art. 85 ust. 1 i 2 oraz art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

3) Andrzeja Ceby z 17 lutego 2011 r. o zbadanie zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 i ust. 3-5 oraz art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz. U. Nr 228, poz. 2306, ze zm.; dalej: rozporządzenie) i lp. 2 załącznika do tego rozporządzenia i w związku z obwieszczeniem Ministra Środowiska z 16 października 2007 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenie zieleni na rok 2008 (M. P. Nr 77, poz. 828) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4) Kazimiery i Władysława Pierogów z 20 lipca 2011 r. o zbadanie zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 16 września 2011 r., pełnomocnik skarżących został wezwany do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej przez dokładne określenie, jakie prawo podmiotowe zostało naruszone na skutek wydania wskazanych w skardze rozstrzygnięć oraz określenie sposobu tego naruszenia. W odpowiedzi na to zarządzenie, pełnomocnik skarżących wyjaśnił, że prawem podmiotowym naruszonym na skutek wydania wskazanych w skardze orzeczeń administracyjnych – jest prawo własności, tj. art. 64 Konstytucji.

5) Elżbiety Porczyńskiej z 25 października 2012 r. o zbadanie zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 83 ust. 6, art. 85 ust. 1 i 2 oraz art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody 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 w zależności 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.

1.1. Wniesione skargi opierają się na podobnych stanach faktycznych.

Na wszystkich skarżących organ administracji publicznej nałożył administracyjną karę pieniężną za usunięcie, bez wymaganego zezwolenia, określonego drzewa. Odpowiednio: skarżącemu Grzegorzowi Bokuniewiczowi, decyzją z 20 kwietnia 2009 r., nr G.II. 7635-17/09, wójt gminy Wieliczka wymierzył administracyjną karę pieniężną w wysokości 101 519,52 zł za usunięcie, bez wymaganego zezwolenia, jednej sztuki drzewa gatunku topola; skarżącym Izabeli i Grzegorzowi Łaszkiewiczom, decyzją z 19 stycznia 2009 r., nr ZK/1/09, prezydent miasta Łodzi wymierzył administracyjną karę pieniężną w wysokości 159 880,95 zł za usunięcie, bez wymaganego zezwolenia, jednej sztuki drzewa gatunku buk (decyzją z 22 kwietnia 2009 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w

Łodzi, sygn. akt SKO 955/2009, uchyliło zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji w części dotyczącej wysokości administracyjnej kary pieniężnej i ustaliło jej wysokość na kwotę 153 215, 91 zł. W pozostałym zakresie zaskarżona decyzja została utrzymana w mocy); na skarżącego Andrzeja Cebę, decyzją burmistrza gminy Słomniki z 6 października 2008 r., nr PliR 7635/57/2008, została nałożona administracyjna kara pieniężna w kwocie 55 772,63 zł za uszkodzenie dwóch modrzewi, przez obcięcie tym drzewom korony, bez wymaganego prawem zezwolenia; skarżącym Kazimierze i Władysławowi Pierogom, decyzją z 29 kwietnia 2009 r., nr WS.-05.PD.7639-10/09, prezydent miasta Krakowa wymierzył administracyjną karę pieniężną w wysokości 21 516,86 zł za usunięcie bez wymaganego zezwolenia jednego drzewa – wierzby, a skarżące Elżbiecie Porczyńskiej, decyzją z 21 maja 2010 r., nr ZK/12/10, prezydent miasta Łodzi nałożył administracyjną karę pieniężną w wysokości 25 392,36 zł za wycięcie jednej sztuki drzewa – klonu jesionolistnego, bez wymaganego zezwolenia.

Wszyscy ukarani wnieśli skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, które zostały oddalone. Także Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne wniesione od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

1.2. Uzasadnienia skarg konstytucyjnych oparte zostały na następujących argumentach:

1.2.1. W ocenie skarżącego Grzegorza Bokuniewicza (dalej: skarżący G.B.), wprowadzenie obowiązku uzyskania zezwolenia na wycięcie drzewa i wysokiej opłaty za to zezwolenie, a także obligatoryjność nakładania wysokiej, opartej na sztywnym wyliczeniu, administracyjnej kary pieniężnej – bez możliwości zmniejszenia jej wysokości lub odstąpienia od jej wymierzenia ze względu na okoliczności egzoneracyjne bądź stopień zawinienia sprawcy deliktu, jego motywacje i sposób zachowania – narusza prawo własności, o którym mowa w art. 21 i art. 64 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego zarzutu skarżący odwołuje się do rozumienia prawa własności przyjętego w orzecznictwie Trybunału oraz zasad jego ograniczania wynikających z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji. W ocenie skarżącego G.B., zakwestionowane przepisy drastycznie ograniczają prawo własności, bo uprawnienia właściciela nieruchomości ograniczają się jedynie do podjęcia decyzji o zasadzeniu drzewa na swojej nieruchomości, ewentualnie do zakupu nieruchomości, na której już jest posadzone drzewo, natomiast jest on pozbawiony wpływu na decydowanie o dalszym losie takiego drzewa, a zwłaszcza o jego wycięciu.

Jego zdaniem, obowiązek uzyskania za wysoką opłatą zezwolenia za wycięcie własnego drzewa lub krzewu, jak też wysokość kary za wycięcie drzewa (krzewu) bez zezwolenia sprawiają, że konstytucyjnie zagwarantowane właścicielowi prawo do własności takiego drzewa ulega „wypaczeniu”. Skarżący podniósł, że zarówno w społecznym odczuciu, jak też z ekonomicznego punktu widzenia (kara pieniężna jest często kilkunastokrotnie wyższa od wartości wyciętego drzewa) właścicielowi nie służy prawo własności do drzewa rosnącego na jego gruncie.

Na potwierdzenie słuszności tego poglądu skarżący G.B. odwołał się do odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego, stosownie do których część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych, a do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania (art. 47 § 1, art. 48 i art. 191 k.c.). Skoro więc rosnące drzewo jest składnikiem nieruchomości, to ograniczenia, wynikające z zaskarżonych przepisów, przekładają się także na prawo własności nieruchomości, na której ono rośnie. Zdaniem skarżącego, osoba, która nabywa prawo własności nieruchomości, na której rosną drzewa, zostaje ograniczona nie tylko w

prawie do tych drzew, ale także w prawie do samej nieruchomości, ponieważ nie może swobodnie decydować o jej przeznaczeniu, o ile wiąże się to z koniecznością wycięcia drzew, skoro decyzja w zakresie ich wycięcia nie należy do właściciela, lecz do innych podmiotów.

W ocenie skarżącego, konfrontując unormowanie zawarte w art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z postulatem doboru takiego środka ograniczenia prawa jednostki, który służyć będzie osiągnięciu zamierzonego celu, należy uznać, że ustawodawca przekroczył w tym zakresie ramy wyznaczone treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności zaś postulat adekwatności. W związku z tym skarżący uznał, że zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący G.B. podniósł, że zakwestionowane przepisy prowadzą również do naruszenia zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak i, wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji, zasady równej ochrony prawnej własności, wskazując jako przykład brak obowiązku uzyskania zezwolenia – a w konsekwencji ponoszenia wysokich kar administracyjnych za wycięcie drzewa bez zezwolenia, gdy dotyczy to wycięcia drzew lub krzewów owocowych oraz drzew, których wiek nie przekracza pięciu lat (art. 83 ust. 6 u.o.p.). Ochrona praw właściciela działki, na której znajdują się drzewa młodsze niż pięcioletnie, jest daleko bardziej posunięta i właściciel drzew może korzystać ze swojego prawa własności w zasadzie bez ograniczenia. Zakwestionowane przepisy, w ocenie skarżącego, pozbawiają natomiast takiej ochrony prawnej właściciela chorego i zniszczonego drzewa, zagrażającego bezpieczeństwu osób (w tym życiu i zdrowiu).

Skarżący podniósł, że ukształtowanie sytuacji prawnej adresatów art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody opiera się na jedynym, nieracjonalnym kryterium, jakim jest wycięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia. Jego zdaniem, należy uznać, że wybór przez ustawodawcę takiej metody zapobiegania i zwalczania tzw. samowolnej wycinki drzew, bez wprowadzenia jakichkolwiek dalszych przesłanek różnicujących odpowiedzialność osób, które wycięły takie drzewa, narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W ocenie skarżącego, stosowanie – tak jak w jego wypadku – równości formalnej, tj. opartej wyłącznie na sztywnym wyliczeniu wysokości kary pieniężnej, bez zbadania indywidualnej sytuacji karanego i bez możliwości zmniejszenia wysokości tej kary lub odstąpienia od jej wymierzenia, ze względu na okoliczności danej sprawy, takie jak stan zdrowotny wyciętego drzewa, rodzaj i rozmiar wyrządzonej szkody, stopień zawinienia sprawcy szkody, jego motywację i sposób zachowania się, a także jego warunki i właściwości osobiste, nie wytrzymuje konfrontacji z przewidzianą w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości oraz zasadą równej ochrony prawnej własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Uzasadniając zaś zarzut niezgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, skarżący podkreślił, że zaskarżone przepisy są przejawem zbędnego formalizmu i biurokracji, ponieważ – stawiając wymogi formalne (uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa) ponad dobro nadrzędne, którym jest bezpieczeństwo, życie i zdrowie ludzi – nie przyczyniają się realnie do ochrony przyrody, a skutki ich stosowania są niesprawiedliwe i krzywdzące, zwłaszcza w stosunku do osób ubogich, mających ciężką sytuację finansową. Tak ostra represja nie może być – w ocenie skarżącego G.B. – uznana za sprawiedliwą, zwłaszcza dlatego że „jest znacznie łagodniejsza dla ludzi zamożnych (z uwagi na możliwość jej uiszczenia bez dotkliwego uszczerbku dla majątku własnego), a jednocześnie (...) może oznaczać śmierć cywilną dla osób ubogich” (s. 11 uzasadnienia skargi).

1.2.2. Andrzej Cebo (dalej: skarżący A.C.) stwierdził, że obowiązek ochrony

przyrody ustanowiony w Konstytucji, który został skonkretyzowany w przepisach ustawy o ochronie przyrody, ingeruje w sposób nieuprawniony w prawo własności, narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności i w żaden sposób nie wiąże zakresu odpowiedzialności za naruszenie środowiska ze skutkami jego pogorszenia. Zdaniem skarżącego A.C., zaskarżone przepisy naruszają również art. 18 Konstytucji, ponieważ przez przewidziane w nich tak wysokie kary rujną byt rodzin.

W przekonaniu skarżącego, zakwestionowane przepisy ustawy o ochronie przyrody są niezgodne z art. 2 Konstytucji, ponieważ różnicują sytuację podmiotów w sposób, który nie urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. W tym zakresie zwrócono uwagę na rozbieżność sankcji przewidzianych przez ustawę o ochronie przyrody za wycięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia oraz sankcji przewidzianych za wycięcie drzewa w lesie, określonych w kodeksie wykroczeń. Podnosi on, że pomimo tożsamości celów tych sankcji (ochrona środowiska), ich wysokość jest zdecydowanie różna – kary za wycięcie drzewa w lesie są niższe w porównaniu z karami administracyjnymi wymierzanymi na podstawie ustawy o ochronie przyrody.

Zdaniem skarżącego A.C., przepisy ustawy o ochronie przyrody naruszają art. 21 ust. 1 Konstytucji, bo – pomimo że drzewo stanowi własność jednostki, a prawo własności jest chronione przepisami Konstytucji – to przepisy ustawy o ochronie przyrody ingerują w to prawo tak dalece, że niweczą je w zupełności.

W ocenie skarżącego A.C., zaskarżone przepisy naruszają również zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazując na konstytucyjny zakaz nadmiernej ingerencji, tj. konieczność zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy środkiem, jakim ograniczają dane prawo lub wolność, a celem (w tym wypadku ochrona przyrody), skarżący kwestionuje zasadność nakładania za ścięcie dwóch drzew opłaty w wysokości ponad 50 tysięcy złotych. W ocenie autora skargi konstytucyjnej, art. 88 ust. 1 pkt 2 i ust. 3-5 oraz art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody zdecydowanie naruszają wyżej wymienione proporcje na niekorzyść jednostki, ponieważ administracyjne kary pieniężne, które mogą być nakładane na jednostkę na podstawie zakwestionowanych przepisów, są rażąco surowe, a wynikająca z nich odpowiedzialność ma charakter obiektywny, niezależny od stwierdzenia winy osoby, która usunęła drzewo bez zezwolenia właściwego organu. Skarżący zauważa również, że wskazane przepisy – z wyłączeniem wąsko określonych przypadków – generalnie nie przewidują możliwości umorzenia nałożonych kar.

W dalszej kolejności skarżący podniósł, że zakwestionowane przepisy ustawy o ochronie przyrody są niezgodne z art. 64 ust. 1 Konstytucji przez ograniczenie prawa własności i naruszenie „istoty własności”. Stwierdził, że choć drzewa rosnące na działce stanowią własność właściciela tej działki, to wskazane przepisy zakazują ich ścinania i karzą za ich ścięcie wysokimi karami.

Jego zdaniem, naruszają one także art. 86 Konstytucji – przez brak zależności między ochroną środowiska a skutkami działania właściciela, który wycina drzewo. Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie karzą bowiem jednostki za spowodowane pogorszenie stanu środowiska, lecz za brak zezwolenia na ścięcie drzewa.

1.2.3. Kazimiera i Władysław Pierogowie (dalej: skarżący K.P. i W.P.) stwierdzili, że prawem podmiotowym naruszonym na skutek wydania wskazanych w skardze rozstrzygnięć jest prawo własności przysługujące im do gruntu i rosnących na nim roślin. Naruszenie tego prawa polegało na nałożeniu na skarżących kary pieniężnej za „rzekome” wycięcie drzewa bez zezwolenia, w sytuacji gdy drzewo zostało tylko przycięte i istniały racjonalne przesłanki jego przycięcia, zaś ww. kara jest rażąco wysoka i nie pozostaje w żadnym związku z gatunkiem drzewa – pospolitą wierzbą oraz jakąkolwiek szkodą wyrządzoną przyrodzie.

Skarżący wskazali, że zakwestionowane przepisy ustawy o ochronie przyrody naruszają zasadę proporcjonalności. Orzekające w ich sprawie organy wymierzyły karę za wycięcie drzewa bez zezwolenia, nie zwracając uwagi na okoliczności sprawy, np. obiektywną potrzebę usunięcia drzewa lub jego przycięcia czy to, że drzewo, chociaż przycięte, rośnie dalej.

Skarżący wskazali także, że czyny określone w ustawie o ochronie przyrody jako przestępstwa (art. 128) czy wykroczenia (art. 131) zagrożone są sankcjami nieporównywalnie niższymi niż administracyjna kara pieniężna orzeczona wobec skarżących. Przepisy, na podstawie których orzekana jest ta kara, nie uwzględniają żadnych okoliczności uzasadniających zmniejszenie jej wysokości ze względu na zły stan drzewa, np. spróchnienie pnia.

Według skarżących, w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne istnienie przepisów przewidujących sankcję nieporównywalnie większą za czyny niebędące przestępstwami niż za przestępstwa, z jednoczesnym brakiem ochrony sprawcy, jaką przewidują przepisy kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, bez uwzględnienia jakichkolwiek okoliczności łagodzących, w szczególności tego, czy usunięcie drzewa było uzasadnione, czy też nie.

1.2.4. Argumentacja prawna przedstawiona w uzasadnieniu skarg konstytucyjnych skarżących Izabeli i Grzegorza Łaszkiewiczów (dalej: skarżący I.Ł. i G.Ł.) oraz Elżbiety Porczyńskiej (dalej: skarżąca E.P.) – sporządzonych przez tego samego pełnomocnika – jest zbliżona, wobec czego zostanie przedstawiona łącznie.

W ocenie skarżących, zakwestionowane przepisy, na podstawie których skarżącym I.Ł. i G.Ł. oraz E.P. wymierzono kary administracyjne, odpowiednio za usunięcie obumarłego drzewa i za usunięcie pozostałości po drzewie zniszczonym przez siły przyrody, zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia, nie pozostają w korelacji z konstytucyjną zasadą państwa prawnego i zasadą sprawiedliwości społecznej, z uwagi na to, że nie przewidują żadnych okoliczności egzoneracyjnych ani możliwości uwzględnienia kontratypów lub innych usprawiedliwionych okoliczności, jak również przez to, że prowadzą wprost, przez ich „automatyczne” stosowanie, do wymierzenia kary nieproporcjonalnej do wagi naruszonego dobra.

Skarżący podnieśli, że – bez względu na okoliczności faktyczne – a zwłaszcza stan żywotności drzewa, na podstawie zakwestionowanych przepisów dochodzi do wymierzenia kary i ukarania sprawcy deliktu administracyjnego karą w takiej samej wysokości w przypadku wycięcia bez zezwolenia drzewa zdrowego i drzewa martwego czy nierokującego szansy na przeżycie, np. złamanego. Odwołując się do art. 86 ustawy o ochronie przyrody, skarżący podnieśli, że sytuacje wycięcia drzewa martwego lub nierokującego szansy przeżycia, a więc nieprzedstawiającego *de facto* żadnej wartości dla środowiska, oraz drzewa zdrowego powinny być przez ustawodawcę, zgodnie z zasadą państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, rozróżnione, a kara za delikt administracyjny powinna być proporcjonalna do wartości naruszonego dobra.

Zdaniem autorów skarg, zaskarżone przepisy naruszają reguły sprawiedliwości i proporcjonalności, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego (tj. z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji). Według nich, ustawodawca powinien respektować wymóg stosowania dolegliwości o stopniu nie większym niż niezbędny do osiągnięcia założonego celu. Skarżący podnieśli, że regulacja, której skutkiem jest „automatyzm” nakładania na właściciela nieruchomości kary w obligatoryjnej wysokości, bez względu na okoliczności, w których doszło do naruszenia normy prawnej, nie odpowiada zasadom wyrażonym w ww. przepisach Konstytucji i narusza prawo własności gwarantowane w art. 64 Konstytucji.

Skarżący rozumieją potrzebę ochrony przyrody, jednak ich zdaniem, nie może

ona być realizowana środkiem, który podlega dyskwalifikacji z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego, sprowadzającym się do automatycznego wymierzenia kary administracyjnej w sztywnej wysokości. W uzasadnieniu obu skarg podniesiono, że skutkiem wymierzonej skarżącym administracyjnej kary pieniężnej jest co najmniej ograniczenie przysługującego im prawa własności, przejawiające się w uszczupleniu należących doń zasobów majątkowych, które to ograniczenie nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do celów, jakim służy sankcja. Wskazano również, że dolegliwość finansowa, której adresatem stali się skarżący, znacznie przewyższa stopień niezbędny do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu, czyli respektowania przepisów ustawy. Kwestionowane normy prawne przewidują automatyzm stosowania sankcji za niepożądane prawnie zachowanie i nie pozwalają w żaden sposób zindywidualizować represji, albowiem nie ma możliwości przywołania żadnych okoliczności egzoneracyjnych. W ocenie I.Ł. i G.Ł. oraz E.P., w okolicznościach obu spraw wymierzone skarżącym kary administracyjne są oczywiście nieracjonalne i dotkliwe.

2. W piśmie z 28 czerwca 2012 r., w imieniu Sejmu, stanowisko w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Grzegorza Bokuniewicza, Izabeli i Grzegorza Łaszkiewiczów, Andrzeja Ceby oraz Kazimierzy i Władysława Pierogów, zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody 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 o ochronie przyrody 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 Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania 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) w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Odnosząc się do przepisów poddanych kontroli Trybunału, Marszałek Sejmu uznał, że pomimo zakwestionowania różnych ustępów art. 88 oraz art. 89 ustawy o ochronie przyrody, zarzuty skarżących dotyczą w istocie art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 1 tej ustawy. Skarżący nie wskazali bowiem argumentów na rzecz niezgodności z przywołanymi wzorcami kontroli wszystkich przepisów zawartych w art. 88 oraz art. 89 ustawy o ochronie przyrody, lecz poprzestali tylko na sformułowaniu ogólnego zarzutu niezgodności ich z Konstytucją. W konsekwencji postępowanie w zakresie badania zgodności art. 88 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz art. 88 ust. 2-8 ustawy o ochronie przyrody, a także art. 89 ust. 2-9 tej ustawy należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W kontekście powołanych przez skarżących wzorców kontroli Sejm, odwołując się do orzecznictwa Trybunału, podniósł po pierwsze, że art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną, gdyż ich sens normatywny nie został zrekonstruowany w sposób, który umożliwiłby potraktowanie tych przepisów jako źródła wolności lub praw podmiotowych. Prowadzi to do konstatacji, że wydanie przez Trybunał orzeczenia z uwzględnieniem art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postępowanie w tym zakresie powinno być umorzone.

Po drugie, w stanowisku Sejmu podkreślono, że formułowane przez skarżących

zarzuty naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji nie mogą być przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie. Chodzi przede wszystkim o brak adekwatnej argumentacji w odniesieniu do zarzutu naruszenia tego przepisu. W związku z tym postępowanie w zakresie badania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 2 Konstytucji należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Przedstawiając swoje stanowisko co do *meritum* poszczególnych zarzutów, Marszałek Sejmu uznał za niezasadne stwierdzenie skarżących, jakoby zakwestionowany art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody „głęboko” ingerował w prawo własności. W jego ocenie, właściciel nieruchomości może zrobić, co chce, z nieruchomością, na której rośnie drzewo, tj. może ją zbyć, darować, wydzierżawić lub wykorzystać w inny sposób zgodny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości, a rozporządzając nieruchomością, rozporządza równocześnie rosnącym na niej drzewem. Tym samym, zdaniem Marszałka Sejmu, ograniczenie przewidziane w zaskarżonych przepisach nie narusza istoty prawa własności, tj. możliwości dysponowania nieruchomością i rosnącym na niej drzewem. Zakwestionowane ograniczenie dotyczy wyłącznie jednej ze składowych nieruchomości – drzewa. Nie jest to jednak – jak wskazuje Marszałek Sejmu – ograniczenie bezwzględne, co oznacza, że właściciel nieruchomości może usunąć drzewo, tyle że po uzyskaniu stosownego zezwolenia. Tym samym, według przedstawiciela Sejmu, zaskarżone przepisy nie ograniczają możliwości usunięcia drzewa przez właściciela, lecz wskazują jedynie procedurę, która musi to działanie właściciela poprzedzać (zgodnie z przepisami, właściciel powinien złożyć wniosek, uzyskać zezwolenie i wnieść stosowną opłatę). Marszałek Sejmu zauważył także, że ani zakwestionowane przepisy, ani żadne inne nie wskazują, w jaki sposób właściciel ma wykorzystać usunięte drzewo. Należy zatem domniemywać, że może je dowolnie wykorzystać. Z tego względu, w opinii Marszałka Sejmu, przepisy ustawy o ochronie przyrody nie naruszają istoty prawa własności ani do nieruchomości, ani do drewna pozostałego po usunięciu drzewa. Odwołując się do art. 5 i art. 74 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał, że ograniczenie prawa własności nieruchomości w zakresie jednego z jej elementów składowych – drzewa rosnącego na nieruchomości – jest konstytucyjnie usprawiedliwione z uwagi na to, że ochrona zadrzewień, będąca elementem ochrony przyrody, jest nie tylko jednym z działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego, lecz stanowi także konkretyzację jednej z najdonioślejszych wartości konstytucyjnych – ochrony środowiska.

W związku z powyższą argumentacją Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uznał także, że wskazany przepis ustawy o ochronie przyrody jest zgodny z art. 86 Konstytucji, gdyż nie abstrahuje od pogorszenia stanu środowiska. Marszałek Sejmu zauważył, że – będąca jednym z podstawowych zadań władz publicznych – ochrona środowiska może być realizowana w różnej formie, a ustanowienie odpowiedzialności administracyjnej, przewidzianej w zakwestionowanym przepisie, uzasadniają inne przepisy Konstytucji niż przepis przywołany przez skarżących.

W ocenie Marszałka Sejmu, również art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody 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 art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Marszałek Sejmu wskazał, że przyjęcie postulowanej przez skarżących możliwości miarkowania kary administracyjnej w zależności od sytuacji, w której doszło do wycięcia drzewa bez zezwolenia, lokowałoby ją poza sferą odpowiedzialności administracyjnej, gdyż

wymierzenie adekwatnej do sytuacji kary, po dokonaniu oceny okoliczności czynu, jest właściwe dla odpowiedzialności karnej. Odpowiedzialność administracyjna opiera się natomiast na obiektywnym ustaleniu bezprawności działania, tj. naruszenia obowiązującej normy prawnej.

Odnosnie do możliwości różnicowania kary w zależności od okoliczności, Marszałek Sejmu stwierdził natomiast, że zasady określania wymiaru kary pozostają w domenie swobody ustawodawcy, który jest uprawniony zarówno do wprowadzania mechanizmów indywidualizacji kary, jak i mechanizmów generalizacji wymiaru kary. To znaczy, zdaniem Marszałka, że niezasadne są argumenty o podstawowym znaczeniu okoliczności faktycznych dla określenia wysokości kary administracyjnej. Marszałek Sejmu dodał, że celem kary pieniężnej określonej w art. 89 ust. 1 u.o.p. nie jest odpłata za popełniony czyn, lecz ochrona interesu publicznego, zatem z tego punktu widzenia okoliczności faktyczne wydarzenia nie mogą być brane pod uwagę podczas określania kary. Wskazał również, że z przywołanych przez skarżących wzorców kontroli nie wynika zakaz generalizowania czy indywidualizowania wymiaru kary, lecz nakaz zachowania proporcjonalności podczas wkroczenia w prawa majątkowe, który w niniejszej sprawie nie został naruszony.

Zdaniem Marszałka Sejmu, jednolita wysokość administracyjnej kary pieniężnej, określona jako trzykrotność opłaty za zezwolenie na usunięcie drzewa, służy ochronie zadrzewień (czy szerzej: ochronie przyrody), gdyż może skutecznie zniechęcać do samowoli w usuwaniu drzew. W jego ocenie, jest ona także niezbędna do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu, gdyż nie ma innej możliwości powstrzymania właścicieli od wycinania drzew na swoich nieruchomościach. Według Marszałka Sejmu, wskazane przez skarżących inne środki realizacji tego celu są niewystarczające, ponieważ wartość przyrodnicza i oddziaływanie na środowisko nowo posadzonego drzewa nie są równoważne z wartością kilkudziesięcioletniego, już rozwiniętego drzewa. Zdaniem Marszałka, wynikająca z art. 89 ust. 1 u.o.p., zasada jednolitego wymiaru kary jest odpowiednio proporcjonalna do wagi interesu, który chroni.

Konkludując, Marszałek Sejmu wskazał, że dopuszczalność stosowania przez ustawodawcę odpowiedzialności administracyjnej, ujmowanej jako oderwana od winy odpowiedzialność za naruszenie prawa, nie budzi, co do zasady, wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie Trybunału.

3. W piśmie z 29 czerwca 2012 r., Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody 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, a także z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest zaś zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniosł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Rozważając zagadnienie ujemnych przesłanek procesowych, Prokurator

Generalny stwierdził, że art. 83 ust. 6, art. 85 ust. 1 i 2 oraz art. 88 ust. 3-5 ustawy o ochronie przyrody nie były – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – podstawą ostatecznych orzeczeń rozstrzygających o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżących. W związku z tym uznał zasadność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Jednocześnie Prokurator Generalny stwierdził, że wnioskiem o umorzenie postępowania, na tej samej podstawie, należy objąć wskazanie w uzasadnieniu jednej ze skarg (skarga A.C.), jako naruszonej normy konstytucyjnej, art. 18 Konstytucji, albowiem skarżący nie uzasadnił, jakie prawo podmiotowe wywodzi z tej normy i w jaki sposób zostało ono naruszone przez zakwestionowane przez skarżącego regulacje.

3.2. Prokurator Generalny na wstępie swych rozważań podkreślił, że zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa wymaga stanowienia norm prawnych regulujących powinności jednostek co do podejmowania określonych działań lub powstrzymywania się od nich. Normy te muszą gwarantować, że aktywność jednostek nie będzie powodowała zagrożeń lub naruszeń chronionych prawem dóbr oraz wartości, wobec czego mogą zawierać regulacje niekorzystne z punktu widzenia partykularnych interesów jednostki, niemniej konieczne z punktu widzenia interesu publicznego. Ustawodawca, ustanawiając sankcje, posługuje się przymusem, zmuszając adresatów norm prawnych do oczekiwanego przez siebie zachowania, pod groźbą zastosowania przez upoważnione organy środków represji. Sankcja w prawie administracyjnym odgrywa istotną rolę, gdyż zapowiadając negatywne konsekwencje naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Tym samym normy sankcjonujące (nakazujące organom państwa wymierzanie sankcji) motywują adresatów norm sankcjonowanych (określających obowiązki określonego zachowania się) do postaw legalistycznych. Organ administracyjny musi dysponować środkami realizacji swojej woli – w postaci przymusu administracyjnego – bo inaczej efektywne administrowanie byłoby niemożliwe.

Prokurator Generalny wskazał, że zakres środków przymusu administracyjnego jest szeroki i obejmuje sankcje: nieważności wadliwych czynności prawnych, utraty pewnych korzyści, cofania lub wygaszania przyznanych uprawnień, dyscyplinarne, kary pieniężne oraz egzekucję administracyjną. Jego zdaniem, kary administracyjne jako forma przymusu w prawie administracyjnym są zagadnieniem z pogranicza prawa administracyjnego i prawa karnego. Określenie charakteru prawnego kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji nie może abstrahować od rozwiązań prawnych stanowiących podstawę ich nakładania, bo wybór formuły rozwiązania należy zawsze do ustawodawcy, a granica pomiędzy deliktem administracyjnym a wykroczeniem jest płynna i jej określenie należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej.

Opierając się na orzecznictwie Trybunału, Prokurator Generalny uznał, że dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi konstytucyjnych wątpliwości. Przypomniał jednak, że swoboda ustawodawcy kształtowania zasad odpowiedzialności za konkretne zachowania naruszające porządek prawny nie jest nieograniczona. Konstytucja wymaga zawsze od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad systemu konstytucyjnego, z zasadą demokratycznego państwa prawnego na czele, jak i konstytucyjnych praw oraz wolności jednostki. Ustawodawca, określając sankcję za naruszenie prawa, w szczególności powinien respektować zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę proporcjonalności oraz obowiązek zapewnienia ochrony własności. Nie może więc wprowadzać do porządku prawnego sankcji oczywiście nieadekwatnych do czynu i jego skutków lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych.

Odnosząc wyżej wskazane uwagi do rozpoznawanych skarg, Prokurator Generalny uznał, że ograniczenie wykonywania przez właściciela (posiadacza) praw do nieruchomości, w postaci obowiązku wystąpienia o zezwolenie na usunięcie drzewa (krzewu), co do zasady, nie narusza istoty prawa własności. Ograniczenie to zostało bowiem wprowadzone dla realizacji celu ustawy, a więc ochrony przyrody. W ocenie Prokuratora Generalnego, zakaz usuwania z nieruchomości drzew (krzewów) bez zezwolenia uprawnionego organu administracji publicznej nie prowadzi do eliminacji żadnego z atrybutów prawa własności nieruchomości. Zakaz ten nie stanowi w szczególności przeszkody do dysponowania taką nieruchomością, a więc np. do jej zbycia czy wydzierżawienia.

Obowiązek wystąpienia o zezwolenie na usunięcie drzewa (krzewu) z własnej nieruchomości ma, jak wskazuje Prokurator Generalny, obok charakteru porządkowego, również charakter tego rodzaju ograniczenia prawa własności, która generalnie mieści się w ramach standardów przewidzianych w stosunku do regulacji z zakresu ochrony środowiska naturalnego, będącego wartością szczególnie chronioną konstytucyjnie.

Wątpliwości z punktu widzenia standardów konstytucyjnych budzi jednak to, czy wspomniana ingerencja w prawo własności nie jest zbyt głęboka, i czy nie narusza reguły konieczności wkroczenia w demokratycznym państwie prawnym w prawa obywateli i czy nie stanowi zbyt dolegliwego ograniczenia wykonywania prawa własności przez właściciela (posiadacza).

Rozważając tę wątpliwość, Prokurator Generalny uznał, że przyjęta przez ustawodawcę metoda sankcjonowania tego obowiązku, polegająca na mechanicznym wymierzaniu, bez uwzględnienia jakichkolwiek okoliczności umożliwiających wyłączenie odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego, kary w wysokości stanowiącej wielokrotność opłaty ustalonej na podstawie wygórowanych stawek, prowadzi do nadmiernej dolegliwości w stosunku do osoby, która nie wystąpiła o zezwolenie na usunięcie drzewa (krzewu) lub go nie uzyskała. W konsekwencji Prokurator Generalny stwierdził, że mechanizm wymierzania kar za usuwanie drzew i krzewów bez pozwolenia stanowi ingerencję nieproporcjonalną, niezaskługującą na to, by została uznana za ograniczenie prawa podmiotowego konieczne dla realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów.

Prokurator Generalny wskazał przy tym, że system prawny obowiązujący w obszarze ochrony zadrzewień, chociaż ma za przedmiot ochronę konstytucyjnie chronionej wartości, jaką jest ochrona środowiska naturalnego, nie wymaga aż tak wysokich sankcji. Kary pieniężne, wymierzone na podstawie zaskarżonych przepisów, przez ich wysokość stają się trudno egzekwowalne, a to z kolei stwarza sytuację wtórnego naruszenia innej konstytucyjnej wartości – porządku prawnego w państwie.

Z tych względów Prokurator Generalny uznał, że niezgodność kwestionowanych unormowań z wzorcem ochrony własności, wyrażonym w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, pozwala na wniosek, że kwestionowana norma narusza również zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną zarówno z zasady proporcjonalności i sprawiedliwości, jak i z art. 2 Konstytucji.

Analizując kwestię niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał, że zarzut ten jest bezpodstawny. Żaden bowiem z zaskarżonych przepisów nie różnicuje właścicieli nieruchomości w aspekcie ciążących na nich obowiązków w zakresie ochrony drzew stanowiących części składowe tych nieruchomości. Zakaz usuwania drzew i krzewów z nieruchomości bez właściwego zezwolenia, określony w art. 83 ust. 1 u.o.p., dotyczy w równym stopniu wszystkich właścicieli, a więc w takim samym stopniu obejmuje ich – na

podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. – sankcjami za naruszenie zakazu usunięcia drzew (krzewu) bez zezwolenia.

Z tych względów Prokurator Generalny uznał, że kwestionowane regulacje są zgodne z art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 20 marca 2013 r., w związku ze skargą konstytucyjną Elżbiety Porczyńskiej, zajął dodatkowe stanowisko w sprawie, w szczególności przez stwierdzenie, że: art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody 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, wymierzonej 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, a także z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zaznaczył, że treść zarzutów skarg konstytucyjnych w połączonych sprawach jest – co do zasady – podobna. Dlatego też argumentacja przedstawiona w piśmie Prokuratora Generalnego z 29 czerwca 2012 r. pozostaje aktualna także w sprawie skargi konstytucyjnej Elżbiety Porczyńskiej.

5. W piśmie z 22 kwietnia 2013 r. Marszałek Sejmu przedłożył dodatkowe stanowisko w sprawie, w związku z dołączeniem do niej skargi konstytucyjnej Elżbiety Porczyńskiej, wnosząc jednocześnie o stwierdzenie, że:

1) art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 83 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody 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 o ochronie przyrody 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 Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z tym, że w połączonych skargach konstytucyjnych, objętych sygnaturą SK 6/12, występuje tożsamość przedmiotu kontroli, wzorców kontroli oraz podobieństwo sytuacji faktycznych, Sejm podtrzymał stanowisko przedstawione w piśmie Marszałka Sejmu z 28 czerwca 2012 r., tj. konkluzje i uzasadnienie stanowiska 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.

6. W piśmie procesowym z 11 marca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Elżbiety Porczyńskiej. W piśmie procesowym z 10 maja 2013 r. zajął stanowisko, że art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w zakresie, w jakim przewiduje obligatoryjne wymierzanie administracyjnej kary pieniężnej przez wójta (burmistrza,

prezydenta miasta) za usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości bez wymaganego zezwolenia osobie będącej jej właścicielem lub posiadaczem, w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzewa, na podstawie stawek określonych w art. 85 ust. 4-6 ustawy o ochronie przyrody, bez uwzględnienia usprawiedliwionych okoliczności niezależnych od właściciela (posiadacza) nieruchomości uzasadniających owo usunięcie, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) wskazał, że przy wymierzaniu tej kary nie bierze się pod uwagę tego, czy wycięte bez uzyskania stosownego zezwolenia drzewo lub krzew były zdrowe, czy też obumarłe, znajdowały się w stanie zanikania żywotności albo zostały zniszczone w wyniku działania sił przyrody (wichura, uderzenie pioruna, obumarcie w wyniku powodzi) lub innych zdarzeń niezależnych od właściciela (posiadacza) nieruchomości. Rzecznik zauważył również, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie ma możliwości miarkowania wysokości kary (ani odstąpienia od jej wymierzenia), nie może brać pod uwagę innych okoliczności, w szczególności wskazanych powyżej, niż samo wycięcie drzewa lub krzewu bez uzyskania stosownego zezwolenia. Zdaniem Rzecznika, ustanawiając jednolite zasady odpowiedzialności z tytułu deliktu administracyjnego, ustawodawca nie wziął pod uwagę różnego stopnia szkody (a nawet jej braku) wyrządzonej w środowisku naturalnym przez wycięcie drzew lub krzewów zdrowych albo obumarłych lub znajdujących się w stanie zanikania żywotności.

Na kanwie sprawy zainicjowanej skargą konstytucyjną Elżbiety Porczyńskiej, Rzecznik wyraził swe wątpliwości co do charakteru administracyjnej kary pieniężnej. Zaznaczył, że w świetle bogatego dorobku orzeczniczego Trybunału, stosowanie takiej kary jest dopuszczalne. Zdaniem Rzecznika, wątpliwości dotyczą jednak w szczególności tego, czy kara ta spełnia funkcję prewencyjną czy też represyjną. Czy jej dolegliwość nie jest nadmierna (nieproporcjonalna) w stosunku do wagi deliktu administracyjnego, a w konsekwencji, czy nie mamy do czynienia z odpowiedzialnością – która w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – określana jest mianem karnej, z uwagi na jej rażącą dolegliwość.

Oceniając proporcjonalność zaskarżonych regulacji, Rzecznik uznał, że nie są one w stanie doprowadzić do zamierzonego przez ustawodawcę celu, jakim jest zapobieganie nieuzasadnionemu i niekontrolowanemu usuwaniu drzew i krzewów. Wskazał, że w stanie faktycznym sprawy, w której została wniesiona skarga konstytucyjna Elżbiety Porczyńskiej, drzewo w wyniku działań sił wyższych uległo takim uszkodzeniom, że praktycznie przestało być ożywionym elementem środowiska naturalnego, a ponadto jego stan stwarzał zagrożenie dla innych konstytucyjnych wartości, jak życie i zdrowie ludzkie. W związku z tym, zdaniem Rzecznika, administracyjna kara pieniężna ma w tym wypadku charakter *stricte* represyjny i nie można tu dostrzec elementu prewencyjnego. Doszło zatem do wymierzenia kary, którą – z uwagi na jej dolegliwość – należy uznać za *de facto* kryminalną.

Rzecznik podniósł również, że zakwestionowane przepisy nie mogą zostać uznane za konieczne dla ochrony interesu publicznego, tj. obowiązku dbałości o stan środowiska, ponieważ w analizowanej sprawie przedmiot ochrony, jakim było drzewo, przestał *de facto* istnieć, a co za tym idzie, wymierzenie kary administracyjnej w takiej wysokości, jak w wypadku usunięcia drzewa zdrowego, jest zbędne i stanowi nadmierną i nieuzasadnioną dolegliwość. Stwierdził ponadto, że kara wymierzana na podstawie tych przepisów jest w oczywisty sposób nieproporcjonalna do „stopnia zawinienia” osoby ukaranej. Stosowanie automatyzmu i sztywności sankcji – bez wprowadzenia dodatkowych mechanizmów mających na celu wymierzenie kary adekwatnej do wielkości szkody wyrządzonej w środowisku przyrodniczym i stopnia przyczynienia się do zniszczenia żywego elementu ekosystemu, zdaniem Rzecznika, nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Reasumując, Rzecznik stwierdził, że w omawianym przypadku administracyjna kara pieniężna jest nieproporcjonalna do stopnia naruszenia prawa i szkody wyrządzonej w środowisku przyrodniczym. Zwrócił przy tym uwagę, że możliwe jest zastosowanie innych instrumentów prawnych zapewniających należytą i proporcjonalną ochronę środowiska naturalnego, lecz niebędących nadmierną i nieuzasadnioną dolegliwością dla właściciela (posiadacza) nieruchomości.

Analizując kwestię naruszenia przez zaskarżone przepisy prawa własności, Rzecznik, odwołując się do poglądów Trybunału dotyczących tej kwestii, uznał, że konieczność zapłacenia administracyjnej kary pieniężnej może wiązać się nie tylko z zagrożeniem egzystencji właściciela nieruchomości, lecz może spowodować utratę prawa własności w wyniku wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji i zlicytowania nieruchomości na poczet zobowiązania publicznoprawnego.

Zdaniem Rzecznika, wykonanie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, może spowodować nie tylko nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności, lecz może wręcz doprowadzić do utraty istoty („jądra”) tego prawa przez jego odebranie (zniweczenie).

Rzecznik stwierdził ponadto, że w kwestionowanym zakresie regulacje ustawy o ochronie przyrody są również niezgodne z art. 2 Konstytucji, ponieważ nie uwzględniają możliwości zajścia okoliczności niezależnych od właściciela (posiadacza) nieruchomości, pomimo że wiedza i doświadczenie życiowe w sposób oczywisty wskazują na możliwość ich wystąpienia. Jak zauważył Rzecznik, w tej sytuacji, wbrew zasadzie zaufania obywateli do państwa i prawa, obowiązujące prawo staje się swoistą pułapką zastawioną na obywatela. Nie ma on bowiem możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności nawet wówczas, gdy wykaże w sposób niebudzący wątpliwości, że „zmiany w środowisku przyrodniczym nastąpiłyby bez jego udziału”. Wymierzona zaś w tej sytuacji kara administracyjna staje się niesprawiedliwą represją.

7. W piśmie z 13 marca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Środowiska o przedstawienie opinii oraz o udzielenie informacji w sprawie.

W odpowiedzi, z 17 kwietnia 2014 r., Minister Środowiska stwierdził, że zakwestionowane przepisy nie naruszają wskazanych jako wzorce kontroli postanowień Konstytucji.

Minister Środowiska uznał, że choć zakwestionowane przepisy ustawy o ochronie przyrody prowadzą do obligatoryjnego wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie, bez zezwolenia właściwego organu administracji, drzewa i nie przewidują np. możliwości zmniejszania wysokości tej kary, uwzględnienia kontratypów lub usprawiedliwionych okoliczności, to jednak ustawodawca wprowadził w u.o.p. unormowanie dostosowujące wysokość wymierzanej administracyjnej kary pieniężnej do konkretnej sytuacji. Art. 89 ust. 1 u.o.p. stanowi o trzykrotności opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6 tej ustawy, co oznacza, że administracyjna kara pieniężna nie jest jednakowa w każdym przypadku lecz uzależniona od tego, jaką opłatę musiałby wnieść podmiot w związku z wystąpieniem z wnioskiem o zezwolenie na usunięcie danego drzewa. Im bardziej wartościowe z punktu widzenia przyrodniczego jest drzewo, o czym świadczy konieczność uwzględnienia przy ustalaniu opłaty takich jego właściwości, jak obwód pnia, rodzaj i gatunek, tym większa opłata, a tym samym większa administracyjna kara pieniężna za jego usunięcie bez wymaganego zezwolenia.

Analizując poszczególne zarzuty skarżących, w tym w szczególności te, które odnosiły się do zarzutu o nadmiernej surowości wymierzanych na podstawie zakwestionowanych przepisów administracyjnych kar pieniężnych, Minister Środowiska

poinformował, że Rada Ministrów zauważyła ten problem i podjęła prace nad zmianą m.in. zakwestionowanych w rozpoznawanych skargach konstytucyjnych uregulowań, przygotowując projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych innych ustaw. W projekcie tym proponuje się przyjęcie regulacji pozwalających na zmniejszenie wysokości tych kar, a także wprowadzenie możliwości odstąpienia od ich wymierzenia.

Odnosząc się do kwestii naruszenia art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, Minister Środowiska wskazał, że ograniczenia prawa własności polegające na obowiązku uzyskania zezwolenia na wycinkę drzew nie stanowią, w jego ocenie, przedmiotu niniejszego postępowania. O ile w ogóle administracyjną karę pieniężną za usunięcie drzewa bez zezwolenia potraktować, tak jak chcą tego skarżący, jako element ograniczenia w zakresie korzystania z prawa własności i rozważać, czy jego ustanowienie było konieczne w demokratycznym państwie, np. dla ochrony środowiska naturalnego, to należałoby jednoznacznie stwierdzić, że kara taka pełni przede wszystkim funkcję prewencyjną. Jej podstawowym celem jest zapobieganie, przez odstraszenie wynikające z wysokości i administracyjnego mechanizmu wymierzania, niekontrolowanej wycince drzew, a tym samym ochrona zasobów, które mają istotne znaczenie dla społeczeństwa.

Zdaniem Ministra Środowiska, niezasadne są również zarzuty skarżących dotyczące naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji.

II

W rozprawie uczestniczyli umocowani przedstawiciele: Sejmu, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz skarżących – Izabeli i Grzegorza Łaskiewiczów, Elżbiety Porczyńskiej, Kazimierzy i Władysława Pierogów. Na rozprawę nie stawili się natomiast skarżący – Grzegorz Bokuniewicz oraz Andrzej Cebo. W tej sytuacji sędzia sprawozdawca przedstawiła podstawowe tezy zgłoszonych przez nich wątpliwości konstytucyjnych.

Dodatkowo do udziału w rozprawie na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK wezwany został Minister Środowiska.

Wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w swoich pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

1.1. Pierwszą kwestią, którą Trybunał Konstytucyjny rozważył, było ustalenie, czy skarga spełnia konstytucyjne i ustawowe warunki dopuszczalności jej wniesienia, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46-47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Niespełnienie któregokolwiek z warunków formalnych skargi uniemożliwia bowiem jej merytoryczne rozpatrzenie. Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie, bada, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (zob. np. postanowienie TK z 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269).

Wydanie zarządzenia o skierowaniu skargi do rozpoznania merytorycznego „nie przesądza (...) definitywnie o merytorycznym rozpatrzeniu skargi, ponieważ skład

orzekający Trybunału może w trakcie szczegółowej analizy akt sprawy dostrzec ujemne przesłanki procesowe udaremniające merytoryczne rozpoznanie sprawy” (postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66). Wówczas, z uwagi na treść art. 39 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie.

1.2. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji: „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”. W świetle powyższego postanowienia Konstytucji oraz wskazanych przepisów ustawy o TK, precyzujących zasady wnoszenia skargi konstytucyjnej, nie ulega wątpliwości, że skarga konstytucyjna jest dopuszczalna tylko pod warunkiem spełnienia łącznie następujących przesłanek. Po pierwsze, zaskarżony przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, orzeczenie to powinno pociągać za sobą naruszenie wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących skarżącemu. Po trzecie wreszcie, źródłem naruszenia powinna być treść kwestionowanych przepisów, zaś sposób naruszenia powinien być wskazany przez skarżącego w uzasadnieniu wnoszonej skargi (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK).

Dopiero kumulatywne spełnienie tych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. Niedochowanie wskazanych wymogów prowadziłoby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm (zob. postanowienie TK z 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 59/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 144).

1.3. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w skardze konstytucyjnej Kazimierzy i Władysława Pierogów wskazano w *petitum* skargi, jako wzorce kontroli, art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarządzeniem sędziego TK z 16 września 2011 r., pełnomocnik skarżących został wezwany do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej przez dokładne określenie, jakie prawo podmiotowe zostało naruszone na skutek wydania wskazanych w skardze rozstrzygnięć oraz określenie sposobu tego naruszenia. W odpowiedzi na to zarządzenie pełnomocnik skarżących wskazał, że skarżący wiążą podstawę do wniesienia skargi konstytucyjnej z naruszeniem prawa własności (art. 64 Konstytucji), przysługującym im w stosunku do drzew rosnących na gruncie stanowiącym ich własność.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozbieżność pomiędzy wzorcami kontroli wskazanymi w *petitum* skargi a argumentacją przywołaną w jej uzasadnieniu (a także piśmie procesowym skarżących), nie dyskwalifikuje automatycznie możliwości rozpoznania tej skargi. Umożnienie sprawy z tego powodu, na tym etapie postępowania, byłoby, zdaniem Trybunału, nadmiernym formalizmem. Argumentacja uzasadnienia skargi jednoznacznie wskazuje na istotę problemu konstytucyjnego. Wywód ten pozwala zrekonstruować zarówno przedmiot, jak i wzorce kontroli.

Dostrzegając rozbieżność pomiędzy wzorcami wskazanymi w *petitum* skargi, a jej uzasadnieniem, dodatkowo doprecyzowanym w piśmie procesowym, Trybunał nie znalazł podstaw do umorzenia postępowania ze względu na to, że w *petitum* skargi skarżący nie wskazali art. 64 Konstytucji.

Trybunał wielokrotnie wskazywał, że w europejskiej kulturze prawnej

ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Trybunał przyjął, że na skargę konstytucyjną składa się cała wyrażająca ją treść, a w *petitum* skargi następuje jedynie określenie przedmiotu kontroli, wskazanie podstawowych wzorców kontroli oraz usystematyzowanie zarzutów (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51, 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10).

1.4. Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w sprawie skargi skarżącego A.C. Skarżący został ukarany administracyjną karą pieniężną za to, że bez zezwolenia, obciął korony dwóm modrzewiom, które zagrażały budynkowi i linii energetycznej. Termin płatności kary został jednak odroczony na 3 lata, ponieważ stopień uszkodzenia drzew nie wykluczał zachowania ich żywotności oraz możliwości odtworzenia korony. Skarżący nie stawiał się na rozprawę i nie poinformował Trybunału, czy kara została wobec niego wykonana, a zatem nie wykazał, że jego prawo własności zostało w związku z wydaniem decyzji o ukaraniu naruszone. W związku z tym postępowanie w sprawie skarżącego A.C. podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.5. Również z analizy treści pozostałych skarg konstytucyjnych wynika, że nie w całym zakresie, w jakim nadano im bieg, spełniają one wskazane przesłanki formalne.

Po pierwsze, nie można zasadnie twierdzić, że art. 83 ust. 6, art. 85 ust. 1 i 2 oraz art. 88 ust. 3-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody, u.o.p.) były podstawą ostatecznych rozstrzygnięć w tej sprawie. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101, do zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów wykazujących podwójną kwalifikację. „Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK). Nie ulega wątpliwości, że stwierdzenie – koniecznego w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej – związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia jego praw, opierać się musi na analizie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych wskazywanych przez skarżącego”. Trybunał podkreślił przy tym, że powołanie przez sąd lub organ administracji publicznej w sentencji bądź też w uzasadnieniu konkretnej decyzji procesowej określonych przepisów nie przesądza jeszcze samo przez się stwierdzenia, że przepisy te należy uznać za podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym podmiot wnoszący skargę powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw.

Nawiązując do ustaleń organów administracyjnych i sądów, należało przyjąć, że sytuacja skarżących, w zakresie podnoszonych przez nich zarzutów natury konstytucyjnej, została zdeterminowana regulacjami wynikającymi z art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i że to te przepisy stanowiły podstawę prawną „ostatecznego orzeczenia”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zarzuty podniesione przez

skarżących dotyczyły bowiem: po pierwsze – dopuszczalności stosowania, przez właściwy organ administracji, kar pieniężnych za usunięcie drzewa bez zezwolenia, niezależnie od wartości tego drzewa, jego przydatności gospodarczej, żywotności, stopnia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, po drugie – przewidzianego przez ustawodawcę określenia wysokości tych kar (w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów), a zwłaszcza ich surowości oraz niemożności miarkowania w zależności od stopnia zawinienia sprawcy deliktu. W ocenie Trybunału, konstytucyjnej ocenie mogą zostać zatem poddane wyłącznie art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 u.o.p., będące podstawą ostatecznych rozstrzygnięć, które – w ocenie skarżących – naruszyły ich prawa i wolności konstytucyjne.

Zakwestionowane przez skarżących pozostałe przepisy, w szczególności art. 83 ust. 6, art. 85 ust. 1 i 2 oraz art. 88 ust. 3-5 ustawy o ochronie przyrody, nie miały rozstrzygającego znaczenia w sprawie, gdyż ostatecznie wymierzenie kary za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia i jej wysokość determinuje art. 88 ust. 1 pkt 2 i z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Z tego względu powołane przez skarżących przepisy art. 83 ust. 6, art. 85 ust. 1 i 2 oraz art. 88 ust. 3-5 ustawy o ochronie przyrody można uznać wyłącznie za przepisy kształtujące tło normatywne spraw, nie determinujące sposobu ich rozstrzygnięcia. Ze szczegółowej analizy rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach dotyczących omawianych skarg (tj. decyzji administracyjnych oraz wyroków sądów administracyjnych) wyraźnie wynika, że wskazane przepisy nie miały bezpośredniego wpływu na rozstrzygnięcia tych organów. To znaczy, że w odniesieniu do tych przepisów nie została spełniona jedna z podstawowych przesłanek formalnych skargi konstytucyjnej. Przepisy te tylko pośrednio i bez wpływu na *meritum* orzeczeń sądów kształtowały pozycję prawną skarżących i nie stanowiły podstawy ostatecznych rozstrzygnięć w ich sprawach.

Po drugie, Trybunał zwrócił uwagę, że skarżący w zakresie wskazanych wyżej przepisów nie sformułowali argumentów, które uzasadniałyby podniesione przez nich zarzuty niekonstytucyjności. Tymczasem wymóg uzasadnienia zarzutów powołanych w skardze oznacza konieczność przedstawienia argumentów za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy ze wskazanymi wzorcami (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2004, s. 17). Trybunał, w myśl obowiązującej w postępowaniu przed nim zasady skargowości (art. 66 ustawy o TK), nie może samodzielnie formułować argumentów za niekonstytucyjnością poddanego kontroli aktu normatywnego (por. np. postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122).

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że skargi w zakresie art. 83 ust. 6, art. 85 ust. 1 i 2 oraz art. 88 ust. 3-5 ustawy o ochronie przyrody podlegają umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.6. W świetle wskazanych wyżej przesłanek skargi konstytucyjnej nasunęło się jeszcze pytanie o dopuszczalność powołania art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji jako wzorców kontroli w rozpoznawanej sprawie.

Trybunał w przeszłości stwierdzał już, że w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną kontrola konstytucyjności przepisów ustawy może odbywać się na podstawie postanowień konstytucyjnych statuujących wolności lub prawa podmiotowe, a zatem postanowień będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania (por. wyrok z

13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). Z ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że katalog praw i wolności, wymienionych w rozdziale II Konstytucji, obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji postanowień zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak np. klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie mogą one stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału właściwego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym nie mogą też stanowić normy ogólne, określające zasady ustrojowe, i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2005 r., sygn. SK 40/02, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 48; 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103). Zasady te nie są jednak źródłem praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym i dlatego mogą pełnić funkcję tylko pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75 i przywołane tam orzeczenia), pod warunkiem że ich przywołanie zostanie w sposób należyty przez skarżącego uzasadnione.

W świetle przedstawionych rozważań, Trybunał uznał, że art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji nie mogą być samoistnymi wzorcami kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, gdyż nie statuują konstytucyjnych wolności ani praw, a skarżący – wskazując je jako wzorce kontroli – nie powiązali ich z prawami, których naruszenie zarzucają. Takie powiązanie ma miejsce jedynie w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji, w aspekcie wynikającego z niego zakazu nadmiernej ingerencji w chronioną konstytucyjnie sferę praw jednostki. Zdaniem skarżących, nadmiernie rygorystyczna sankcja za usunięcie bez zezwolenia drzewa lub krzewu z własnej nieruchomości nie tylko ogranicza ich prawo własności z naruszeniem art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, ale jednocześnie narusza zasadę proporcjonalności, wywodzoną z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Respektując swoje dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał uznał zatem, że postępowanie w zakresie badania zgodności zakwestionowanych regulacji ustawy o ochronie przyrody z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Niezależnie od wskazanej podstawy umorzenia, która ma charakter pierwotny, w odniesieniu do art. 2 (w aspekcie sprawiedliwości społecznej) oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji występują dodatkowe podstawy umorzenia postępowania. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że przełamanie domniemania konstytucyjności nie może nastąpić bez szczegółowego umotywowania zarzutów (zob. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Podkreślał przy tym, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu i stwierdzenie, że podczas wydania rozstrzygnięcia, naruszającego, zdaniem skarżącego, przysługujące mu prawa lub wolności, zastosowano ten właśnie przepis prawny (por. postanowienie TK z 6 października 1998 r., sygn. Ts 43/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 75). Podstawową przesłanką warunkującą dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej jest wskazanie przez skarżącego „sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności” przez zakwestionowane w skardze przepisy. Aby spełnić tę przesłankę, konieczne jest więc sformułowanie odpowiednich argumentów, które uzasadniałyby podniesione przez skarżącego zarzuty.

Tymczasem skarżący nie wskazali, na czym w ich sprawie polega naruszenie zasady równości oraz zasady sprawiedliwości, ani nie przedstawili argumentów uzasadniających zarzut naruszenia tych zasad, toteż Trybunał uznał, że wniesione skargi

nie spełniają w tym zakresie wymagań warunkujących ich merytoryczne rozpoznanie.

Trybunał stwierdził ponadto, że niektóre zarzuty naruszenia praw i wolności skierowane przeciwko zaskarżonym przepisom są oczywiście bezzasadne.

Skarżący zarzucają naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji, gwarantującego prawo do równej ochrony własności i praw majątkowych, przy czym, przedstawiona przez nich argumentacja, o ile odnosi się do treści tego wzorca, dotyczy porównywania różnych regulacji ustawowych i wysokości przewidzianych tam kar za wycięcie drzewa bez zezwolenia oraz czyny związane ze szkodnictwem leśnym i kradzieżą drzewa, podlegające odpowiedzialności za wykroczenia lub odpowiedzialności karnej. Tego rodzaju argumenty, mające świadczyć o naruszeniu równej gwarancji ochrony prawa własności, należało uznać, w ocenie Trybunału, za bezzasadne, ponieważ żaden z zaskarżonych przepisów nie różnicuje właścicieli nieruchomości w aspekcie ciężących na nich obowiązków w zakresie ochrony drzew.

Podsumowując dokonaną wyżej ocenę zarzutów sformułowanych w rozpoznawanych skargach konstytucyjnych, Trybunał stwierdził, że w przedstawionym powyżej zakresie skargi te nie spełniają warunków ich merytorycznego rozpoznania, i postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Zakwestionowane przepisy, ich funkcja oraz otoczenie prawne.

2.1. Zgodnie z pierwszym z zaskarżonych przepisów – tj. art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody – „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”.

Według drugiego z zaskarżonych przepisów – art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody – „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”.

2.2. Zakwestionowane przepisy należy rozpatrywać w ich normatywnym kontekście, który stanowią głównie pozostałe przepisy rozdziału IV, dotyczące ochrony terenów zieleni i zadrzewień. Wspólnie tworzą one mechanizm prawnej ochrony zadrzewień, którego elementem jest administracyjna kara pieniężna za zniszczenie bądź usunięcie bez wymaganego zezwolenia właściwego organu drzewa lub krzewu.

2.2.1. W art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody ustawodawca wprowadził obowiązek uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia odpowiedniego organu samorządu terytorialnego na usunięcie drzewa (krzewu), a – w wypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jeżeli posiadacz nieruchomości nie jest jej właścicielem, do wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie konkretnego drzewa (krzewu), należy dołączyć pisemną zgodę właściciela.

Ustawodawca zastrzegł również, że wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub (krzewów) może być uzależnione od ich przesadzenia w miejsce wskazane przez

wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów (art. 83 ust. 3 u.o.p.)

W art. 83 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody ustawodawca enumeratywnie wskazał rodzaje drzew lub krzewów, na usunięcie których nie wymaga się uzyskania zezwolenia, zaliczając do nich głównie drzewa lub krzewy, które podlegają ochronie na podstawie innych aktów prawnych lub które zostały posadzone w konkretnym celu. I tak na przykład, zezwolenie na usunięcie drzewa nie jest wymagane dla drzew i krzewów rosnących w sadach owocowych, z wyłączeniem drzew rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz w granicach parku narodowego lub rezerwatu przyrody – na obszarach nieobjętych ochroną krajobrazową (art. 83 ust. 6 pkt 2); na plantacjach drzew i krzewów (art. 83 ust. 6 pkt 3); oraz drzew, których wiek nie przekracza 10 lat (w stanie prawnym, którego dotyczą rozpoznawane skargi, drzew – których wiek nie przekraczał 5 lat – art. 83 ust. 6 pkt 4).

2.2.2. Wydanie zezwolenia jest uznaniową decyzją właściwego organu, gdyż ustawa o ochronie przyrody nie określa przesłanek, których spełnienie zobowiązywałoby organ do udzielenia takiego zezwolenia. Organ administracji, działając w granicach uznania administracyjnego, powinien rozważyć, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że granice uznania administracyjnego wyznacza art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.). To oznacza, że organ administracyjny, podejmując rozstrzygnięcie, powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela (zob. wyroki NSA z: 21 lipca 1998 r., sygn. akt II SA 506/98, Lex nr 41383; 15 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA 303/99, Lex nr 46768). W wypadku rozstrzygnięcia podejmowanego w granicach uznania administracyjnego kontrola sądowa sprowadza się do oceny, czy organ przed wydaniem decyzji prawidłowo przeprowadził postępowanie, podjął wszystkie kroki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i czy właściwie skorzystał z przysługującej mu kompetencji i nie przekroczył granic uznania, a w szczególności czy rozstrzygnięcie nie ma cech dowolności i czy należycie zostały wyważone interesy społeczne i uzasadnione interesy stron postępowania (zob. wyroki NSA z: 15 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA 303/99; 22 lutego 2001 r., sygn. akt V SA 2135/00, Lex nr 50156).

2.2.3. Uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa (krzewu) – z mocy art. 84 u.o.p. – związane jest z koniecznością uiszczenia stosownej opłaty, jednakże art. 86 tejże ustawy przewiduje obszerny katalog sytuacji, w których nie pobiera się opłaty za zezwolenie. Opłata ta jest opłatą za korzystanie ze środowiska, o której mowa w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie środowiska) i pełni funkcję kompensacji zmian w środowisku związanych z usunięciem drzewa (krzewu). W aktualnym stanie prawnym należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów stanowią w całości dochód budżetu gminy, z której terenu je usunięto (por. art. 402 ust. 5 ustawy o ochronie środowiska).

Wysokość opłaty za zezwolenie na usunięcie drzewa określa się w sposób wskazany w art. 85 ustawy o ochronie przyrody, przy czym jeżeli drzewo rozwidła się na wysokości poniżej 130 cm, każdy pień traktuje się jako odrębne drzewo (art. 85 ust. 3 tej ustawy).

Przepis ten uzależnia opłatę za usunięcie drzewa od obwodu pnia oraz rodzaju i gatunku drzewa, z zachowaniem zasady, że stawka maksymalna jest liczona za każdy centymetr obwodu drzewa, mierzonego na wysokości 130 cm. Jednocześnie ustawodawca, w art. 85 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, nałożył na ministra właściwego do spraw ochrony środowiska obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, stawek opłat dla

poszczególnych gatunków i rodzajów drzew, współczynników różnicujących stawki w zależności od obwodu pnia, z uwzględnieniem kosztów produkcji poszczególnych rodzajów gatunków drzew, oraz wielkości przyrostu obwodu pnia drzewa. Wykonując delegację zawartą w art. 85 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, Minister Środowiska wydał rozporządzenie z 13 października 2004 r.

Ustawodawca zastrzegł również w art. 85 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody, że wszystkie stawki podlegają od 1 stycznia każdego roku waloryzacji o prognozowany średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej. Minister Środowiska w terminie do 31 października każdego roku ogłasza, w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, wysokość tych stawek w roku następnym (art. 85 ust. 8 u.o.p.).

Obecnie, na mocy obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 24 października 2013 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2014 (M. P. poz. 835) stawki opłat za usuwanie drzew nie mogą przekraczać za jeden centymetr obwodu pnia mierzonego na wysokości 130 cm:

1) 337,21 zł – przy obwodzie do 25 cm; 2) 512,07 zł – przy obwodzie od 26 do 50 cm; 3) 799,34 zł – przy obwodzie od 51 do 100 cm; 4) 1248,98 zł – przy obwodzie od 101 do 200 cm; 5) 1873,46 zł – przy obwodzie od 201 do 300 cm; 6) 2622,83 zł – przy obwodzie od 301 do 500 cm; 7) 3372,22 zł – przy obwodzie od 501 do 700 cm; 8) 4371,42 zł – przy obwodzie powyżej 700 cm.

2.2.4. Ustawodawca w art. 86 ustawy o ochronie przyrody wprowadził zamknięty, chociaż trzeba przyznać, że szeroki, katalog przypadków, w których nie pobiera się opłat za usunięcie drzewa (krzewu). Dzieje się tak m.in., jeśli chodzi o drzewa: na których usunięcie nie jest wymagane zezwolenie; na których usunięcie osoba fizyczna uzyskuje zezwolenie na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej; których usunięcie jest związane z odnową i pielęgnacją drzew rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków; które zagrażają bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych lub funkcjonowaniu urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.); które zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz kolejowego albo bezpieczeństwu żeglugi; z terenów zieleni komunalnej, z parków gminnych, z ogrodów działkowych i z zadrzewień, w związku z zabiegami pielęgnacyjnymi drzew i krzewów; które obumarły lub nie rosną szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości. Nie pobiera się również opłat za usunięcie topoli o obwodzie pnia powyżej 100 cm, mierzonego na wysokości 130 cm, nienależących do gatunków rodzimych, jeżeli zostaną zastąpione w najbliższym sezonie wegetacyjnym drzewami innych gatunków.

Okoliczność, że usunięcie drzewa w niektórych wypadkach nie wymaga uiszczenia opłaty, nie zwalnia właściciela z obowiązku uzyskania zezwolenia na jego usunięcie. Dopiero bowiem w toku postępowania o zezwolenie na usunięcie drzewa właściciel może wykazywać okoliczności zwalniające go z obowiązku poniesienia opłaty. Należy podkreślić, że we wszystkich sprawach, w związku z którymi zostały wniesione skargi konstytucyjne, rozpatrywane przez Trybunał w niniejszym postępowaniu, skarżący, gdyby wystąpili o zezwolenie na usunięcie drzew, byłiby wolni od obowiązku uiszczenia opłaty z tego tytułu.

2.2.5. Usunięcie drzewa (krzewu) bez wymaganego zezwolenia uznaje się w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. za delikt administracyjny, zagrożony sankcją w postaci administracyjnej kary pieniężnej. Należy przy tym zauważyć, że przepis ten, wbrew zasadom formułowania przepisów o charakterze sankcyjnym, nie wskazuje podmiotu podlegającego ukaraniu; z art. 83 ust. 1 pkt 1 i art. 84 ust. 1 u.o.p. wynika, że podmiotem tym jest posiadacz nieruchomości. Nie przydaje też precyzji art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p.

użycie wyrazu „usuwanie” wskazującego czynność powtarzalną oraz liczby mnogiej rzeczowników „drzewo” i „krzew” („drzew lub krzewów”). Za popełnienie deliktu ujętego w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. przewidziane jest obligatoryjne wymierzenie takiej kary, w wysokości trzykrotnej opłaty, jaką posiadacz nieruchomości byłby obciążony, gdyby wystąpił o zezwolenie (art. 89 ust. 1 u.o.p.) na jego usunięcie.

W postępowaniu administracyjnym w sprawie takiego deliktu nie bada się przyczyn bezprawnego zachowania (por. wyroki: NSA z 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2052/10, Lex nr 1126335; WSA w Lublinie z 15 listopada 2011 r., sygn. akt II Sa/Lu 268/11, Lex nr 1096929). W pierwszej kolejności organ administracji powinien dokonać ustaleń, czy podmiot, który usunął drzewo lub krzew, był legitymowany do ubiegania się o zezwolenie na ich usunięcie, a zatem czy jest posiadaczem nieruchomości, na której rosły usunięte rośliny. Tylko bowiem podmiot legalnie władający nieruchomością może ponosić odpowiedzialność administracyjną za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia (zob. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 401-402; W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, [w:] *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, red. J. Sommer, t. I, Wrocław 1993, s. 28; zob. także wyroki: WSA w Gdańsku z 24 października 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 661/06, Lex nr 384133; WSA w Warszawie z 10 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 90/07, Lex nr 339447; NSA z 11 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 329/08, Lex nr 529956; WSA w Warszawie z 9 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1957/08, Lex nr 564013).

Za usunięcia drzewa stanowiącego część składową nieruchomości osoba niebędąca posiadaczem nieruchomości ponosi odpowiedzialność karną jak za zwykłą kradzież (jeżeli usunięcie drzewa nastąpiło w celu jego zaboru), penalizowaną, w zależności od wartości drzewa, a właściwie drewna, jako przestępstwo na podstawie art. 278 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) lub na podstawie art. 278 § 3 k.k. albo art. 290 § 1 w związku z art. 278 § 1 lub § 3 k.k., bądź jako wykroczenie określone w art. 119 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.) lub art. 120 § 1 k.w.

Należy podkreślić, że posiadacz nieruchomości, z której usunięto bez zezwolenia drzewo lub krzew, podlega odpowiedzialności na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. tylko wtedy, gdy to on osobiście dokonał bezprawnego usunięcia drzewa (krzewu) lub gdy zlecił wykonanie tej czynności innej osobie, bądź taką czynność innej osoby akceptował. Odpowiedzialność jest wyłączona wówczas, gdy usunięcie drzewa lub krzewu nastąpiło bez jego wiedzy i zgody (por. wyrok NSA z 30 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 568/10, Lex nr 1080362).

2.2.6. Uiszczenie kary za usunięcie drzewa (lub krzewu) bez zezwolenia powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość kary stała się ostateczna. W razie nieterminowanego uiszczenia kary pobiera się odsetki za zwłokę w wysokości odsetek pobieranych za nieterminowe regulowanie zobowiązania podatkowego. Kara ustalona, a nieuiszczona w wyznaczonym terminie, podlega, wraz z odsetkami za zwłokę, przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W art. 88 ust. 3-5 ustawy o ochronie przyrody ustawodawca przewidział obligatoryjne odroczenie (na trzy lata) terminu płatności kary pieniężnej wymierzonej za zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień, drzew lub krzewów w sytuacji, gdy stopień ich uszkodzenia nie wyklucza zachowania żywotności oraz możliwości odtworzenia korony drzewa, a posiadacz nieruchomości podjął działania w celu zachowania żywotności drzewa (krzewu). Po upływie tego okresu i po stwierdzeniu żywotności drzewa (krzewu) albo odtworzenia korony drzewa – kara jest umarzana (art. 88 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody). W razie stwierdzenia braku żywotności drzewa lub krzewu albo nieodtworzenia

korony drzewa posiadacz nieruchomości jest zobowiązany do uiszczenia kary w pełnej wysokości, chyba że drzewo lub krzew nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od niego.

Na mocy art. 88 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody karę można rozłożyć na raty na okres nie dłuższy niż pięć lat. Decyzja w sprawie rozłożenia kary jest podejmowana przez organ właściwy do jej wymierzania, wyłącznie na wniosek ukaranego, złożony w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stała się ostateczna.

Obowiązek uiszczenia kary przedawnia się, w myśl art. 89 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody, po upływie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin jej uiszczenia.

3. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny w rozpatrywanej sprawie polega na tym, czy przewidziany w zaskarżonych przepisach bezwzględny obowiązek nałożenia przez organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za delikt administracyjny w postaci usunięcia, bez wymaganego zezwolenia, lub zniszczenia przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu rosnącego na tej nieruchomości, bez względu na stan zdrowotny drzewa (krzewu) i przyczyny jego usunięcia (zniszczenia), w sztywno określonej wysokości, nieuwzględniającej żadnych okoliczności dotyczących tego czynu, jest zgodny z zasadą ochrony własności, tj. z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych.

Administracyjna kara pieniężna jest niewątpliwie jedną z sankcji administracyjnych, rozumianych jako ujemne konsekwencje (dolegliwości), które powinien ponieść podmiot naruszający przepisy prawa administracyjnego (zob. np. M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 17 i n., oraz tamże L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, s. 65 i n. oraz A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rabiega-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, s. 433 i n.).

Ustanowienie przez ustawodawcę tych kar, podobnie jak i pozostałych sankcji administracyjnych, ma na celu zapewnienie wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych. Charakterystyczne dla administracyjnych kar pieniężnych jest to, że przesłanką ich wymierzania jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu bądź nakazu, wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub z decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli obiektywna bezprawność (zob. J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, z. 12/1963, s. 879; J. Jendrośka, *Kary administracyjne*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 44; A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rabiega-Przyłęcka, *op.cit.*, s. 436; I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] *Sankcje administracyjne, op.cit.*, s. 135 i n.).

Wysokość administracyjnej kary pieniężnej bywa w ustawach określona bezwzględnie (sztywno), bez pozostawienia organowi jakiegokolwiek luzu decyzyjnego (jak ma to miejsce w przypadku nielegalnej wycinki drzew i krzewów), bądź w formie „widelkowej” – przez określenie dolnej i górnej granicy, w ramach których organ administracji określa tę wysokość za konkretny delikt (takie konstrukcje zawierają m.in. ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 934, ze zm.); ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz. U. z 2012 r. poz. 1244); ustawa z

dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm.).

W doktrynie prawa administracyjnego nie kwestionuje się, co do zasady, funkcjonowania w prawie administracyjnym własnego systemu kar o charakterze majątkowym, równoległego do systemu kar za przestępstwa i wykroczenia. Można w niej napotkać stwierdzenie, że każda gałąź prawa powinna mieć instrumenty prawne karania podmiotów prawnych za naruszenie obowiązków, nakazów i zakazów wynikających z norm prawa należących do tej gałęzi (zob. I. Niżnik-Dobosz, *op.cit.*, s. 129).

W podobnym duchu wypowiedział się Trybunał, stwierdzając w uzasadnieniu wyroku z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 89), że „tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencje niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne”.

Także, jednolite w zasadzie w tej kwestii, orzecznictwo sądów administracyjnych, akceptuje, występujące w licznych ustawach z zakresu prawa administracyjnego, kary administracyjne, funkcjonujące niekiedy pod innymi, bardziej neutralnymi nazwami, jak np. dodatkowa opłata manipulacyjna (celna), dodatkowe zobowiązanie podatkowe.

Sądy administracyjne w ogromniej większości orzeczeń nie kwestionują wymierzania tych kar za samo naruszenie określonego nakazu czy zakazu prawnego bez względu na zawinienie (zob. wyroki NSA z: 10 sierpnia 1982 r., sygn. akt I SA 579/82, niepubl.; 9 grudnia 1986 r., sygn. akt IV SA 704/86, ONSA nr 2/1986, poz. 66; a także – wyroki NSA z: 8 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1896/09, Lex nr 746840; 29 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 567/10, Lex nr 1084642; 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1000/05, Lex nr 266311; 13 lutego 2009 r., sygn. akt II GSK 760/08, Lex nr 1212518; 21 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 140/09, Lex nr 578180; 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 440/10, Lex nr 952041; 24 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 257/10, Lex nr 1071114).

Do rzadkości należą orzeczenia sądów administracyjnych kwestionujące nakładanie administracyjnych kar pieniężnych według jednakowej miary wobec wszystkich podmiotów określonego deliktu, bez możliwości obrony przez wykazanie istnienia okoliczności, które wyłączają jego odpowiedzialność (zob. wyrok NSA z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt IV SA 612/97, Lex nr 48160). Ostatnio krytycznie wypowiedział się na temat art. 88 ust. 1 u.o.p. WSA w Białymstoku w wyroku z 2 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/BK 706/11, w którym stwierdził, że: „kara pieniężna za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia stanowi swoiste *curiosum*. Przepis art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody nie określa podmiotu, któremu kara może być wymierzana (...). Nie można mówić o karze (...) bez [osobistego] zawinienia, czy zaniedbania osoby odpowiedzialnej. Takie stosowanie przepisów o ochronie przyrody sprzeczne jest z konstytucyjną zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, iż Rzeczpospolita Polska jest państwem prawa” (Lex nr 1164470).

W doktrynie prawnoadministracyjnej podkreśla się, że pieniężne kary administracyjne różnią się – mimo podobieństwa co do charakteru dolegliwości finansowej – od grzywien, czyli kar pieniężnych za przestępstwa i wykroczenia, rodzajem celu. Kara za przestępstwo i za wykroczenie ma na celu przede wszystkim represję – odwet za zawiniony czyn, zabroniony pod groźbą kary, oraz prewencję szczególną i ogólną. Natomiast karom administracyjnym przypisuje się przede wszystkim cel prewencyjny, a także restytucyjny, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami, gdyż celem pierwszoplanowym kar administracyjnych jest funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, a na końcu represyjna (zob. I. Niżnik-Dobosz, *op.cit.*, s. 136; A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, Warszawa 2012, s. 223, a

także M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 100).

Doktryna wyróżnia następujące typowe cechy kar administracyjnych, w tym pieniężnych: 1) nakłada się je za samo naruszenie obowiązku prawnego, bez względu na winę sprawcy, 2) kary pieniężne nie są indywidualizowane – przepisy określają ich wysokość proporcjonalnie do wartości dóbr chronionych, przy określeniu rozmiaru ich naruszenia, 3) podmiotami, na które nakłada się karę, są nie tylko osoby fizyczne, lecz i jednostki organizacyjne, 4) wymierzenie kar następuje w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, 5) sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych jest sprawowana, pod kątem legalności, przez sądy administracyjne (zob. L. Klat-Wiertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] *Sankcje administracyjne*, op.cit., s. 70-71).

Odpowiedzialność karna, w ramach której wymierzane są kary „kryminalne”, m.in. grzywna za przestępstwa i wykroczenia, ma silne konotacje moralne, które nie występują w zasadzie w związku z orzekaniem kary administracyjnej. Skazanie przez sąd karny oznacza pewną stygmatyzację (napiętnowanie) i niekiedy pociąga za sobą dalsze, niekorzystne dla ukaranego, skutki, np. w postaci ograniczenia możliwości zatrudnienia w służbie publicznej lub na określonych stanowiskach w innych działach zatrudnienia, bądź pełnienia funkcji publicznych. Dlatego administracyjne kary pieniężne postrzega się z reguły jako mniej dolegliwe niż grzywny wymierzone za przestępstwa i wykroczenia, chociaż ich bezpośrednia dolegliwość finansowa bywa niekiedy większa; tak jest np. w wypadku administracyjnej kary pieniężnej za wycięcie (zniszczenie) bez zezwolenia drzewa lub krzewu z własnej (posiadanej) działki oraz grzywny za kradzież drzewa z cudzej działki.

Pieniężne kary administracyjne są rozproszone w różnych ustawach z zakresu prawa administracyjnego, które nie zawierają ogólnych reguł ich wymierzania ani jakichkolwiek gwarancji materialnych oraz procesowych dla osoby, którą ukarano, poza kontrolą legalności ich nakładania, sprawowaną przez sąd administracyjny.

Zapewnienie gwarancji ochronnych osobom podlegającym ukaraniu karą administracyjną, odpowiadających standardom demokratycznego państwa prawnego, zaleca Rada Europy oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka. Komitet Ministrów Rady Europy w rekomendacji nr R(91)1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych postuluje o wprowadzenie następujących materialnoprawnych gwarancji dla podmiotu podlegającego odpowiedzialności przy regulacji tych sankcji: 1) Sankcje i przesłanki ich nakładania powinna określać ustawa; 2) Nie wolno nałożyć sankcji, jeśli w czasie popełnienia czynu nie podlegał on karze; w sytuacji gdy obowiązywały łagodniejsze zasady odpowiedzialności, nie można stosować wprowadzonej później surowszej sankcji; w wypadku wejścia w życie mniej represyjnych norm należy je stosować do wcześniej dokonanego deliktu; 3) Nikt nie może być dwukrotnie karany administracyjnie za ten sam czyn, na mocy tego samego przepisu lub przepisów chroniących ten sam społeczny interes; 4) Każde działanie zmierzające do nałożenia sankcji administracyjnej powinno być podjęte w „rozsądnym” terminie, z dostosowaniem szybkości postępowania do okoliczności sprawy; 5) Każde postępowanie wszczęte w sprawie nałożenia sankcji musi – ze względu na potrzebę ochrony praw danej osoby – zakończyć się rozstrzygnięciem zamykającym postępowanie (zob. rekomendacje opublikowane w języku polskim, [w:] T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129-132).

Wcześniej Komitet Ministrów Rady Europy wydał rezolucję nr (77)31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji formułującą zasady słusznego postępowania administracyjnego, rządzące

aktami administracyjnymi (postulowane gwarancje procesowe). Zawiera ona następujące zalecenia: osoba, której grozi sankcja, będzie poinformowana o zarzutach wobec niej, zostanie jej wyznaczony odpowiedni termin przygotowania obrony, osobę tę lub jej przedstawiciela poinformuje się o rodzaju świadczących przeciw niej dowodów, przed podjęciem rozstrzygnięcia osobie tej umożliwi się zajęcie swojego stanowiska (skorzystanie z prawa wysłuchania), akt nakładający sankcję musi zawierać uzasadnienie, ciężar dowodu spoczywa na organie administracji, zgodność z prawem aktu nakładającego sankcję powinna podlegać kontroli niezawisłego sądu (zob. T. Jasudowicz, *op.cit.*, s. 132).

Przywołane rekomendacja i rezolucja wskazują minimalne standardy państw członkowskich, lecz formalnie nie wiążą.

Zagadnieniem sankcji administracyjnych przewidzianych w ustawodawstwach państw członkowskich Rady Europy zajmuje się również Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC), przede wszystkim z punktu widzenia tego, czy sankcja (dolegliwość) traktowana przez ustawodawcę jako sankcja administracyjna, nie jest w istocie sankcją karną i czy wobec tego ustanawiające ją przepisy są zgodne z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja), zobowiązującym do zapewnienia określonych gwarancji procesowych w sprawach karnych.

ETPC dąży do szerokiego stosowania tych gwarancji procesowych i dlatego stosuje w swym orzecznictwie szerokie rozumienie „sprawy karnej”. Przy tym samodzielnie kwalifikuje, czy w wypadku stosowania konkretnej sankcji ma do czynienia ze sprawą karną. Jako sprawy karne traktuje przede wszystkim wszystkie sprawy, które według prawa krajowego należą do przedmiotu prawa karnego. Jednakże niezakwalifikowanie danej sankcji w ustawodawstwie krajowym do prawa karnego nie oznacza, że nie może ona zostać uznana przez ETPC za sankcję karną. Gdyby bowiem było inaczej, to stosowanie gwarancji ujętej w art. 6 konwencji byłoby uzależnione od suwerennej decyzji państwa, które klasyfikując określoną sankcję i sprawę, w której jest nakładana, jako niekarną, lecz np. administracyjną, mogłoby unikać obowiązków wynikających z tego postanowienia konwencji (por. wyroki ETPC z: 28 czerwca 1984 r., Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 7819/77, Lex nr 80940; 8 czerwca 1976 r., Engel i inni przeciwko Holandii, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Lex nr 80797; 21 lutego 1984 r., Öztürk przeciwko Niemcom, skarga nr 8544/79, Lex nr 80977; 2 września 1998 r., Kadubec przeciwko Słowacji, skarga nr 27061/95, Lex nr 77352).

Jeśli regulacja prawna ustanawiająca określoną sankcję nie należy w danym państwie do prawa karnego, znaczenie dla kwalifikacji tej sankcji przez ETPC jako karnej ma „kryminalny” charakter czynu, którym jest zagrożony, oraz rodzaj i wysokość (surowość) sankcji, a także cel, któremu ma ona służyć (tak w cytowanym już wyroku z 8 czerwca 1976 r., Engel...; zob. również wyroki z: 27 sierpnia 1991 r., Demicoli przeciwko Malcie, skarga nr 13057/87, Lex nr 81159; 15 listopada 2007 r., Galstyan przeciwko Armenii, skarga nr 26986/03, Lex nr 318783; 3 października 2013 r., Kasparov i inni przeciwko Rosji, skarga nr 21613/07, Lex nr 1369118; 14 kwietnia 2014 r., Muslija przeciwko Bośni i Hercegowinie, skarga nr 32042/11, Lex nr 1408317).

Kryminalny charakter czynu nie został jasno określony w orzecznictwie ETPC ani w doktrynie, poza stwierdzeniem, że czyn kryminalny jest to ze swej istoty czyn „zabroniony karnie” (tak w wyroku z 21 maja 2003 r., Janosevic przeciwko Szwecji, skarga nr 34619/97; zob. też komentarz do tego wyroku A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz*

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, [w:] *Sankcje administracyjne*, *op.cit.*, s. 607). Z charakterem czynu jako kryminalnego ETPC wiąże cel normy ustanawiającej daną sankcję (cel sankcji). Jeżeli celem sankcji jest represja bądź prewencja połączona z represją, to świadczy to o charakterze „kryminalnym” czynu i o karnym charakterze sankcji (zob. wyroki z: 25 sierpnia 1987 r., Lutz przeciwko Niemcom, skarga nr 9912/82, Lex nr 81036; 2 września 1998 r., Lauko przeciwko Słowacji, skarga nr 26138/95, Lex 77351; 23 września 1998 r., Malige przeciwko Francji, skarga nr 27812/95, Lex nr 77353; 10 lutego 2009 r., Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03, Lex nr 479505).

Drugim kryterium określającym karny charakter sankcji ustanowionej przez normę niezaliczaną w ustawodawstwie krajowym do prawa karnego jest rodzaj i wysokość (surowość) sankcji. Zagrożenie określonego czynu karą pozbawienia wolności, co do zasady, przesądza o tym, że mamy do czynienia ze sprawą i sankcją karną (inaczej jednak w sprawie Engel...; chodziło w tej sprawie o kilkudniowe aresztowanie).

Trudniejsze jest wyróżnienie według tego kryterium sankcji karnych spośród kar finansowych. Orzecznictwo ETPC nie daje w tej sprawie jednoznacznych odpowiedzi. Wynika z niego tylko, że po pierwsze ETPC ocenia wysokość kary grożącej z mocy ustawy, a nie wysokość kary faktycznie wymierzonej w danej sprawie, a po drugie, że nie jest możliwe określenie *in abstracto* wysokości kary pieniężnej, która przesądzałaby o jej kwalifikacji jako sankcji karnej, lecz konieczna jest ocena konkretnej kary w kontekście całej dotyczącej jej regulacji prawnej oraz w odniesieniu do warunków życia i faktycznej dolegliwości wywołanej karą (zob. np. wyroki z: 22 maja 1990 r., Weber przeciwko Szwajcarii, skarga nr 11034/84, Lex nr 81103; 9 grudnia 1994 r., Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis przeciwko Grecji, skarga nr 13427/87, Lex nr 80509; 24 września 1997 r., Garyfallou Aebe przeciwko Grecji, skarga nr 18996/91, Lex nr 79585; 26 lutego 1993 r., Salesi przeciwko Włochom, skarga nr 13023/87, Lex nr 80680; 23 czerwca 1994 r., De Moor przeciwko Belgii, skarga nr 16997/90, Lex nr 80532; 5 lipca 2005 r., Turczanik przeciwko Polsce, skarga nr 38064/97, Lex nr 274469).

Należy podkreślić, że w orzecznictwie ETPC te dwa kryteria – charakter czynu (cel sankcji) oraz rodzaj i surowość kary nie są traktowane kumulatywnie; spełnienie jednego z nich wystarcza do przyjęcia karnego charakteru sprawy (tak w wyrokach z: 8 czerwca 1976 r., Engel ... oraz 25 sierpnia 1987 r., Lutz...; 9 października 2003 r., Ezeh i Connors przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 39665/98 i 40086/98, Lex nr 82495; ostatnio orzeczenie z 4 marca 2014 r., Grande Stevens i inni przeciwko Włochom, skargi nr 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 i 18698/10, Lex nr 143954). Trybunał dopuszcza jednak możliwość „podejścia kumulatywnego” w sytuacji, gdy analiza każdego z tych kryteriów odrębnie nie prowadzi do jednoznacznej konkluzji co do charakteru sankcji (zob. orzeczenie z 9 marca 2006 r., Menesheva przeciwko Rosji, skarga nr 59261/00, Lex nr 174503).

Uznanie przez ETPC, że określona sankcja, traktowana w ustawodawstwie krajowym jako sankcja administracyjna, ma w istocie charakter kary kryminalnej, nie oznacza, że ustanawiająca ją norma ma być od tego czasu zaliczona do prawa karnego i orzekać o karach na jej podstawie może wyłącznie sąd powszechny (sąd karny). ETPC dopuszcza, ażeby o tego rodzaju karze „za drobne czyny” orzekał w pierwszej instancji organ administracyjny, konieczne jest jednak, ażeby ostatnie słowo należało w nich do niezawisłego sądu, orzekającego w postępowaniu, w którym zostały zachowane standardy (gwarancje) wynikające z art. 6 konwencji dla postępowań w sprawach karnych. Kontrola sądu w tych sprawach nie może się ograniczać do badania wyłącznie zgodności z prawem (legalności) – (zob. wyrok z 23 października 1995 r., Schmutz przeciwko Austrii, skarga nr 15523/89, Lex nr 80398, w którym ETPC stwierdził, że „decyzje z istoty swej «penalne» muszą być poddane kontroli «organu sądowego mającego pełną jurysdykcję»

tak w sferze prawa, jak i faktów”, a także A. Błachnio-Parzych, *Sankcja...*, [w:] *Sankcje administracyjne, op.cit.*, s. 672).

W tym miejscu należy przypomnieć, że konwencyjne gwarancje w sprawach karnych są następujące: 1) każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy karnej przez niezawisły i bezstronny sąd; 2) każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą; 3) każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do: a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia, b) odpowiedniego czasu i możliwości przygotowania obrony, c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeżeli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy ustanowionego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia, e) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeśli nie rozumie języka używanego w sądzie lub nie mówi w tym języku (zob. art. 6 konwencji).

5. Administracyjne kary pieniężne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

5.1. Trybunał w żadnym z dotychczasowych orzeczeń nie zanegował dopuszczalności ustanawiania kar finansowych w przepisach nienależących do prawa karnego, w szczególności w przepisach prawa administracyjnego. W wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 30), wyraźnie stwierdził, że kary pieniężne mogą być przewidziane nie tylko w prawie karnym, ale również w innych gałęziach prawa, w szczególności w prawie cywilnym (kary umowne) i administracyjnym; w związku z tym nie każda kara pieniężna może być traktowana jako grzywna. Zaś w wyroku z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50), Trybunał uznał, że o środkach represyjnych mogą orzekać nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd ma o nich orzekać w określonego rodzaju sprawach, jest kwestią ustrojowo-organizacyjną, o której decyduje ustawodawca. Kary pieniężne mogą być wymierzane także w drodze decyzji administracyjnej, która podlega kontroli sądu administracyjnego.

W jednym z pierwszych orzeczeń TK dotyczących kwestii kar administracyjnych, jakim jest wyrok z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93 (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w prawie publicznym kara pieniężna jest stosowana w celu „zmobilizowania podmiotów, na których ciążyą obowiązki niepieniężne, do terminowego i prawidłowego wykonania tych obowiązków”. Dodał przy tym jednak, że „(...) występujący w karze administracyjnej element represyjny sprawia, że określenie jej wysokości nie może być przedmiotem aktu wykonawczego, lecz powinno być przedmiotem regulacji ustawowej. W odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi bowiem wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego (...). Wysokość opłaty manipulacyjnej dodatkowej jest bowiem niezależna od przyczyn, które spowodowały nieterminowe wykonanie obowiązku celnego”.

Jednakże w kolejnych orzeczeniach Trybunał, inaczej niż w przywołanym wyżej orzeczeniu o sygn. U 7/93, przyjmował, że administracyjnoprawna odpowiedzialność podmiotu za naruszenie prawa ma za przesłankę samo naruszenie prawa, bez znaczenia dla

niej jest wina sprawcy naruszenia. W wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, Trybunał stwierdził, że ustawodawca ma prawo do represjonowania bezprawnego zachowania w oderwaniu od winy sprawcy i niezależnie od przyjętego w ustawodawstwie podziału prawa na gałęzie i wyróżnionych „klasycznych” rodzajów sankcji (zob. również wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6). Należy zauważyć, że w tym wyroku Trybunał, wbrew stanowisku zajętemu w orzeczeniu o sygn. U 7/93, dopuszcza nakładanie kar administracyjnych jako środka represji.

Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06 (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2), uznał, że „Proces wymierzania kar pieniężnych należy (...) postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej”.

W dotychczasowym orzecznictwie TK dotyczącym pieniężnych kar administracyjnych występuje – jak widać – zróżnicowane podejście do tej sankcji, co po części wynika z tego, że orzeczenia te dotyczą kar za różne delikty administracyjne. Pierwsze, zapoczątkowane orzeczeniem z 1 marca 1994 r. w sprawie o sygn. U 7/93, gdzie Trybunał opowiada się za powiązaniem nakładania tych kar z winą sprawcy naruszenia prawa (przez umożliwienie wykazania, że to naruszenie jest następstwem okoliczności, za które on nie jest odpowiedzialny) oraz za indywidualizacją wymiaru kary (zob. np. orzeczenia z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK z 1995 r., cz. I, poz. 12; 26 września 1995 r., sygn. U 4/95, OTK ZU nr 1/1995, poz. 4; 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72; 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104).

Drugie stanowisko, które zaznaczył w orzecznictwie TK niewiele później (sygn. K 17/97), akcentuje obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, nieuzależnionej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, uznając ją za istotną cechę tej odpowiedzialności, różniącą ją od odpowiedzialności karnej (zob. np. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99; 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64; 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26; 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75).

Trybunał, orzekając w sprawie kar administracyjnych, niejednokrotnie stawał przed problemem, czy ustawodawca ma pełną swobodę kwalifikacji określonych kar pieniężnych jako administracyjnoprawnych, wymierzanych w postępowaniu administracyjnoprawnym, na zasadzie samej bezprawności, czy też jako kar kryminalnych (w rozumieniu prawa karnego). W odniesieniu do podmiotów naruszenia prawa i ich czynów, jest to pytanie o to, czy ustawodawca może swobodnie decydować o kwalifikacji określonych czynów sprzecznych z prawem jako przestępstw bądź wykroczeń, albo jako deliktów administracyjnych.

Przyznając, że co do zasady, jest to kwestia wyboru ustawodawcy, zwłaszcza gdy chodzi o delikt administracyjny oraz wykroczenie, między którymi granica nie jest ostra, Trybunał podkreślał jednak, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie jest nieograniczona, lecz ma granice wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony praw i wolności jednostek, zasady równości oraz zasady proporcjonalności (zob. wyroki z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99; 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr

6/A/2004, poz. 61; 4 września 2007 r., sygn. P 43/06; z 4 października 2009 r., sygn. Kp 4/09).

Na tle tej ogólnej tezy należy przytoczyć chociażby kilka orzeczeń Trybunału, aby wskazać, w jakich przypadkach i z jakich powodów Trybunał uznawał przepisy prawa administracyjnego, ustanawiające kary administracyjne – w szczególności pieniężne, za niezgodne z którąś z wymienionych zasad konstytucyjnych, lub inną, zasadą konstytucyjną.

W wyroku z 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, Trybunał uznał § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 123, poz. 578, ze zm.) za niezgodny m.in. z art. 2 – z zasadami demokratycznego państwa prawnego, proporcjonalności i sprawiedliwości, przez to, że „stanowi przepis o charakterze represyjnym”. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził: „Wysokość opłaty ustalonej i pobieranej na podstawie zakwestionowanych przepisów [22 razy wyższej niż opłata za korzystanie z drogi publicznej za zezwoleniem] oraz pobieranie jej w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormatywnego odbywa się bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami zezwolenia, bez względu na długość przejechanej trasy, wskazują na jej represyjny, karny charakter związany bezpośrednio bardziej z faktem naruszenia obowiązku posiadania odpowiedniego zezwolenia na przejazd takim pojazdem niż z faktem korzystania z dróg publicznych”.

W wyroku z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, Trybunał uznał za niezgodny z art. 2 Konstytucji art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie kary pieniężnej oraz punktowego karania kierowcy, bez właściwych gwarancji prawnych. Brak wymaganych gwarancji polegał, zdaniem Trybunału, przede wszystkim na tym, że zaskarżone przepisy nie dawały podlegającemu ukaraniu kierowcy możliwości wykazywania okoliczności wskazujących na brak czynu, czy też popełnienie czynu (przekroczenie szybkości), jednak zdeterminowane stanem wyższej konieczności. Nie dawały one również organowi administracyjnemu możliwości miarkowania odpowiedzialności bądź odstąpienia od jej egzekwowania w związku z nadzwyczajnymi okolicznościami.

Reasumując swoje rozważania w uzasadnieniu tego wyroku, Trybunał stwierdził: „ustawodawca, dekryminalizując naruszenie przepisów ruchu drogowego polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jednocześnie ustalił wysoce restrykcyjny, nieproporcjonalny sposób karania, pozbawiając przy tym kierujących gwarancji procesowych, które zapewnia postępowanie w sprawach o wykroczenia i nie kreując w to miejsce innych, adekwatnych gwarancji, które zainteresowany mógłby uruchomić. Sądowa kontrola ograniczona wyłącznie do legalności decyzji administracyjnej wymierzającej karę pieniężną za przekroczenie prędkości w sytuacji, gdy przepisy materialne dotyczące źródła wykroczenia nie przewidują żadnych kontratypów ani przesłanek, które mógłby ocenić sąd administracyjny w granicach swojej kognicji, musi być uznana w tym wypadku za niewystarczającą i niezgodną z zasadą proporcjonalności wkroczenia ustawodawcy w sferę chronioną jednostki”.

Z przytoczonych orzeczeń wynika, że – w opinii Trybunału – cechą sankcji (kary pieniężnej), przesądzającą o jej nie czysto administracyjnym, lecz o „karnym” charakterze, jest represyjność, wyrażająca się w nadmiernej surowości kary, nieuzasadnionej celem, któremu ma ona służyć. Trybunał nie neguje przy tym, że do istoty każdej sankcji należy dolegliwość, jest ona bowiem w pewnym zakresie odpłatą (odwetem) za dokonane naruszenie prawa, jednakże cel represyjny, jeżeli nawet występuje, nie może w sankcji administracyjnej dominować nad właściwym celem – prewencyjno-dyscyplinującym i restytucyjnym.

Stwierdzenie przez Trybunał w orzeczeniu, że w konkretnej sankcji (karze administracyjnej) dominuje element represji, a więc ma ona cechy sankcji „karnej”, nie oznacza jednak, według stanowiska Trybunału, że przy ich stosowaniu muszą być zachowane takie same gwarancje, jakie obowiązują w postępowaniu karnym i o jakich stanowi art. 6 konwencji. W szczególności nie obowiązują tu domniemanie niewinności i pozostałe gwarancje dla oskarżonego, ustanowione w art. 42 Konstytucji i art. 6 konwencji.

W wyroku z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, Trybunał stwierdził, że art. 42 ust. 1 Konstytucji odnosi się tylko do odpowiedzialności karnej *sensu stricto* i postępowania karnego. Zdaniem Trybunału, „Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiekolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiekolwiek sankcje i dolegliwości”. Skądinąd jednak Trybunał przypomniał w uzasadnieniu tego wyroku, że w dotychczasowym orzecznictwie TK wskazywał na zasadność odpowiedniego stosowania art. 42 ust. 2 Konstytucji w postępowaniu dyscyplinarnym. Natomiast w wyroku z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65) Trybunał uznał, że postanowienia rozdziału II Konstytucji, w tym art. 42, mają zastosowanie nie tylko w postępowaniu karnym *sensu stricto*, lecz zawarte w tym rozdziale gwarancje odnoszą się do „wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji”. Z przedmiotu postępowania, w którym zapadł ten wyrok, wynika, że chodziło o odpowiedzialność dyscyplinarną doradców inwestycyjnych. Należy dodać, że w innych orzeczeniach Trybunał rozciągnął te gwarancje również na postępowanie lustracyjne (zob. wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48).

Teza wyroku o sygn. P 66/07 jest niemal dosłownym powtórzeniem wyroku z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, w którym Trybunał stwierdził, że „konstytucyjne wymagania (...) należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji”.

W wypadku stwierdzenia, że kara administracyjna ma charakter represyjny („karny” *sensu largo*) Trybunał uznaje, że w postępowaniu prowadzącym do jej wymierzenia powinny być uwzględnione pewne gwarancje ochrony interesu osoby podlegającej ukaraniu, chociaż, jak była o tym mowa wyżej, nie muszą one być równe tym, jakie ustanawia ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.). W szczególności nakładanie tych kar nie może być „oderwane od winy” (zob. wyrok z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09).

W przywołanym wyżej wyroku, dotyczącym karania „punktami” kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, Trybunał stwierdził, że zaletą systemu kar administracyjnych, nakładanych w odformalizowanym trybie, są szybkość karania i niskie koszty postępowania. Podkreślił jednak przy tym, że „racjonalizacji ścigania i karania, przez tworzenie w tym zakresie różnych trybów, musi towarzyszyć dbałość o stworzenie w takim wypadku dodatkowych instrumentów zapewniających proporcjonalność i efektywność ochrony interesu karanej administracyjnie jednostki”. Wymóg, aby karanie administracyjne nie było „oderwane od winy”, przy wyłączeniu w tych sprawach domniemanie niewinności, oznacza *de facto* powrót do tego, co stwierdził Trybunał w wyroku z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, a mianowicie, że „Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności”.

5.2. Trybunał w obecnym składzie podtrzymuje dotychczasowe stanowisko, że konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej. Trybunał dostrzega liczne zalety tego sposobu sankcjonowania naruszenia zakazów i niewykonywania obowiązków ustanowionych w interesie publicznym. Po pierwsze, tego rodzaju kary mogą być nakładane zarówno na jednostki jak i na podmioty zbiorowe. Po drugie, są łatwe w stosowaniu, gdyż podstawą ukarania jest, co do zasady, samo naruszenie określonej normy prawnej, bez wnikania w stronę podmiotową zachowania sprawcy naruszenia. Po trzecie, są nakładane przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (ogólnym albo szczególnym), pod kontrolą sądu administracyjnego, znacznie mniej skomplikowanym i mniej kosztownym dla budżetu państwa niż postępowanie karne. Po czwarte, dzięki wcześniej wykazanym zaletom, kary są zwykle nakładane niezwłocznie i są w istocie nieuchronne.

Poza tymi cechami, stanowiącymi zalety tylko z punktu widzenia interesu publicznego, taki sposób sankcjonowania naruszeń prawa publicznego ma też zalety dla karanej jednostki, bo ukaranie administracyjne, choć często bardzo dolegliwe ekonomicznie, nie piętnuje tak jak skazanie za przestępstwo czy nawet za wykroczenie i nie pociąga za sobą dalszych negatywnych następstw związanych ze skazaniem na karę kryminalną.

Przyzwolenie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego nie oznacza jednakże, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania. Trybunał podkreśla, w ślad za wieloma dotychczasowymi swoimi orzeczeniami, że granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy.

Minimalny standard w tym zakresie określiło już orzeczenie z 1 marca 1994 r. (o sygn. U 7/93), w którym Trybunał stwierdził, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada).

Przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary – w rozpatrywanej obecnie sprawie – do stopnia uszczerbku w środowisku przyrodniczym. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego; osobę o niskich dochodach wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej. Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku.

Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi

właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Konsekwencją takiej zmiany regulacji materialnoprawnej powinno być poddanie decyzji o ukaraniu kontroli sądu mającego odpowiednio ukształtowaną kognicję.

Administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał podkreśla jednocześnie, że nie kwestionuje całego mechanizmu ochrony przyrody (zadrzewień), na który składają się: obowiązek uzyskania – co do zasady – uprzedniego zezwolenia właściwego organu na usunięcie drzewa lub krzewu, połączony – w określonych ustawą sytuacjach – z uiszczeniem opłaty (w racjonalnej wysokości), oraz kara za niepodporządkowanie się temu obowiązkowi. Nie podważa również przyjętej obecnie koncepcji kary administracyjnej, jako sankcji za samo bezprawne zachowanie naruszające obowiązek administracyjnoprawny, pod warunkiem jednak stworzenia prawnych możliwości uwzględniania w procesie karania indywidualnych okoliczności konkretnego przypadku.

6. Analiza zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. 1. Wzorce kontroli.

Zdaniem skarżących, zakwestionowane przez nich przepisy prowadzą do ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności, niezgodne z konstytucyjnymi zasadami ograniczenia tego prawa. Jako wzorce badania tego zarzutu skarżący wskazali art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Postanowienie to wyraża prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, korzystania z niego, dysponowania nim i zachowania go (por. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/A/2001, poz. 5). Wprowadza gwarancję nie tylko nabywania mienia, ale i rozporządzania nim (por. wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85). Uprawnienie do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*) oznacza możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą, i do swobodnego przeniesienia prawa własności na inną, wybraną przez siebie, osobę na zaakceptowanych indywidualnie warunkach (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217).

Art. 64 ust. 1 Konstytucji, podobnie jak następujące po nim ust. 2 i 3, przewiduje konstytucyjną gwarancję ochrony własności od strony podmiotowej (tzn. przez ujęcie ochrony konkretnego prawa przysługującego konkretnej osobie).

Kwestią niewątpliwą, w świetle doktryny i judykatury oraz orzecznictwa Trybunału, jest to, że „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego” (por. wyroki z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 oraz 16 października 2007 r., sygn. K 28/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 104).

Skarżący podnieśli w związku z tym zarzut, że ingerencja ustawodawcy w konstytucyjne prawo własności w drodze administracyjnej kary pieniężnej za bezprawne usunięcie drzewa (lub krzewu) narusza nie tylko art. 64 Konstytucji, w tym jego ust. 3, stanowiący, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie,

w jakim nie narusza ona istoty prawa własności, lecz narusza również zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że uregulowanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek ograniczania własności nie wyłącza stosowania generalnej zasady proporcjonalności ograniczania praw i wolności konstytucyjnych, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, 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.

O znaczeniu art. 31 ust. 3 Konstytucji przesądza umieszczenie go w rozdziale II w części „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Zasady ogólne” oraz funkcja tego przepisu w zakresie normowania praw i wolności jednostki (por. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98). Trybunał uznał, że w przypadku zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności w związku z ograniczaniem prawa własności, art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie ogólnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. Art. 31 ust. 3 Konstytucji nie stanowi *lex specialis* wobec art. 64 ust. 3 Konstytucji, ani *vice versa* (por. wyroki TK z: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78 oraz 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 87). Wynika z tego, że ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności musi uwzględniać wymagania przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przekroczenie ram proporcjonalności ingerencji i naruszenie art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji powoduje jednocześnie naruszenie ogólnej gwarancji ochrony prawa własności – art. 64 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12).

Skoro konstytucyjna dopuszczalność wprowadzania ograniczeń prawa własności nie budzi wątpliwości, ocena wprowadzających ograniczenia regulacji sprowadza się „do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Na podstawie art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza się ograniczenie własności wyłącznie w drodze ustawy oraz zakazuje naruszenia istoty prawa własności. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje ponadto podstawową przesłankę dopuszczalności ograniczeń, którą stanowi konieczność takiego ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym, ze względu na wymienione w tym postanowieniu enumeratywnie dobra (wartości): bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz ochrona wolności i praw innych osób.

Ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału (por. np. wyroki z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78; 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06). Trybunał sformułował w nich, na podstawie tego postanowienia Konstytucji, następujący test proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności: 1) czy wprowadzająca ograniczenie regulacja prawna ma uzasadnienie w potrzebie ochrony innej wartości konstytucyjnej, spośród wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji? 2) czy regulacja ta może doprowadzić do realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu? 3) czy jest ona konieczna dla wartości konstytucyjnych, które ma chronić? 4) czy efekty tej regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na jednostki?

6.2. Ocena zarzutu.

Zdaniem Trybunału, nie ulega wątpliwości, że przewidziany w ustawie o ochronie przyrody zakaz usuwania drzew (krzewów) bez odpowiedniego zezwolenia, pod groźbą

administracyjnej kary pieniężnej, stanowi ingerencję państwa w wykonywanie prawa własności nieruchomości, na której rosną drzewa lub krzewy.

Definicję prawa własności zawiera art. 140 k.c., stanowiący, że istotą własności jest to, że „wyraża najszerszy zakres treściowy stosunku podmiotu do dóbr mu przypisanych” (A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 223). Ustawodawca zdefiniował własność zarówno od strony pozytywnej, wskazując, że na uprawnienia właścicielskie składają się: prawo korzystania z rzeczy, w szczególności prawo pobierania z niej pożytków i innych dochodów, oraz prawo rozporządzania rzeczą. Wyliczenie powyższe nie wyczerpuje wprawdzie pozytywnej treści prawa własności, jednak wskazane przez ustawodawcę w art. 140 k.c. uprawnienia właściciela stanowią trzon tej treści (zob. A. Stelmachowski, *ibidem*, s. 232). „Negatywna treść” prawa własności wyraża się w wyłączności (swoistym monopolu) właściciela w odniesieniu do przedmiotu własności, przy jednoczesnym wyłączeniu ingerencji osób trzecich w sferę jego prawa. Gwarancją powyższych uprawnień jest wyrażona w art. 21 i art. 64 Konstytucji ochrona własności.

Elementem nieruchomości gruntowej, obok samego gruntu, mogą być nasadzenia czy zieleń, a więc – także rosnące tam drzewa lub krzewy. Swoboda wykonywania prawa własności przez właściciela obejmuje również – w granicach społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości – korzystanie z rosnących tam drzew lub krzewów, bądź ich usunięcie i spożytkowanie drewna.

Ograniczenia prawa własności nieruchomości, ustanowione przez zaskarżone art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, nie dotyczą prawa do rozporządzania nieruchomością, lecz prawa do korzystania z niej i pobierania pożytków. Właściciel nie może bowiem, bez zezwolenia właściwego organu, usunąć drzewa lub krzewu, które jest częścią tej nieruchomości. Brak zezwolenia może mu utrudnić zagospodarowanie działki zgodnie z jego wolą (np. zabudowę). Uzyskanie zezwolenia wiąże się często z obowiązkiem uiszczenia stosunkowo wysokiej opłaty.

Nie ma wątpliwości, że główną wartością konstytucyjną, dla ochrony której ustawodawca wprowadził do ustawy o ochronie przyrody zakwestionowane rozwiązania, był wzgląd na ochronę przyrody (szerzej: środowiska). Na taką bowiem wartość powołał się ustawodawca, wskazując *ratio legis* przepisów przewidujących sankcję za usuwanie drzew (krzewu) bez wymaganego zezwolenia (por. uzasadnienie projektu ustawy o wprowadzeniu ustawy – o ochronie środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 1864/III kadencja Sejmu, s. 36). Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym i piśmiennictwie podkreśla się, że zakaz usuwania drzew i krzewów bez zezwolenia podyktowany był koniecznością ochrony przyrody (por. np. wyroki NSA z: 24 stycznia 2012 r., sygn. akt. II OSK 2157/10, Lex nr 1138091; 21 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2320/10, ONSAiWSA nr 1/2013, poz. 10 oraz K. Gruszecki, *Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów*, Wrocław 2010, s. 20). Drzewa i krzewy stanowią bowiem istotny element składowy środowiska. Bez ich istnienia degradacji mogą ulec również inne cenne składniki środowiska. W zależności od miejsca, w jakim drzewa i krzewy rosną, mogą spełniać różnorakie funkcje, poczynając od gospodarczych, jako źródło surowca dla przemysłu drzewnego, przez sanitarne, jako składniki rozwiązań izolacyjnych, kulturalno-wychowawcze związane z ochroną obiektów zabytkowych, a także jako obiekty naukowo-badawcze (w ogrodach botanicznych) (tak K. Gruszecki, *ibidem*). Istnienie drzew i krzewów, zarówno w mieście jak i na wsi, jest również konieczne dla zdrowia ludzi, jak i zwierząt (wchłanianie dwutlenku węgla), a także ważne ze względu na walory estetyczne krajobrazu.

Trybunał zwraca uwagę, że Konstytucja niezwykle wysoko sytuuje wartość, jaką stanowi środowisko naturalne. Art. 5 Konstytucji, wśród najważniejszych zadań państwa,

takich jak strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium oraz gwarancji wolności i praw człowieka i obywatela, wymienia ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zapewnienie ochrony środowiska, o którym mowa w tym postanowieniu, oznacza „nie tylko zapewnienie mieszkańcom nieskażonego powietrza, zdrowej wody pitnej czy terenów rekreacyjnych (...), lecz również ochronę (...) konkretnego krajobrazu, ukształtowania terenu czy sieci rzecznej, indywidualizującej Polskę i stanowiącej czynnik Jej tożsamości” (P. Sarnecki, uwagi do art. 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007).

Rozwinięcie tej ustrojowej zasady jest zawarte w art. 74 Konstytucji, stanowiącym, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które mają prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (i zarazem wspierać obywateli w ich działaniach na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska). Ponadto art. 68 ust. 4 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Łączne ujęcie wymienionych postanowień pozwala uznać, że środowisko jest wartością konstytucyjną, której realizacji należy podporządkować proces interpretacji Konstytucji.

W wyroku z 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66) Trybunał zwrócił uwagę, że Konstytucja statuuje – mocą art. 86 – obowiązek powszechnej dbałości (czyli troski albo też pieczy) o stan środowiska; nałożeniu tego powszechnego obowiązku towarzyszy zasada – również powszechnej (ciążącej na „każdym”) – odpowiedzialności za spowodowanie pogorszenia stanu środowiska, przy czym zasady tej odpowiedzialności określa ustawa. Jednocześnie w wyroku tym Trybunał podkreślał, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę wyboru środków służących do realizacji celów wymienionych w art. 86 Konstytucji.

W treści obowiązku dbałości o stan środowiska wyróżnia się nie tylko aspekt negatywny – zakaz niszczenia lub degradowania elementów środowiska. Dbałość o stan środowiska ma także aspekt pozytywny – nakaz zapobiegania szkodom w środowisku, racjonalnego jego kształtowania, przywracania elementów przyrodniczych do właściwego stanu (zob. K. Działocha, uwagi do art. 86, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003).

Ochrona przyrody – w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody – polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, między innymi: dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów, siedlisk przyrodniczych, tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt, krajobrazu, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień (zob. art. 2 ust. 1 u.o.p.). Deklarowanymi przez ustawodawcę (w art. 2 ust. 2 u.o.p.) celami ochrony przyrody są między innymi: utrzymanie niezakłóconych procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej oraz dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin i zwierząt wraz z ich siedliskami, ochrona walorów krajobrazowych, a także kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody. Powyższe cele realizowane są między innymi przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa oraz w wojewódzkich, powiatowych i gminnych programach ochrony środowiska, w strategiach rozwoju i planach zagospodarowania przestrzennego województw, w strategiach rozwoju oraz studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także przez obejmowanie poszczególnych zasobów, tworów i składników formami ochrony przyrody, opracowywanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej oraz prowadzenie badań naukowych i działalności edukacyjnej, informacyjnej i

promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody (art. 3 u.o.p.).

Reasumując, ochrona przyrody stanowi element ochrony środowiska, a – z mocy art. 4 u.o.p. – obowiązek dbałości o przyrodę, jako dziedzictwo i bogactwo narodowe, ciąży na organach administracji publicznej, osobach prawnych (innych jednostkach organizacyjnych) oraz osobach fizycznych, przy czym organy administracji obowiązane są do zapewnienia prawnych, organizacyjnych i finansowych warunków ochrony przyrody.

W art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji ochrona przyrody jest *expressis verbis* wymieniona jako wartość, która może uzasadniać ustawowe ograniczenia w korzystaniu z praw konstytucyjnych, w tym z prawa własności nieruchomości i jej poszczególnych składników.

Ograniczenia te, niezależnie od zachowania formy ustawy i motywowania celem ochrony środowiska (oba te wymogi spełnia zakwestionowana ustawa o ochronie przyrody), muszą jednak odpowiadać wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności (*sensu stricto*).

Po pierwsze, należy odpowiedzieć na pytanie, czy kary pieniężne są właściwym instrumentem mogącym skutecznie zapobiegać usuwaniu lub niszczeniu drzew i krzewów. Trybunał stoi na stanowisku, że mechanizm prawny polegający na obowiązku uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z danej nieruchomości i uiszczenia w określonych przypadkach opłaty, pod groźbą pieniężnej kary administracyjnej za ich usunięcie bez zezwolenia, jest adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony przyrody w tym zakresie. Ma on zapobiegać, i w dużym stopniu zapobiega, samowolnemu usuwaniu zadrzewień, które mogłoby powodować niepowetowany uszczerbek w środowisku przyrodniczym, w celu realizacji interesu prywatnego. Niewątpliwie, ogromna większość właścicieli i posiadaczy działek przestrzega tego obowiązku.

Po drugie, kwestią do rozważenia jest, czy ustanowione zaskarżonymi przepisami ograniczenia prawa własności nieruchomości były konieczne dla realizacji celu, jakim jest ochrona terenów zieleni i zadrzewienia. Zgodnie z przywołanym wcześniej orzecznictwem Trybunału, konstytucyjny wymóg „konieczności” zostaje spełniony, gdy wartości konstytucyjnej z katalogu ujętego w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji nie można chronić w inny sposób, z pominięciem dokonanego ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw (wolności).

Trybunał uznaje, że wprowadzenie i utrzymywanie tego mechanizmu ochrony zadrzewień i wynikających z jego stosowania ograniczeń prawa własności jest konieczne. Nie można bowiem wskazać innego sposobu ochrony przyrody w tym zakresie, który mógłby równie skutecznie zapobiegać niszczeniu drzewostanu. Brak obowiązku uzyskiwania uprzedniego zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości, albo ograniczenie się tylko do tego obowiązku, bez zagrożenia karą jego naruszenia, sprawiłoby zapewne, że właściciele (posiadacze) działek, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie materialnymi interesami, mogliby niszczyć nawet bardzo wartościowy pod względem przyrodniczym i krajobrazowym drzewostan.

Po trzecie wreszcie, należy ocenić, czy przyjęte w zaskarżonych przepisach ograniczenia prawa własności są proporcjonalne do potrzeb ochrony przyrody i czy nie są zbyt obciążające (dolegliwe) dla właścicieli nieruchomości.

Oceniane z tego punktu widzenia art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zdaniem Trybunału, wskazanego wymogu proporcjonalności *sensu stricto* nie spełniają. Dzieje się tak nie tylko z uwagi na sposób ukształtowania w nich zasady odpowiedzialności za naruszenie ustawowego obowiązku, jako odpowiedzialności czysto obiektywnej, lecz również z uwagi na skalę represyjności w określaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej, mającej w dużej części swoje źródło w znacznej

wysokości opłat warunkujących w części przypadków uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu.

W ocenie Trybunału, wprowadzony w art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, bezwzględny obowiązek organu wymierzania administracyjnej kary pieniężnej i to bardzo wysokiej (majątkowo dolegliwej), bo sięgającej trzykrotności – także wysokiej – opłaty za usunięcie drzewa za zezwoleniem, może stanowić, w określonych okolicznościach, sankcję nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku naturalnym na skutek usunięcia drzewa lub krzewu. Ustawodawca nakazuje stosowanie tej dolegliwej sankcji niejako mechanicznie i w sposób sztywny – bez względu na zróżnicowanie przyczyn i okoliczności usunięcia drzewa (krzewu). Kwestionowane przepisy nie uwzględniają w szczególności specyfiki sytuacji, w których uszkodzenie drzewa siłami przyrody lub jego choroba (jak w przypadku skarżących I.Ł. i G.Ł. oraz E.P.), sprawiają, że zagrażają one życiu lub zdrowiu użytkowników nieruchomości, a także innych osób i to jest powodem jego usunięcia (często natychmiastowego) w celu uniknięcia tych zagrożeń. Nawet na usunięcie drzewa obumarłego bądź uszkodzonego siłami przyrody, albo gdy rozpoczął się nieodwracalny proces jego obumarcia, wymagane jest zezwolenie, z tym jedynie zastrzeżeniem, że w takich przypadkach nie pobiera się opłaty (por. wyroki: NSA z 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2052/10, Lex nr 1126335; NSA z 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2057/09, Lex nr 953020; WSA w Gliwicach z 3 marca 2011 r., sygn. akt II Sa/GI 958/10, LEX nr 1096888). Organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu dokonuje tylko oceny, czy określone we wniosku drzewo jest obumarłe i jakie są przyczyny obumarcia, jak też, czy drzewo rokuje bądź nie rokuje szans na przeżycie i wobec tego, czy możliwe jest wydanie zezwolenia na jego usunięcie.

Należy zwrócić uwagę, że nawet stan wyższej konieczności, uregulowany przepisami prawa cywilnego oraz karnego, nie został przewidziany jako przesłanka wyłączająca obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa i odpowiedzialność z tytułu jego usunięcia bez zezwolenia. Nie można też tej przesłanki egzoneracyjnej wyinterpretować z jakichś ogólnych zasad odpowiedzialności administracyjnej, gdyż takich zasad prawo administracyjne wprost nie formułuje. Jeżeli ustawodawca widzi konieczność uwzględnienia działania w stanach wyższej konieczności, a tak dzieje się np. w przypadku zakazów wprowadzonych na terenie parków krajobrazowych, to przewiduje, jak w art. 17 ust. 2 pkt 3 u.o.p., iż owe zakazy, służące ochronie przyrody, nie dotyczą prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym (por. K. Gruszecki, *op.cit.*, s. 98-99). Pojęcie akcji ratowniczej nie może być przy tym rozumiane dowolnie (potocznie), gdyż jest normowane aktem rangi ustawowej, w którym precyzyjnie określono uprawnienia kierującego akcją ratowniczą w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności.

Wyjątków zwalniających z obowiązku uzyskania zezwolenia nie można wyinterpretować także z treści § 2 ust. 2 pkt 4 lit. d rozporządzenia o karach, stanowiącego, że w protokole z przeprowadzonych oględzin muszą być podane m.in. przyczyny usunięcia drzew lub krzewów. Podanie w protokole z oględzin przyczyny usunięcia drzewa lub krzewu ma inne racjonalne uzasadnienie (organ prowadzący postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary, powinien dokonać ustaleń, czy w sprawie nie występują okoliczności wymienione w art. 83 ustawy o ochronie przyrody), a z obowiązku wskazania przyczyny nie można wywodzić możliwości uchylenia się od odpowiedzialności za usunięcie lub zniszczenie drzewa i krzewu, z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie reguł (por. K. Gruszecki, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1898/06*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 3/2009, s. 197-198).

Zaskarżone przepisy przewidują więc za usunięcie z nieruchomości drzewa lub krzewu bez zezwolenia czysto obiektywną odpowiedzialność, oderwaną od indywidualnych okoliczności dokonania tego deliktu. Posiadacz nieruchomości, z której zostało usunięte, przez niego lub za jego przyzwoleniem, bez zezwolenia właściwego organu, drzewo lub krzew, nie ma prawnej możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że doszło do tego z przyczyn, za które on nie odpowiada.

Wysokość kary, określona sztywno, nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w przyrodzie (w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu. W niektórych przypadkach obowiązek zapłacenia kilkudziesięciu lub kilkuset tysięcy zł kary może doprowadzić sprawcę deliktu do ruiny finansowej i odjęcia mu prawa własności.

Z tych względów Trybunał uznaje, że ograniczenia prawa własności, wynikające z zaskarżonych przepisów, nie spełniają testu proporcjonalności i tym samym są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów.

W części II sentencji wyroku Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ustawy o ochronie przyrody o 18 miesięcy. Za takim rozstrzygnięciem przemawiało to, że usunięcie z systemu prawa wskazanych w sentencji wyroku przepisów z chwilą ogłoszenia orzeczenia Trybunału w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej skutkowałoby powstaniem luki prawnej. Utrata mocy obowiązujących niekonstytucyjnych przepisów z dniem ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw pozbawiłaby właściwe organy samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wymierzania administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie, bez wymaganego zezwolenia, lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu rosnącego na tej nieruchomości, co uniemożliwiłoby im realizację części zadań nałożonych przez ustawę. Taki stan rzeczy byłby wysoce niepożądany z uwagi na konieczność zapewniania ochrony przyrody (środowiska). Z tych względów Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ustawy.

Wyznaczając termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów w niniejszej sprawie, Trybunał wziął również pod uwagę, że aktualnie toczą się prace legislacyjne zmierzające do zmian zasad wymierzania kar administracyjnych za usunięcie, bez wymaganego zezwolenia, drzew lub krzewów, a odpowiedni projekt znajduje się obecnie na etapie uzgodnień międzyresortowych (zob. <http://mac.bip.gov.pl/projekty-aktow-prawnych/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-samorzadzcie-gminnym-oraz-o-zmianie-niektorych-innych-ustaw.html>).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Zubika
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r. o sygn. SK 6/12.

1. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.; dalej: u.o.p.) za niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji „przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu”. Odroczył zarazem utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

2. Przepisy uznane za niekonstytucyjne regulują dwie kwestie. Art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. przewiduje sankcję (karę, odpowiedzialność) administracyjną za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, wymierzaną przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Z kolei art. 89 ust. 1 u.o.p. stanowi, że administracyjną karę pieniężną ustala się w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6 u.o.p. Stawki maksymalne opłaty reguluje art. 85 ust. 2 u.o.p., natomiast – na mocy upoważnienia zawartego w art. 85 ust. 4 – stawki dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz współczynniki różnicujące stawki w zależności od obwodu pnia reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz. U. Nr 228, poz. 2306, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 13 października 2004 r.). Stawki określone w rozporządzeniu są corocznie waloryzowane o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem przyjęty w ustawie budżetowej (art. 85 ust. 7 u.o.p.). Wysokość zwaloryzowanych stawek ogłasza minister właściwy do spraw środowiska w drodze obwieszczenia (art. 85 ust. 8 u.o.p.).

Jak wynika z zaskarżonych przepisów, odpowiedzialność administracyjna będzie realizowana w wypadku usunięcia drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia. Ustawodawca bezpośrednio sankcjonuje samowolne usunięcie drzewa lub krzewu.

3. Mechanizm odpowiedzialności administracyjnej za samowolne usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia właściwego organu musi być widziany przede wszystkim, jako urzeczywistnianie konstytucyjnego obowiązku określonego w art. 86 Konstytucji. Przepis ten kreuje dwa ciężące na każdym obowiązki: dbałości o stan środowiska oraz ponoszenia odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady ponoszenia tej odpowiedzialności ma natomiast określać ustawa. Z uwagi na brzmienie art. 86 Konstytucji, ustawodawca ma obowiązek określenia zasad ponoszenia odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska. Nie pozostaje to natomiast tylko w ramach jego swobodnego uznania.

Zakwestionowane przepisy, w nie mniejszym zakresie, sankcjonują także naruszenie konstytucyjnego obowiązku przestrzegania prawa wyrażonego w art. 83 Konstytucji. Administracyjna sankcja pieniężna, jak wynika z art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p.,

jest nakładana nie tyle w przypadku usunięcia drzew lub krzewów w ogóle, lecz w sytuacji uczynienia tego bez uzyskania zezwolenia władz publicznych.

Obowiązek stworzenia efektywnego systemu ochrony środowiska musi być również widziany w kontekście innych przepisów konstytucyjnych: wynikającego z art. 5 Konstytucji zadania państwa w postaci ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju i dopełniającym go art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji, zgodnie z którym ochrona środowiska jest zadaniem władz publicznych, które zobowiązane są prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Ustrojodawca nałożył też na władze publiczne obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji). Ponadto, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wolności i prawa człowieka i obywatela mogą być ograniczone m.in. ze względu na ochronę środowiska.

4. W moim przekonaniu rozstrzygnięcie niniejszej sprawy przez Trybunał jest nietrafne. Trybunał Konstytucyjny wykreował bowiem problem, który nie wystąpił w okolicznościach leżących u podstaw żadnej ze skarg konstytucyjnych połączonych do wspólnego rozpoznania. W toku kontroli konstytucyjności prawa wszczynanej z legitymacji indywidualnej (skargi konstytucyjnej oraz pytania prawnego) rekonstrukcja problemu konstytucyjnego nie może – w mojej ocenie – odrywać się zupełnie od okoliczności faktycznych spraw spoczywających u ich podstaw. Tego rodzaju kontrola nie może być więc utożsamiana z indywidualną kontrolą konstytucyjności prawa, a sąd konstytucyjny nie może przekształcić się w organ sprawujący nadzór judykacyjny nad innymi organami władzy sądowniczej.

W każdej ze skarg konstytucyjnych rozpoznawanych w niniejszej sprawie problem wynikał z wymierzenia posiadaczom nieruchomości sankcji administracyjnej w związku z usunięciem przez nich drzew lub ich części bez uzyskania zezwolenia właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na podstawie ogólnych zasad ustalania wysokości sankcji. Problem nie dotyczył bezpośrednio ochrony korzystania z własności nieruchomości – jak przyjął Trybunał – lecz zapewnienia jednostkom gwarancji sprawiedliwości proceduralnej w procedurze wymierzania sankcji administracyjnej. Ta kwestia nie może być, w mojej ocenie, rozpoznawana w perspektywie ochrony własności na podstawie art. 64 Konstytucji.

Jak wynika z okoliczności faktycznych spraw zawisłych przed Trybunałem, skarżący nie występowali o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew. Okoliczności wskazują również, że w odniesieniu do każdego ze skarżących – w sytuacji, gdy drzewo zagraża bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych bądź funkcjonowaniu urzędów przesyłowych, a ponadto w wypadku drzewa obumarłego lub nierokującego szans na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości – nie pobrano by stosownej opłaty (zob. art. 86 ust. 1 pkt 4 i 9 u.o.p.). Inaczej mówiąc, usunięcie drzewa zgodnie z przewidzianą procedurą byłoby w przypadku każdego skarżącego zwolnione z opłat.

Trudno równocześnie uznać przewidziany w art. 83 ust. 1 u.o.p. obowiązek uzyskania zgody na usunięcie drzewa za wymóg nieuzasadniony i nadmierny. Sprzyja on ograniczeniu samowoli posiadaczy nieruchomości w zakresie dysponowania dobrem wspólnym, jakim jest środowisko naturalne, a zwłaszcza chroni przed nieuzasadnionym uszczerbkiem w stanie tego środowiska spowodowanym usuwaniem drzew lub krzewów. Zezwolenie takie wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości, a zatem – organ administracji znajdujący się najbliżej obywatela.

Mając powyższe na uwadze, nie znajduję powodów do uznania zakwestionowanych przepisów za nadmiernie ingerujące w korzystanie z własności w kontekście przewidzianego w ustawie mechanizmu uzyskania zgody na usunięcie drzew lub krzewów.

5. Za nietrafne uważam rozumowanie Trybunału, który utożsamiał problem wysokości sankcji administracyjnych za usuwanie drzew lub krzewów bez zezwolenia z ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości. Obowiązek uzyskania zezwolenia przewidziany w art. 83 ust. 1 u.o.p. można potencjalnie uznać za ograniczenie w korzystaniu z własności (które – jak wyżej wskazałem, nie jest nadmierne). Nie sposób jednak przyjąć, że dochodzi do ingerencji w korzystanie z własności nieruchomości w związku z nałożeniem sankcji administracyjnej za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia. Celem zakwestionowanego unormowania jest sankcjonowanie obowiązku uzyskania zgody właściwego organu. Usunięcie drzewa lub krzewu niezgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie stanowi oczywiste oraz publiczne pogwałcenie obowiązku nałożonego ustawą, a w konsekwencji pogwałcenie art. 83 i art. 86 Konstytucji. Takiemu działaniu ustawodawca jest zobowiązany przeciwdziałać.

6. Sankcjonowanie obowiązku, o którym mowa w art. 83 ust. 1 u.o.p., nie może być też w prosty sposób postrzegane jako naruszenie art. 64 ust. 3 Konstytucji. Trybunał w pierwszej kolejności powinien był ustalić, czy art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą być adekwatnymi wzorcami kontroli w sprawie, zwłaszcza w świetle dotychczasowego stanowiska Trybunału odnoszącego się do relacji konstytucyjnych obowiązków oraz ochrony własności.

Jak wskazywał Trybunał, realizacja obowiązków podatkowych łączy się nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe. Jednak z uwagi na to, że regulacja dotycząca obowiązków tego rodzaju ma wyraźną podstawę konstytucyjną w art. 84, to jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem własności, do którego ma zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z 6 stycznia 2009 r., sygn. SK 22/06, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 1, cz. III, pkt 4 i 5; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80, cz. III, pkt 6).

Skoro w dotychczasowym orzecznictwie odnoszącym się do relacji między ochroną własności a realizacją konstytucyjnych obowiązków przyjmowano, że zgodne z Konstytucją, pod względem formalnym, nałożenie podatku nie może być badane z punktu widzenia zasady proporcjonalności i ingerencji w prawa majątkowe jednostek (przynajmniej tak długo, jak długo nie narusza istoty własności i ma formę ustawową), to należałoby w niniejszej sprawie rozważyć, czy tego rodzaju relacja zachodzi również między obowiązkiem ponoszenia odpowiedzialności za samowolne usunięcie drzew bez zezwolenia a ochroną własności. Trybunał jednakże tego nie uczynił.

W moim przekonaniu nie ma powodów, aby ustawową konkretyzację konstytucyjnych obowiązków z art. 83 i art. 86 Konstytucji traktować odmiennie od ustawowej konkretyzacji obowiązku przewidzianego w art. 84 Konstytucji. Obowiązek majątkowej odpowiedzialności nie stanowi zatem, sam w sobie, ograniczenia własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Nawet jeśli TK chciałby uznać samą wysokość sankcji administracyjnych za usunięcie drzew lub krzewów za nadmierną, podnosząc, że wysokość sankcji pieniężnej w

konkretnych sprawach może przekraczać wartość nieruchomości, na której rosło usunięte drzewo, powinien wtedy rozważyć, jakie znaczenie może mieć art. 46 Konstytucji, dopuszczający przepadek rzeczy na zasadach określonych w ustawie. Kwestii tej Trybunał w ogóle nie przeanalizował.

7. W moim przekonaniu rozstrzygnięcie Trybunału jest nietrafne także z innego powodu. Zaskarżone przepisy nie przesądzają bowiem samoistnie o wysokości sankcji administracyjnej, jaka ma być nałożona w konkretnym przypadku, a co za tym idzie – nie pozwalają one ocenić stopnia ingerencji we własność. Określają jedynie mechanizm ustalania jej wysokości, przez wskazanie, że sankcja administracyjna ma wynosić trzykrotność stawki opłaty za zezwolenie na usunięcie drzewa. Stawki te – jak wskazano wcześniej – reguluje przepis rozporządzenia. Bez uwzględnienia przepisów rozporządzenia określających wysokość owych stawek nie sposób stwierdzić, czy ingerencja w postaci sankcji pieniężnej przekracza to, co konstytucyjnie dopuszczalne.

O nadmierności ingerencji świadczy zatem, w mojej ocenie, nie tyle sam mechanizm oparty na trzykrotności stawki podstawowej, ale rzeczywista wysokość stawek podstawowych. Mechanizm sankcyjny przewidziany w zaskarżonych przepisach jest rozwiązaniem racjonalnym i spełniającym swe funkcje prewencyjne i restytucyjne. Pozwala zachować właściwą proporcję między zgodnym z prawem pogorszeniem stanu środowiska (tzn. usunięciem drzewa lub krzewu po uzyskaniu zezwolenia) a działaniem sprzecznym z prawem, jakim jest usunięcie ich bez wymaganego zezwolenia.

Uważam natomiast, że sama wysokość stawek jest nadmierna. Trybunał mógł zbadać ten zarzut, zwłaszcza w świetle skargi konstytucyjnej z 17 lutego 2011 r., w której wskazano – jako związkowe wobec art. 89 ust. 1 u.o.p. – § 2 rozporządzenia z 13 października 2004 r. i lp. 2 załącznika do tego rozporządzenia oraz w związku z przepisami obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2007 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2008 (M. P. Nr 77, poz. 828).

Uwzględniając powyższe, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji także z tego powodu są nieadekwatnymi wzorcami kontroli przepisów ustawowych przewidujących administracyjny model odpowiedzialności za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia, przynajmniej tak długo, jak długo art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 1 u.o.p. nie zostałyby powiązane z przepisami, które określają wysokość stawek za usunięcie drzewa lub krzewu.

8. Ze względu na zapewnienie gwarancji sprawiedliwości proceduralnej ustawowe unormowania sankcji administracyjnych muszą pozostawiać jak najmniejszy zakres uznania organowi administracji publicznej wymierzającemu taką sankcję. W przeciwieństwie do sądu wymierzającego różnego rodzaju sankcje, organ administracyjny nie może być uznany za niezależny i niezawisły, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wymagana przez Trybunał konieczność zapewnienia indywidualizacji wysokości sankcji stwarzać może ryzyko arbitralności w ocenie okoliczności faktycznych przez organy administracji samorządowej, a co za tym idzie mogłaby prowadzić do nadużyć. Może to w efekcie skutkować naruszeniem zasady rzetelności działania instytucji publicznych (zob. wstęp do Konstytucji). W obecnym modelu zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych na drodze sądowej, gdzie możliwe jest tylko kwestionowanie legalności decyzji administracyjnej, przyznanie organowi prawa do miarkowania wysokości sankcji istotnie utrudniałoby ponadto kwestionowanie jej wysokości w postępowaniu sądowym.

9. Należy mieć ponadto na uwadze, że ustawodawca przewidział pewne formy indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej w odniesieniu do usunięcia drzew lub krzewów. Przede wszystkim, na co zwrócił także uwagę Trybunał w uzasadnieniu wyroku, w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że odpowiedzialności administracyjnej na podstawie zaskarżonych przepisów ma podlegać tylko ten posiadacz nieruchomości, który osobiście dokonał samowolnego usunięcia drzewa, zlecił to innej osobie lub czynność taką akceptował. Ponadto zgodnie z art. 88 ust. 3 u.o.p. termin płatności kar 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. Ustawodawca przewidział również w art. 88 ust. 4 u.o.p., że 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. 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. Jednocześnie istnieje możliwość rozłożenia płatności na raty, na okres nie dłuższy niż 5 lat, na wniosek osoby ukaranej (art. 88 ust. 7 u.o.p.).

Z tych powodów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.