

DEPARTAMENT PRAWNY  
I ORZECZNICTWA

RCL.DPiO 5604-84/14

## ANALIZA

WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 1 LIPCA 2014 R., SYGN. AKT SK 6/12

## I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. **Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2014 r., pod poz. 926.

2. **Sentencja orzeczenia:**

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.

3. **Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepisy art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ww. ustawy utracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP, tj. z dniem 15 stycznia 2016 r.

4. **Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego były, wskazane w skargach konstytucyjnych, regulacje ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej:

„u.o.p.”), przewidujące karę administracyjną za zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni oraz usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia.

Na gruncie przedmiotowej ustawy, usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić jedynie pod warunkiem uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia odpowiedniego organu samorządu terytorialnego (art. 83 ust. 1 pkt 1), wydawanego w formie decyzji. Przy czym zezwolenie to nie jest wymagane w przypadkach określonych w art. 83 ust. 6 u.o.p., w tym m.in. w razie usuwania: drzew owocowych, drzew na plantacjach drzew i krzewów, oraz drzew, których wiek nie przekracza 10 lat.

Z zezwoleniem na usunięcie drzew lub krzewów związana jest opłata ustalana w odrębnej decyzji organu wydającego zezwolenie. Problematyka dotycząca opłaty za usunięcie drzew lub krzewów została uregulowana w treści art. 84-87 u.o.p., które to przepisy zawierają m.in.: obowiązek ich ponoszenia przez posiadacza nieruchomości, zasady ich ustalania i poboru, ich maksymalne stawki oraz enumeratywnie wymienione zwolnienia przedmiotowe.

W myśl art. 85 u.o.p., stawki opłat uzależnione zostały zasadniczo od obwodu pnia drzewa, mierzonego na wysokości 130 cm, z tym że, jeżeli drzewo rozwidła się na wysokości poniżej 130 cm, każdy pień traktuje się jako odrębne drzewo (art. 85 ust. 3). Jednocześnie w ust. 4 tego przepisu ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, stawek dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz współczynników różnicujących stawki w zależności od obwodu pnia. Natomiast w ust. 5 ustalona została ryczałtowa stawka za usunięcie jednego metra kwadratowego powierzchni pokrytej krzewami. Dodatkowo w art. 86 u.o.p. przewidziano katalog przypadków, w których usunięcie drzew lub krzewów nie jest związane z obowiązkiem uiszczenia opłaty, choć nadal wymaga uzyskania zezwolenia, w tym m.in. w przykładach: drzew, na których usunięcie nie jest wymagane zezwolenie albo osoba fizyczna uzyskała zezwolenie na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej; drzew, 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, a także bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz kolejowego albo bezpieczeństwu żeglugi; oraz drzew, które obumarły lub nie roją szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości.

Od wysokości opłaty za usunięcie drzew lub krzewów uzależniona jest bezpośrednio wysokość administracyjnych kar pieniężnych, przewidzianych w art. 88 ust. 1 u.o.p. w celu ochrony środowiska naturalnego. W myśl tego przepisu administracyjne kary pieniężne

wymierzane są przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta 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.

Natomiast zgodnie z art. 89 ust. 1 u.o.p., wzmiankowaną powyżej karę, ustala się w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6.

W świetle powyższych regulacji, w przypadku usunięcia drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, organ jest uprawniony a zarazem zobowiązany do wymierzenia posiadaczowi nieruchomości, z której usunięto drzewo lub krzewy, kary pieniężnej w wysokości trzykrotności opłaty, jaka zostałaby pobrana w związku z udzieleniem zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewów.

#### **Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Wskazany powyżej stan prawny odniesiony został do konstytucyjnego prawa własności, wyrażonego w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, w związku z – wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji – zasadą proporcjonalności ograniczeń tego prawa.

Odwołując się do ugruntowanej linii orzeczniczej, Trybunał przypomniał, iż w myśl 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. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie jest pełna zgodność, że „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Zakładając w konsekwencji brak absolutnej ochrony tego prawa, 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 którą, 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.

Oceniając wzajemną relację zasady proporcjonalności i prawa własności Trybunał stwierdził, iż 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*. 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.

W ramach dokonanego testu proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał uznał, że mechanizm prawny polegający na obowiązku uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z tej 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. Ponadto wprowadzenie i utrzymywanie tego mechanizmu ochrony zadrzewień i wynikających z jego stosowania ograniczeń prawa własności jest konieczne.

Niemniej jednak, w ocenie Trybunału, zakwestionowane przepisy nie spełniają wskazanego wymogu proporcjonalności z punktu widzenia ustalonego w nich stopnia obciążenia i dolegliwości dla ich adresatów. Za stwierdzeniem takim przemawia zarówno przewidziana w nich czysto obiektywna odpowiedzialność za naruszenie ustawowego obowiązku, jak i przyjęta skala represyjności w określaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej. Nakładając na organ bezwzględny obowiązek wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, i to bardzo wysokiej (majątkowo dolegliwej dla jej adresata), ustawodawca nie uwzględnił proporcji pomiędzy charakterem czynu i rzeczywistym uszczerbkiem w środowisku naturalnym a wysokością sankcji. Co więcej, nakaz mechanicznego i sztywnego stosowania tej dolegliwej sankcji został wprowadzony bez względu na różnicowanie przyczyn i okoliczności czynu lub zdarzenia. Nie uwzględniono jednocześnie specyfiki sytuacji, w których uszkodzenie drzewa siłami przyrody lub jego choroba sprawiają, że zagrażają one życiu lub zdrowiu użytkowników nieruchomości, a także innych osób, co jest bezpośrednim i w pełni usprawiedliwionym powodem niemalże natychmiastowego przystąpienia do usunięcia drzewa w celu uniknięcia tych zagrożeń.

W świetle powyższego, jak zauważa Trybunał, przewidziana przez ustawodawcę, obiektywna odpowiedzialność za zdarzenia, w ramach której posiadacz nieruchomości nie ma prawnej możliwości wykazania, że do usunięcia drzewa lub krzewów doszło z przyczyn, za

które on nie odpowiada, a także sztywne określenie wysokości kary (bez względu na rzeczywisty stopień uszczerbku w środowisku naturalnym, ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu), może doprowadzić posiadacza nieruchomości do ruiny finansowej i odjęcia mu prawa własności.

Dlatego też, kumulacja wskazanych elementów ustanowionej sankcji administracyjnej spowodowała, że Trybunał Konstytucyjny uznał zakwestionowane przepisy za niespełniające testu proporcjonalności i tym samym za niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Kierując się koniecznością zapewniania ochrony przyrody (środowiska) oraz w celu uniknięcia luki prawnej, polegającej na pozbawieniu organów wykonawczych samorządu terytorialnego prawa do wymierzania kar administracyjnych za usunięcie, bez wymaganego zezwolenia, lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu rosnącego na tej nieruchomości, Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów o 18 miesięcy. Oznacza to, że we wskazanym okresie, przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją, będą mogły stanowić podstawę do wymiaru przedmiotowych kar, aż do wejścia w życie nowych regulacji, uwzględniających wytyczne Trybunału Konstytucyjnego.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Trybunał Konstytucyjny uznał, że utrzymywanie mechanizmu ochrony zadrzewień i wynikających z jego stosowania ograniczeń prawa własności jest konieczne dla zapewnienia ochrony przyrody. Brak jest bowiem innego skutecznego sposobu zapobiegania niszczeniu drzewostanu. W ocenie Trybunału zasadne jest obowiązywanie ograniczeń w zakresie dysponowania prawem majątkowym i utrzymanie w mocy wymogu zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości oraz opłat z tytułu usunięcia drzew. W celu wymuszenia podporządkowania się temu obowiązkowi, konieczna jest właśnie sankcja w postaci kary administracyjnej, która przeciwdziałać ma również samowolnym działaniom posiadacza nieruchomości.

Brak takich ograniczeń w ustawie, mógłby doprowadzić do degradacji środowiska naturalnego i zaistnienia sytuacji, w której właściciele (posiadacze) działek, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie materialnymi interesami, mogliby niszczyć nawet bardzo wartościowy pod względem przyrodniczym i krajobrazowym drzewostan. Upatrując

wadliwości zakwestionowanej regulacji jedynie w bezwzględnym obowiązku organu automatycznego wymierzania nieproporcjonalnie wysokiej – wobec wywołanego uszczerbku w środowisku naturalnym - kary pieniężnej, w sztywnej wysokości, Trybunał stwierdził, iż zakwestionowana regulacja nie daje podstaw do miarkowania rozmiaru odpowiedzialności w zależności od subiektywnych, rzeczywistych przyczyn zaistnienia penalizowanego deliktu. Trybunał zwrócił ponadto 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 odpowiedzialności z tytułu jego usunięcia bez zezwolenia.

#### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

##### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Z uwagi na utratę mocy obowiązującej wskazanych w sentencji przepisów z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, istnieje pilna potrzeba ustanowienia regulacji, uwzględniającej wskazówki Trybunału Konstytucyjnego. W przeciwnym razie organy wykonawcze gmin utracą podstawę prawną do wymierzania administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia.

##### **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Środowiska.

##### **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

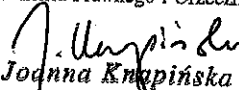
W celu wykonania przedmiotowego wyroku konieczne jest ustanowienie regulacji pozwalającej na miarkowanie wysokości kary za usunięcie bez zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, ze względu na faktyczne okoliczności takiego czynu lub zdarzenia. Wskazane jest więc ustanowienie przesłanek zarówno ekskulpujących (np. w przypadku wykazania, że do deliktu doszło z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości), jak i pozwalających na obniżenie wysokości wymierzonej przez organ kary administracyjnej.

##### **4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Zmiana zakwestionowanych przepisów zaproponowana została, jeszcze przed wydaniem przez Trybunał przedmiotowego wyroku, w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw

(druk sejmowy nr 2656). W art. 32 pkt 10 projektu tejże ustawy nadaje się nowe brzmienie art. 88-90 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 89 w ust. 1 proponuje się obniżenie kary za usunięcie drzew lub krzewów do dwukrotności opłaty za ich usunięcie, zaś w ust. 6 i 11 tego przepisu przewiduje się dla organu możliwość obniżenia kary administracyjnej o 50%. Projekt ten, po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu, został skierowany do Komisji Finansów Publicznych, Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

WICEDYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

  
Joanna Knapieńska

Faint, illegible text at the top of the page, possibly bleed-through from the reverse side.

Very faint, illegible text in the middle of the page, possibly bleed-through from the reverse side.