



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-722554-V/2013/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 14. 05. 2013 r.

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	13. 05. 2013
L.dz.	L. zał.

sygn. akt SK 6/12

Pismo procesowe
Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z dnia 11 marca 2013 roku zgłaszającego udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej E P przedstawiam następujące stanowisko:

art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku *o ochronie przyrody* (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązkowe 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 tej ustawy – bez uwzględnienia usprawiedliwionych okoliczności niezależnych od właściciela (posiadacza) nieruchomości uzasadniających owo usunięcie, jest niezgodny z art. 2 *Konstytucji RP* oraz z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*

UZASADNIENIE

I. Wyrokiem z dnia lipca 2012 roku Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt) oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł z dnia grudnia 2010 roku (sygn. akt), oddalającego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł z dnia sierpnia 2010 roku (), utrzymującą z kolei w mocy decyzję Prezydenta Miasta Ł z dnia maja 2010 roku, na podstawie której E P wymierzono administracyjną karę pieniężną w wysokości zł za wycięcie bez wymaganego zezwolenia jednego klonu jesionolistnego ().

Decyzja organu pierwszej instancji wydana została na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku *o ochronie przyrody* (t.j. Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.).

Na mocy wskazanych przepisów, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia (art. 88 ust. 1 pkt 2). 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 (art. 89 ust. 1). Jeżeli ustalenie obwodu zniszczonego lub usuniętego bez zezwolenia drzewa jest niemożliwe, z powodu braku kłody, obwód do wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej ustala się, przyjmując najmniejszy promień pnia i pomniejszając wyliczony obwód o 10 % (art. 89 ust. 3).

Administracyjna kara pieniężna została nałożona za wycięcie - bez zezwolenia Prezydenta Miasta Ł – klonu jesionolistnego. Usunięcia drzewa nastąpiło w związku z wichurą, która spowodowała odłamanie się jednego pnia i jego przewrócenie na ogrodzenie wykonane z siatki, co wiązało się z częściowym zniszczeniem ogrodzenia. Pozostały spróchniały pień drzewa był pochylony w stronę

środka nieruchomości E P i stwarzał zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego.

Za wycięcie drzewa bez zezwolenia Prezydent Miasta Ł nałożył na E P wskazaną powyżej administracyjną karę pieniężną.

II. Analiza art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 1 i 3 ustawy *o ochronie przyrody* wykazuje, że mamy do czynienia z administracyjną karą pieniężną, przy czym regułą jest, że wysokość kary pieniężnej za usunięcie albo zniszczenie drzew lub krzewów stanowi trzykrotność opłaty za zgodne z przepisami usunięcie drzew lub krzewów. W przepisach tego artykułu zawarte zostały również wskazania, co do podstaw ustalenia wysokości kar pieniężnych, którymi mogą być: obwód pnia ściętego bez zezwolenia drzewa; informacje zebrane w toku postępowania administracyjnego, w przypadku wykarczowania pnia lub kłody, powiększone o 50% (art. 89 ust. 2); w przypadku braku możliwości ustalenia wielkości usuniętego drzewa z powodu braku kłody, przyjmuje się najmniejszy promień pnia, pomniejszając wyliczony obwód o 10% (art. 89 ust. 3); w przypadku braku możliwości ustalenia wielkości powierzchni zniszczonych lub usuniętych bez zezwolenia krzewów za podstawę przyjmuje się informacje zebrane w toku postępowania administracyjnego (art. 89 ust. 4).

Nałożenie kary administracyjnej w przypadku nielegalnego usunięcia drzew lub krzewów przez właściciela (posiadacza) nieruchomości jest obligatoryjne dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przy wymiarze administracyjnej kary pieniężnej nie bierze się pod uwagę faktu, czy wycięte bez uzyskania stosownego zezwolenia drzewo lub krzew były zdrowe, czy też obumarłe, znajdowały się w stanie zanikania żywotności albo zniszczone w wyniku działania sił przyrody (wichura, uderzenie pioruna, osunięcie w wyniku powodzi) lub innych zdarzeń niezależnych od właściciela (posiadacza) nieruchomości. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie ma możliwości miarkowania wysokości kary (ani odstąpienia od jej wymierzenia) i nie może brać pod uwagę innych okoliczności, w szczególności wskazanych powyżej, niż samo wycięcie drzewa lub krzewu bez uzyskania stosownego zezwolenia. Ustanawiając jednolite zasady odpowiedzialności z tytułu deliktu administracyjnego ustawodawca nie wziął

pod uwagę różnego stopnia szkody (a nawet jej braku) wyrządzonej w środowisku naturalnym przy wycięciu drzewa lub krzewu zdrowego albo obumarłego lub znajdujących się w stanie zanikania żywotności.

III. Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych nakazów lub zakazów statuowanych przepisami prawa administracyjnego była przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 1 marca 1994 roku (sygn. akt U 7/93, OTK 1994/1/5) Trybunał wskazał, że w przypadku wymierzenia kary administracyjnej podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość obrony i wykazania, iż niedopełnienie tego obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności.

Jednakże w kolejnych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podnosił, że w prawie administracyjnym odpowiedzialność podmiotu oparta jest na idei bezprawności czynu (np. wyrok Trybunału z 23 kwietnia 2002 r., OTK-A 2002/3/27). Wcześniej, bo w orzeczeniu z dnia 29 kwietnia 1998 roku (sygn. akt K 17/97, OTK ZU 1998/3/30), Trybunał stwierdził wprost, że tzw. obiektywna odpowiedzialność w prawie administracyjnym nie stanowi naruszenia *Konstytucji RP*.

Administracyjne kary pieniężne - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z 1 marca 1994 r. w sprawie o sygn. U 7/93 - są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa (OTK w 1994, cz. I, poz. 5). Wobec tego sankcje administracyjne - stosowane automatycznie, z mocy ustawy - mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne (zob. wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6). Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2007 r., istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów (sygn. P 19/06). „Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem 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” (sygn. P 19/06). W wyroku z 29 kwietnia 1998 r. (sygn. K. 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30) Trybunał Konstytucyjny odniósł się do kwestii dopuszczalności funkcjonowania na gruncie prawa administracyjnego kar pieniężnych. Stwierdził, że nie można każdej kary pieniężnej utożsamiać z grzywną, a więc instytucją prawa karnego. Także prawo administracyjne przewiduje kary pieniężne, niemające charakteru grzywny. Trybunał przywołał konkretne regulacje z zakresu prawa ochrony środowiska oraz prawa pracy. Nie podzielił przy tym poglądu, że każda kara pieniężna jest synonimem grzywny i może być wymierzana tylko w postępowaniu karnym.

W jednym z kolejnych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na funkcje kar pieniężnych. W wyroku z 18 kwietnia 2000 r. (sygn. K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89) dotyczącym opłat z tytułu nie zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia podniósł, że tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Trybunał przyznał, że ustanowienie opłaty stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki, ale jednocześnie podkreślił, że ingerencja ta stanowi sankcję niezgodnego z prawem zachowania określonych podmiotów. Odwołał się przy tym do wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. P. 2/98), w którym Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że art. 83 *Konstytucji* nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku.

Podobny kierunek rozumowania przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 lipca 2002 r. (sygn. P 12/01). Podkreślił, że to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Nie ma więc przeszkód, aby za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach, np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50).

Z punktu widzenia poglądów Trybunału Konstytucyjnego, odpowiedzialność karnoadministracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, będąca przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne (zob. wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6). Odpowiedzialność ta, oparta na zasadzie winy obiektywnej, może posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej. Ma zastosowanie do osób fizycznych, prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Tego rodzaju odpowiedzialność realizowana jest w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a niekiedy w trybie Ordynacji podatkowej. Kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne, a wyjątkowo Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196). W wyroku z 9 czerwca 1998 r. (sygn. K. 28/97) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Do legislatury należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw” (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50).

Odnosząc się natomiast do stosowania na gruncie sankcji administracyjnych zasad statuowanych przez art. 42 ust. 1-3 *Konstytucji RP* Trybunał zważył, że postępowanie represyjne różni od postępowania nierepresyjnego to, że wiąże się z nim inne cele i funkcje, niż ze stosowaniem środków prawnych o charakterze prewencyjno-ochronnym i zabezpieczającym. Uwaga taka ma zasadnicze znaczenie w perspektywie treści art. 42 ust. 1-3 *Konstytucji*, który - co należy wyraźnie zaznaczyć - w sposób nie budzący wątpliwości odnosi się tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego. Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiegokolwiek sankcje i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana. Stąd też Trybunał w dotychczasowym swoim orzecznictwie przewidział - w zakresie stosowania zasady domniemania niewinności -

jedynie pewne odstępstwa na rzecz postępowań, których celem i funkcją jest zastosowanie represji (np. w postępowaniu dyscyplinarnym) i to jedynie poprzez odpowiednie (a nie wprost) stosowanie art. 42 ust. 3. (vide wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 roku, sygn. akt P 12/01).

W jednym z ostatnich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny zdaje się jednakże dostrzegać problem sankcji administracyjnych w innej optyce. Mianowicie, w wyroku z dnia 18 listopada 2010 roku (sygn. akt P 29/09, OTK-A 2010/9/1040) Trybunał wyraził to w sposób następujący: „Uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy prawne, gdyby były oceniane pojedynczo, bez związku z kontekstem normatywnym, nie budziłyby wątpliwości konstytucyjnych. Łącznie jednak tworzą mechanizm prawny, który może wywołać skutki niekonstytucyjne. Przy tym, co należy podkreślić, niniejsza sprawa nie jest jedynym przejawem funkcjonowania takiego mechanizmu w naszym systemie prawnym. Nasila się w nim tendencja do gwarantowania przestrzegania różnych obowiązków o charakterze publicznym, w tym głównie - daninowym, za pomocą sankcji ekonomicznych, nazywanych w różny sposób (np. dodatkowa opłata, dodatkowe zobowiązanie podatkowe, opłata z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia), ale z reguły bez użycia słowa "kara". Sankcje te są wymierzane w trybie pozasądowym, chociaż z reguły ich stosowanie podlega sądowej kontroli co do legalności. Przesłanki ich stosowania mają z reguły charakter zobiektywizowany i nie nawiązują do winy "sprawcy". W ten sposób, obok oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności za czyny bezprawne wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia, zawinione przez sprawcę, opartego na kodeksach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często bardziej dolegliwych niż grzywny przewidziane przez prawo karne lub prawo wykroczeń, stosowanych bez zachowywania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*. Trybunał Konstytucyjny uznaje za zasadne skrupulatne ocenianie tych *sui generis* karnych mechanizmów prawnych ze względu na wzorce konstytucyjne dotyczące szeroko pojętej odpowiedzialności o charakterze represyjnym”.

Podsumowując, należy uznać, że dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny prezentował wręcz pogląd, że o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Kary pieniężne mogą być także konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej, która może być poddana kontroli sądownictwa administracyjnego. Co istotne, poglądy Trybunału Konstytucyjnego zdają się ewoluować ku tym wyrażonym w pierwszym z przywołanych orzeczeń, tj. wyroku z dnia 1 marca 1994 roku (sygn. akt U 7/93, OTK 1994/1/5).

IV. Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych nie budzi wątpliwości w świetle przywołanego bogatego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Tym niemniej na kanwie niniejszej sprawy, zainicjowanej skargą konstytucyjną E P , powstają poważne wątpliwości do co charakteru administracyjnej kary pieniężnej. W szczególności czy spełnia ona funkcję prewencyjną czy też jednak 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 wysokość oraz rażącą dolegliwość.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [ETPC] pojęcie "sprawa karna" jest rozumiane bowiem szeroko. Trybunał w Strasburgu jest przeciwnikiem rygorystycznej interpretacji tego pojęcia i dąży do szerokiego stosowania gwarancji procesowych zawartych w art. 6 *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [EKPC lub *Konwencja*]. W efekcie, dochodzi do uznawania spraw rozpatrywanych na tle art. 6 *EKPC* za karne nawet wtedy, gdy nie są one kwalifikowane jako takie w świetle prawa krajowego. Zastosowanie gwarancji przewidzianych w art. 6 *EKPC* dla spraw karnych nie jest więc ograniczone tylko do postępowań, które w świetle prawa krajowego są jako takie klasyfikowane. Postępowanie przed organem administracji, które może być zakończone nałożeniem poważnej kary, powinno, co do

zasady, spełniać wszystkie standardy procesowe przewidziane w świetle art. 6 *EKPC* dla postępowań, w których rozstrzygane są zarzuty karne.

W ocenie Trybunału, w celu ustalenia, czy czyn karalny kwalifikuje się jako "karny" w rozumieniu *Konwencji*, pierwszą kwestią wymagającą wyjaśnienia jest to, czy przepis określający ten czyn należy w systemie prawnym pozwanego państwa do prawa karnego; następnie należy zbadać charakter czynu karalnego i wreszcie, charakter i stopień surowości kary, której poniesienie dana osoba ryzykowała, uwzględniając przedmiot i cel art. 6, w zwykłym rozumieniu przepisów tego artykułu i w odniesieniu do ustawodawstwa państw – stron.

Wskazane kryteria są alternatywne a nie kumulatywne: aby artykuł 6 miał zastosowanie na mocy pojęcia "oskarżenia w sprawie karnej", wystarczy, że czyn karalny, o którym mowa, ze swej natury był "karny" z punktu widzenia *Konwencji* lub by dana osoba podlegała sankcji, która przez swój charakter i wysokość, w ogólności należała do sfery „karnej”. Nie wyklucza się przyjęcia podejścia kumulatywnego w przypadku gdy odrębne analizy każdego kryterium nie pozwalają dotrzeć do jasnego wniosku co do istnienia "opłaty karnej" (wyrok ETPC z dnia 24 września 1997 roku w sprawie GARYFALLOU A.E.B.E. przeciwko Grecji, skarga nr 18996/91; wyrok ETPC z dnia 9 marca 2006 roku w sprawie MENESHEVA przeciwko Rosji, skarga nr 59621/00).

V. Odpowiadając na powyższe wątpliwości za niezbędne uznać należy w pierwszej kolejności odwołanie się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego wyrażonych w świetle postanowień art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*, na mocy którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoich orzeczeniach, że oceniając proporcjonalność zaskarżonej regulacji, trzeba wziąć pod uwagę ogólne

zasady decydujące o niekonstytucyjności regulacji ustawowej z uwagi na brak proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 *Konstytucji* orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 *Konstytucji* "konieczności". W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza *Konstytucję* (w szczególności wyrok z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18).¹

Zaznaczyć należy, że brak proporcjonalności, wyrażający się w zrównaniu sankcji wobec osoby, która świadomie, w sposób trwały uchyła się od realizacji obowiązku nałożonego przez ustawę, a tym samym uniemożliwia osiągnięcie jej celu, i wobec osoby dopuszczającej się nieznacznego uchybienia w zakresie formalnych przesłanek realizacji tego obowiązku - stanowi europejski standard krytycznej oceny takiego rozwiązania legislacyjnego (por. ETS, C-193/94, Skanavi i Chryssanthakopoulos, wyrok z 29 lutego 1996 r., pkt 37-38).²

Trybunał Konstytucyjny nie bada użyteczności regulacji, jej pragmatycznej sprawności w zakresie realizacji celu założonego przez ustawodawcę. Inaczej mówiąc - przedmiotem kontroli Trybunału nie jest to, czy jakiś problem dałoby się uregulować

¹ Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 roku, sygn. akt 8/07.

² tamże

"lepiej" albo "inaczej". Trybunał natomiast bada, czy przyjęte konkretne regulacje prawne nie naruszają *Konstytucji*. Takim naruszeniem jest sprzeniewierzenie się zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 *Konstytucji*). Zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego obejmuje tu między innymi badanie adekwatności dolegliwości regulacji ("odczuwalnej" w zakresie chronionych konstytucyjnie dóbr i wartości) i znajdującego konstytucyjną legitymizację celu regulacji.³

Przeprowadzenie wspomnianego testu proporcjonalności w stanie faktycznym niniejszej sprawy w kontekście kwestionowanych przepisów, tj. art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy o *ochronie przyrody*, prowadzi w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich do następujących wniosków.

Wskazane regulacje prawne nie są w stanie doprowadzić do zamierzonego przez ustawodawcę celu, jakim jest zapobieganie nieuzasadnionemu i niekontrolowanemu usuwaniu drzew i krzewów. W stanie faktycznym niniejszej sprawy 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 administracyjna kara pieniężna posiada w tym przypadku charakter *stricte* represyjny. Nie można tu dostrzec elementu prewencyjnego. W praktyce doszło zatem do wymierzenia kary, którą z uwagi na jej dolegliwość należy uznać za *de iure* kryminalną. W konsekwencji zastosowana w niniejszym przypadku administracyjna kara pieniężna musi być uznana za nieprzydatną.

Art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy o *ochronie przyrody* w omawianym przypadku nie mogą zostać również uznane za konieczne dla ochrony interesu publicznego, w tym przypadku obowiązku dbałości o stan środowiska, z uwagi na okoliczność, że przedmiot ochrony, jakim było drzewo, przestał *de facto* istnieć, a co za tym idzie, wymierzenie kary administracyjnej w takiej wysokości, jak w przypadku usunięcia drzewa zdrowego jest zbędne i stanowi nadmierną i nieuzasadnioną dolegliwość.

³ tamże

Kolejny istotny element testu proporcjonalności to rozważenie, czy efekt wywołany wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej pozostaje w proporcji do nałożonego przez nią na właściciela nieruchomości ciężaru (proporcjonalność *sensu stricto*). Również w tym przypadku wynik testu jest w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich negatywny. Kara jest bowiem 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 – nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Reasumując, administracyjna kara pieniężna w omawianym przypadku jest w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nieproporcjonalna do stopnia naruszenia prawa i szkody wyrządzonej w środowisku przyrodniczym.

Podnieść należy, że możliwe jest przecież zastosowanie innych instrumentów prawnych zapewniających należytą i proporcjonalną ochronę środowisku naturalnemu, lecz nie będących nadmierną i nieuzasadnioną dolegliwością dla właściciela (posiadacza) nieruchomości.

VI. Na mocy art. 64 *Konstytucji RP*, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (ust. 1); własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2); własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 *Konstytucji* przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 *Konstytucji*. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej ("Zasady ogólne"), jak i funkcją, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Zdaniem

Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się ona do zakresienia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Zwraca przy tym uwagę okoliczność, iż określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 *Konstytucji* nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakresienia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 *Konstytucji*, czego konsekwencją byłoby nie uwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. Również analiza materiałów źródłowych (por. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995 r., nr XXXVII), odzwierciedlających tok prac nad projektem konstytucji wskazuje, iż zamieszczeniu art. 31 ust. 3 w jej tekście nie towarzyszyło dążenie do takiego ukształtowania jego roli, która sprowadzałaby się do "uzupełnienia" tych postanowień konstytucyjnych, w których nie zawarto szczegółowych unormowań dotyczących ograniczania praw i wolności jednostki, czego konsekwencją byłoby wyłączenie zastosowania tego przepisu w sytuacjach, gdy konkretne klauzule odmiennie normują problem ograniczeń.⁴

Konkludując - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności (i innych praw majątkowych) musi zarówno uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak

⁴ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK 1999/1/2.

i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 *Konstytucji*.⁵

Z kolei, w wyroku z dnia 18 marca 2010 roku (sygn. K 8/08, OTK-A 2010/3/23), Trybunał wskazał, że analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) prowadzi do wniosku, że w wypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 *Konstytucji* powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 *Konstytucji* traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (zob. wyroki z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27). Powtórzenie w tym ostatnim przepisie niektórych tylko przesłanek zasady proporcjonalności stanowi formę dodatkowego zaakcentowania prymarnej pozycji tego prawa w stosunku do pozostałych praw majątkowych, które zostały pominięte w art. 64 ust. 3 *Konstytucji*. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności (i innych praw majątkowych) musi zarówno uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 *Konstytucji*.

Kwestia konstytucyjności art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w świetle art. 31 *Konstytucji RP* została omówiona w pkt V. Kolejny problem to rozważenie zgodności wskazanych przepisów ustawowych z art. 64 *Konstytucji RP* w powiązaniu ze stanowiskiem przedstawionym na tle zasady statuowanej przez art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*.

Prawo własności jest najszerszym („najmocniejszym”) spośród wszystkich praw rzeczowych. Podstawowymi jego atrybutami, stanowiącymi jego jądro są: prawo do posiadania i korzystania wraz z prawem do pobierania pożytków oraz prawo do dysponowania tym prawem i rzeczą.

⁵ tamże

Tym niemniej, również własność i jego ochrona podlegają ograniczeniom, co wynika jednoznacznie z art. 64 ust. 3 *Konstytucji RP*. Trybunał Konstytucyjny podkreślał bowiem wielokrotnie, iż ochrona ta nie ma charakteru absolutnego, albowiem samo prawo własności nie może być traktowane jako *ius infinitum* (zob. orzeczenie z 28 maja 1991 r., K 1/91, OTK w 1991 r., poz. 4 oraz orzeczenie z 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2). Tę cechę własności jako instytucji prawnej wyraża *Konstytucja* w art. 64 ust. 3, stwierdzając *expressis verbis* dopuszczalność ograniczenia własności.⁶

W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, że ograniczenie właściciela w uprawnieniu do niekontrolowanego wycinania drzew i krzewów poprzez obowiązek uzyskania co do zasady zgody wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie narusza istoty prawa własności. Stan taki jest bowiem konsekwencją innych zasad konstytucyjnych statuowanych w art. 5, art. 74 ust. 1 i 2 oraz art. 86 *Konstytucji RP*, tj. zasady zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska oraz obowiązku dbałości o stan środowiska i odpowiedzialności za jego pogorszenie.

Jednakże wysokość administracyjnej kary pieniężnej nakładanej na właściciela (posiadacza) nieruchomości przez organ wykonawczy gminy za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia, w szczególności w sytuacji, gdy związane jest to z drzewem obumarłym, o zanikającej żywotności lub zniszczonym w wyniku działania sił samej przyrody (albo innych niezawinionych przez właściciela zdarzeń) budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Powstaje bowiem pytanie, czy nałożenie tak wysokiej kary, a następnie jej egzekwowanie nie spowoduje zniweczenia prawa własności do nieruchomości lub co najmniej zagrożenia dla egzystencji właściciela (posiadacza) i jego rodziny.

Interpretacja samego pojęcia "istoty" prawa podmiotowego, w tym również prawa własności, może napotykać na pewne trudności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy widzieć w nim również

⁶ tamże.

stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania - choćby przykładowo - pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 *Konstytucji*. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia. Odcinając się od poglądów negujących możliwość wskazania operatywnych kryteriów ustalenia istoty danego prawa lub wolności, stwierdzić można, że - przynajmniej gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 *Konstytucji* - naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 *Konstytucji*.⁷

W świetle wskazanych okoliczności konieczność zapłacenia administracyjnej kary pieniężnej wiązać się będzie 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.

Reasumując, wykonanie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. 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 poprzez jego odebranie (zniweczenie).

W miejscu tym przywołać należy pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym, jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne.⁸

⁷ tamże

⁸ tamże

W świetle powyższego zachodzi konieczność uznania art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP* w zakresie wskazanym w *petitum*.

VII. Art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody – na kanwie niniejszej sprawy – jest również niezgodny z art. 2 *Konstytucji RP*, na mocy którego Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej oraz wyprowadzonymi z tej klauzuli – w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – zasadami: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, omawianej już proporcjonalności, a także sprawiedliwości społecznej.

W kwestionowanym zakresie regulacje ustawy o ochronie przyrody nie uwzględniają możliwości zajścia okoliczności niezależnych od właściciela (posiadacza) nieruchomości, pomimo że wiedza i doświadczenie życiowe w sposób oczywisty wskazują na możliwość ich wystąpienia. 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.

VIII. W świetle całokształtu wskazanych okoliczności wnoszę, jak w *petitum*.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich