

PAULINA ZIELIŃSKA*

**ADMINISTRACYJNA KARA PIENIĘŻNA
ZA USUWANIE DRZEW LUB KRZEWÓW
BEZ ZEZWOLENIA –
CHARAKTER ODPOWIEDZIALNOŚCI**

**ADMINISTRATIVE CIVIL PENALTY
FOR UNAUTHORIZED REMOVAL OF TREES
AND SHRUBS – CHARACTER OF LIABILITY**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.005>

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest omówienie charakteru administracyjnej kary pieniężnej wymierzonej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz zwrócenie uwagi na bezwzględny charakter tej kary. Ustawodawca nie przewidział bowiem możliwości miarkowa-

* Magister, asystent Katedra Prawa Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego w Szczecinie.



nia wysokości nakładanej kary za nielegalne usunięcie drzew lub krzewów. Jako *de lege ferenda* należy zastanowić się nad ustanowieniem odpowiednich reguł prawnych, które nakazywałyby przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej branie pod uwagę indywidualnych okoliczności konkretnego przypadku (m.in. sytuacja finansowa sprawcy naruszenia, stan wyższej konieczności).

Słowa kluczowe

Administracyjna kara pieniężna; usuwanie drzew bez zezwolenia; wycinka drzew.

ABSTRACT

The aim of the article is to discuss an administrative civil penalty imposed for an unauthorized removal of trees and shrubs as well as to pay attention to an absolute character of the penalty. The legislator has not provided the possibility to measure out the amount of penalty for an illegal removal of trees and shrubs. As *de lege ferenda*, it is necessary to ponder over establishing appropriate rules of law, which would demand to take individual circumstances of a specific case into account (among other things – financial situation of a perpetrator of infringement, necessity) when the administrative civil penalty is imposed.

Key words

Administrative civil penalty; unauthorized removal of trees and shrubs; tree felling.

1. UWAGI WSTĘPNE

Ustawodawca, poczynając od umiejscowienia ochrony środowiska wśród podstawowych wartości konstytucyjnych¹, stworzył liczne mechanizmy mające zapewnić należytą i prawidłową ochronę zasobów przyrody. Ochrona przyrody, zgodnie

¹ Zob. art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej cyt.: Konstytucja RP.



z art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody², polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody m.in. dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów, zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia, krajobrazu oraz zadrzewień. Celem ochrony przyrody jest m.in. zachowanie różnorodności biologicznej, zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego oraz kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody.

Do instrumentów ochrony przyrody należą między innymi sankcje administracyjne, w szczególności administracyjne kary pieniężne³. Ważnym rodzajem administracyjnych kar pieniężnych jest kara pieniężna wymierzana za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Omawiana kara początkowo regulowana była przez ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴. Aktualnie regulacje jej dotyczące wynikają przede wszystkim z art. 89 ust. 1 u.o.p. Według omawianego przepisu administracyjną karę pieniężną ustala się w wysokości trzykrotnej opłaty przewidzianej za legalne usunięcie drzew lub krzewów. Ustawodawca określił wysokość kary w sposób bezwzględny, nie przewidując przy tym okoliczności łagodzących mogących wpłynąć na wymiar nakładanej kary (art. 83 ust. 1 u.o.p). Szttywna i bezwzględna wysokość omawianej administracyjnej kary pieniężnej budzi kontrowersje w doktrynie i praktyce⁵.

Antycypując rozważania, należy wskazać, że wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego⁶ przepisy art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. oraz art. 89 ust 1 u.o.p. zostały uznane za niezgodne z art. 64

² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., dalej cyt.: u.o.p.

³ Zob. 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.

⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tj. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.

⁵ J. Boć (red.), *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony środowiska*, Wrocław 2013, s. 209-211.

⁶ Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU 2014/7A/68, dalej cyt.: wyrok TK z 2014 r.



ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, administracyjna kara pieniężna za usuwanie drzew lub krzewów bez zezwolenia wymierzana jest w sposób sztywny. Ponadto, nie uwzględnia ona określonych okoliczności mogących mieć miejsce przy nielegalnym usuwaniu drzew lub krzewów. Utrata mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów została odroczone na okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Pomimo odroczenia, NSA uchyla wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych niezgodnych z omawianym wyrokiem TK⁷.

Celem artykułu jest omówienie charakteru administracyjnej kary pieniężnej wymierzonej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz zwrócenie uwagi na bezwzględny charakter tej kary. Ustawodawca nie przewidział bowiem możliwości miarkowania wysokości nakładanej kary za nielegalne usunięcie drzew lub krzewów.

2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY ZEZWOLENIA NA USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW

Ustawodawca przewidział w art. 83 u.o.p. procedurę uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Zezwolenie takie wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta na wniosek posiadacza nieruchomości (za zgodą właściciela tej nieruchomości) lub na wniosek właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego⁸ – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń. Z uwagi na brak ustawowego określenia przesłanek obligujących organ do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, wydanie takiego zezwolenia jest decyzją o charakterze uznaniowym⁹.

⁷ Zob. np. wyroki NSA z dnia 4 grudnia 2014 r.: II OSK 2697/14, II OSK 2698/14, II OSK 2696/14, II OSK 2695/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

⁹ Zob. wyrok TK z 2014 r.



Przepis art. 83 ust. 6 u.o.p. określa zakres przedmiotowy zwolnień od uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Obejmuje on m.in. drzewa lub krzewy, których wiek nie przekracza lat 10 czy też takie, które stanowią przeszkody lotnicze a które są usuwane na podstawie decyzji właściwego organu.

Należy przy tym zauważyć, że art. 86 u.o.p. wskazuje w jakich sytuacjach nie pobiera się opłat, jednakże nawet i w tym przypadku należy wystąpić z wnioskiem o zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów. Tak więc jeżeli drzewo obumarło lub nie rokuje szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, to należy wystąpić z wnioskiem o wydanie zezwolenia, natomiast przy wydaniu zezwolenia nie pobiera się opłat. Z przywoływanego przepisu nie wynika, że usuwanie określonych drzew bez zezwolenia nie jest deliktem administracyjnym i nie podlega pieniężnej karze administracyjnej, a w konsekwencji, w razie usunięcia drzew bez zezwolenia organ zobowiązany jest do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej¹⁰. Dokonanie oceny, czy wskazane we wniosku drzewo jest obumarłe czy zagraża ono bezpieczeństwu należy do kompetencji właściwego organu. Posiadacz nieruchomości nie jest uprawniony do decydowania o tym, czy dane drzewo należy usunąć¹¹. Ponadto, zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 13 stycznia 2012 r.¹², jeżeli dane drzewo stanowi zagrożenie, to należy to podnieść w uzasadnieniu wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie takiego drzewa. Taka okoliczność nie może bowiem być usprawiedliwieniem dla samowolnego wycięcia drzewa przez daną osobę.

3. ZAKRES PODMIOTOWY ZEZWOLENIA

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2010 r., II OSK 1896/09, CBOSA.

¹¹ Wyrok NSA dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. II OSK 1970/06, LEX nr 437687.

¹² Sygn. II OSK 2052/10, LEX nr 1126335.



NA USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW

Podmiotem¹³ odpowiedzialnym za popełnienie deliktu administracyjnego z art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. może być tylko ten, kto był uprawniony do uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, a więc może to być podmiot określony w art. 83 ust. 1 u.o.p. Administracyjna kara pieniężna może być więc nałożona na właściciela nieruchomości bądź jej posiadacza, albo też na właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 kc¹⁴. Warto w tym miejscu wskazać, że do ukarania podmiotu naruszającego omawiane regulacje prawne nie jest wymagane jego osobiste działanie. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 30 marca 2011 r.¹⁵, nie ma znaczenia okoliczność, czy posiadacz nieruchomości był osobistym sprawcą deliktu, czy w tym celu posłużył się osobą trzecią. Jak wskazuje NSA, wyłączenie odpowiedzialności może nastąpić tylko wtedy, kiedy usunięcie drzew lub krzewów nastąpiło bez wiedzy i zgody danego podmiotu. W omawianym wyroku wskazano ponadto, że usuwanie drzew lub krzewów nie musi być działaniem zamierzonym, a dla powstania odpowiedzialności wymagane jest istnienie braku należytej staranności przy dokonywaniu określonych czynności.

¹³ Zob. wyrok TK z 2014 r., w którym to wyroku zostało wskazane, że przepis art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p., wbrew regułom konstruowania przepisów mających sankcyjny charakter, nie wskazuje podmiotu podlegającego ukaraniu; W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw*, Warszawa 2009, s. 258-266.

¹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 czerwca 2013 r., II SA/Gd 121/13, LEX nr 1326579.

¹⁵ Sygn. II OSK 568/10, LEX nr 1080362.



4. ADMINISTRACYJNA KARA PIENIĘŻNA JAKO FORMA ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACYJNEJ

Administracyjne kary pieniężne są mechanizmem odpowiedzialności administracyjnej¹⁶. Co do zasady, sądy akceptują fakt, że pieniężna kara administracyjna za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia jest określona bezwzględnie, według odgórnie ustalonych przeliczników¹⁷. W wyroku TK z dnia 29 kwietnia 1998 r.¹⁸ przyjęto automatyzm nakładania sankcji administracyjnych, bez względu na występowanie winy po stronie podmiotu naruszającego określone przepisy prawa. Przesłanką wymierzania administracyjnych kar pieniężnych jest samo naruszenie określonych reguł prawnych, bez względu na stopień zawinienia sprawcy deliktu administracyjnego, czyli „obiektywna bezprawność”¹⁹. Przy czym bezprawność czynu, zgodnie z wyrokiem TK z dnia 4 lipca 2002 r.²⁰, należy rozumieć jako zachowanie sprawcy niezgodne z przepisami prawa i zasadami współżycia społecznego. Odpowiedzialność za omawiany delikt administracyjny opiera się na fakcie naruszenia określonego obowiązku prawnego, nie zaś na kryterium winy danego podmiotu²¹.

Administracyjna kara pieniężna wymierzana jest obligatoryjnie w przypadku ziszczenia się przesłanek ustawowych, przy

¹⁶ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo Ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 491; W. Radecki, *Kontrowersje wokół kar pieniężnych za usuwanie drzew bez zezwolenia*, „Casus” 2004, nr 1, s. 49. Autor uważa, że administracyjne kary pieniężne należą do odpowiedzialności o charakterze penalnym, która jest bliska odpowiedzialności karnej.

¹⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. II OSK 1896/09, CBOŚA; wyrok NSA z dnia 29 marca 2011 r., sygn. II OSK 567/10, LEX nr 1084642; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 2052/10, LEX nr 1126335.

¹⁸ Sygn. K 17/97, OTK 1998/3/30.

¹⁹ Wyrok TK z 2014 r.; zob. E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Oplaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 40-44.

²⁰ Sygn. P 12/01, OTK-A 2002/4/50.

²¹ Zob. L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s.71.



czym nie jest wymagane stwierdzenie istnienia winy po stronie podmiotu naruszającego wymagania ochrony środowiska²². Ustawodawca wykluczył więc jakąkolwiek uznaniowość organu w tej kwestii²³. Odpowiedzialność administracyjna w omawianej sytuacji jest co do zasady uznawana za odpowiedzialność obiektywną. Już w wyroku NSA z dnia 9 kwietnia 1986 roku²⁴ stwierdzono, że dla wymierzenia kary pieniężnej za usuwanie drzew i krzewów wystarczające jest ustalenie, że usunięcia wskazanej roślinności dokonano bez wymaganego zezwolenia właściwego organu administracji państwowej. NSA przy tym wskazał, że obojętne jest to, że dana roślinność miała w trakcie określonego procesu inwestycyjnego ulec likwidacji bądź też nie. Również w innym wyroku NSA²⁵ wskazano, że obowiązek wymierzenia przez organ administracyjnej kary pieniężnej jest niezależny od przyczyn naruszenia określonych regulacji prawnych i łączy się z samym faktem ich naruszenia. Znaczna liczba orzeczeń wskazuje, że odpowiedzialność za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia jest oparta na zasadzie bezprawności czynu i z uwagi na ten fakt jest ona odpowiedzialnością obiektywną, niezależną od winy ukaranego²⁶. Co więcej, w orzecznictwie wskazuje się, że nawet wystąpienie przez zainteresowany podmiot z wnioskiem o wydanie określonego zezwolenia nie konwaliduje późniejszego ich usunięcia pomimo braku wymaganego zezwolenia²⁷.

Jak wskazano w wyroku TK z 2014 r., w praktyce rzadko występują orzeczenia sądów administracyjnych, które kwestionują nakładanie administracyjnych kar pieniężnych według jed-

²² Zob. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 103.

²³ Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ke 780/13, LEX nr 1426814.

²⁴ Sygn. III SA 1313/85, ONSA 1986, nr 1, poz. 21.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 1987 r., sygn. IV SA 667/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 6.

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r., sygn. II OSK 568/10, LEX nr 1080362.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2262/10, LEX nr 1138121.



nakowej miary wobec wszystkich sprawców danego deliktu, bez możliwości obrony poprzez udowodnienie istnienia przesłanek wyłączających odpowiedzialność danego podmiotu²⁸. Istotnym wyrokiem poruszającym problematykę zawinienia podmiotu jest wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2012 r.²⁹, który to wskazuje, że nie można mówić o karze (nawet tylko administracyjnej) bez zawinienia, czy zaniedbania osoby odpowiedzialnej. Takie stosowanie przepisów u.o.p. sprzeczne jest z konstytucyjną zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. W orzeczeniu TK z dnia 1 marca 1994 r.³⁰ wskazano, że dla wymierzenia kary administracyjnej musi istnieć 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”.

5. CHARAKTER ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ ZA USUWANIE DRZEW LUB KRZEWÓW BEZ WYMAGANEGO ZEZWOLENIA

Poddawaną analizie administracyjną karę pieniężną nakłada wójt, burmistrz albo prezydent miasta w drodze decyzji. Wskazany organ ustala ją w wysokości trzykrotności opłaty przewidzianej za usunięcie drzew lub krzewów. Kara ta nakładana jest w sposób sztywny, albowiem nie przewidziano w ustawie możliwości różnicowania wysokości wymierzanej kary. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wyrok TK z dnia 15 stycz-

²⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. IV SA 612/97, LEX nr 48160.

²⁹ Sygn. II SA/BK 706/11, LEX nr 1164470.

³⁰ Sygn. 7/93, OTK 1994/1/5.



nia 2007 r.³¹, w którym wskazano istotę kary administracyjnej, jaką jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. Zgodnie z wyrokiem, „proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego”.

Tytułowa administracyjna kara pieniężna ukierunkowana jest na zapewnienie wykonania określonych celów ochrony środowiska oraz na doprowadzenie do takiego stanu, w którym korzystanie ze środowiska będzie jak najmniej uciążliwe. Kara ta jest rodzajem sankcji administracyjnych³². Z uwagi na brak ustawowej definicji sankcji administracyjnych, powstały liczne wątpliwości co do sposobu ich pojmowania³³. Pomocną w tej kwestii może okazać się Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy³⁴, która postuluje o wprowadzenie określonych gwarancji dla podmiotu podlegającego odpowiedzialności administracyjnej. Jak wskazuje M. Stahl, w doktrynie powszechnie przyjmuje się szerokie ujęcie sankcji administracyjnych rozumianych jako negatywne konsekwencje naruszenia norm administracyjnoprawnych³⁵.

Administracyjną karę pieniężną należy odróżnić od grzywien w ujęciu prawa karnego³⁶. Te dwie instytucje różni przede wszystkim cel ich ustanowienia, gdyż wymierzona grzywna w prawie karnym ma stanowić rodzaj odwetu za naruszone dobro (a więc funkcja represyjna), a administracyjna kara pieniężna powinna odgrywać przede wszystkim funkcję prewencyjną³⁷. Nie można zaprzeczyć, że zarówno grzywna jak i administra-

³¹ Sygn. P 19/06, OTK 2007/1/2.

³² Zob. wyrok TK z dnia 2014 r.; por. także A. Kaźmierska-Patrzyczyna, A. Rabiega-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, [w:] *Sankcje administracyjne...*, s. 438.

³³ M. Stahl, *Sankcje administracyjne- problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne...*, s. 22.

³⁴ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy R (91) z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych.

³⁵ M. Stahl, op. cit., s. 23.

³⁶ Zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2014, s. 331.

³⁷ Zob. M. Górski, op. cit., s. 103.



cyjna kara pieniężna cechują się znacznym stopniem dolegliwości, niekiedy administracyjna kara pieniężna bywa bardziej dotkliwa z uwagi na odczuwany ciężar finansowy. W wyroku TK z 2014 r. wskazano, że jeżeli nawet przy administracyjnej karze pieniężnej występuje pewien element represji, to nie może on dominować nad właściwym celem tej kary, jakim jest cel prewencyjny, dyscyplinujący i restytucyjny. W porównaniu do prawa karnego, procedura wymierzania administracyjnej kary pieniężnej jest o wiele szybsza i wymaga mniejszych kosztów postępowania. W odniesieniu do instytucji grzywny, jej wymierzenie niesie za sobą poważniejsze konsekwencje prawno-społeczne, m.in. z uwagi na stygmatyzującą funkcję grzywny (np. ujawnienie skazania w Krajowym Rejestrze Karnym). W wyroku TK z dnia 15 stycznia 2007 r. wskazano, że „granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej”.

6. WYSOKOŚĆ ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ ZA USUWANIE DRZEW LUB KRZEWÓW BEZ ZEZWOLENIA

Wyrok TK z 2014 r. jest istotny z punktu widzenia określenia zasad odpowiedzialności za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia. Trybunał Konstytucyjny nie kwestionując potrzeby i dopuszczalności stosowania administracyjnych kar pieniężnych, wskazał, że co prawda ustawodawca ma określoną swobodę kształtowania kar administracyjnych, jednakże nie jest to swoboda pełna. Granice swobody ustawodawcy wyznaczone są przez zasadę demokratycznego państwa prawnego, ochronę praw i wolności jednostki oraz zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy”. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zarówno możliwość zastosowania administracyjnej kary pieniężnej jaki i jej wymiar po-

1/2015



winy odpowiadać konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności. Przede wszystkim surowość kary winna być dostosowana do stopnia naruszenia dobra prawem chronionego. Ustawodawca przy kształtowaniu odpowiedzialności za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia nie powinien abstrahować od sytuacji materialnej podmiotu odpowiedzialnego, ponieważ zbyt wysoka kara może doprowadzić do „ruiny finansowej” tego podmiotu. Trybunał Konstytucyjny odnosi się krytycznie do braku regulacji prawnych pozwalających na możliwość miarkowania wysokości nakładanej kary oraz pozwalających w określonych sytuacjach na odstępianie od jej wymierzenia. Z uwagi na sztywno określoną wysokość administracyjnej kary pieniężnej, oderwanej od okoliczności czynu, TK uznał przepisy art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 u.o.p. za niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Pomimo odroczenia utraty mocy obowiązywania wskazanych przepisów na okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, sądy stosują się do wskazań zawartych w wyroku TK. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 28 sierpnia 2014 r.³⁸, w ślad za omawianym wyrokiem, powołał się na brak uregulowań w zakresie miarkowania wysokości administracyjnej kary pieniężnej nakładanej za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia. Uchylając zaskarżoną decyzję, sąd ten wskazał, że przepis uznany przez TK za niekonstytucyjny jest takim od dnia jego wydania. Samo odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu ma na celu umożliwienie jego zmianę poprzez dostosowanie do wskazań TK. Również NSA w swoich orzeczeniach powołuje się na wyrok TK z 2014 r.³⁹ W uzasadnieniu do wyroku o sygn. II OSK 2697/14 NSA wskazał, że może nie stosować przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją RP, mimo że uchylenie jego mocy odroczone w czasie. Zdaniem NSA akt uchylony w wyniku orzeczenia TK, niezależnie od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, traci cechę domniemania konstytucyjności. Naczelny Sąd Admi-

³⁸ Sygn. II SA/Bk 653/14, CBOSA.

³⁹ Zob. wyroki NSA z dnia 4 grudnia 2014 r. – sygn.: II OSK 2697/14, II OSK 2698/14, II OSK 2696/14, II OSK 2695/14, CBOSA.



nistracyjni uznał, że „wymierzona stronie skarżącej kara była (...) wymierzona w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności (...) czynu, co nie spełnia testu proporcjonalności w ograniczeniu prawa własności”.

7. PODSUMOWANIE

Konkludując, należy podkreślić potrzebę istnienia określonych mechanizmów prawnych mających na celu efektywną i należytą ochronę zasobów środowiska. Procedura uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów niewątpliwie zapewnia ochronę przyrody. Nie kwestionując potrzeby istnienia administracyjnych kar pieniężnych za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia, należy zastanowić się nad zasadnością nakładania bezwzględnej, sztywno określonej kary pieniężnej za nielegalne usunięcie drzew lub krzewów (trzykrotność opłaty wymaganej przy wydawaniu zezwolenia). W projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁰ przewiduje się zmianę wysokości administracyjnej kary pieniężnej w wysokości dwukrotności opłaty za usunięcie drzew lub krzewów. Ponadto, projekt przewiduje możliwość zmniejszenia kary z uwagi na sytuację finansową sprawcy naruszenia. Utrzymanie administracyjnej kary pieniężnej jest niezbędne i konieczne z uwagi na potrzebę ochrony przyrody, jednakże kara ta nie powinna być nadmierna i prowadzić do nieproporcjonalnych w stosunku do szkody dolegliwości finansowych. Proponowany projekt zmian nie wydaje się być wystarczający z uwagi na brak okoliczności różnicujących przyczyny usunięcia drzewa czy krzewu. W u.o.p. brak jest uregulowań, które uwzględniałyby okoliczności szczególne (np. choroba drzewa czy stan wyższej konieczności) a które zwolniłyby z odpowiedzialności dany podmiot lub chociażby tę odpowiedzialność w określonym stopniu umniejszyły. Oczywiście można

⁴⁰ Druk sejmowy nr 2656/VII kadencja Sejmu.



stwierdzić, że w przypadku stwarzania zagrożenia przez drzewo, to należy taką okoliczność umieścić we wniosku o zezwolenie na usunięcie drzewa. Jednakże należy mieć na uwadze, że postępowanie przed organami administracji wymaga określonego czasu, a niekiedy, z uwagi na stopień zagrożenia, potrzeba wycięcia drzewa jest natychmiastowa (np. uszkodzone drzewo w wyniku działania siły wyższej). Podmiot powinien mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, że naruszenie norm prawnych jest wynikiem okoliczności, za które podmiot ten odpowiedzialności nie podnosi⁴¹. W istniejącym porządku prawnym przy nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej nie można uwzględnić stopnia uszczerbku powstałego w środowisku (o ile w ogóle w danej sytuacji powstał). Co gorsza, sytuacja finansowa sprawcy deliktu administracyjnego nie jest brana pod uwagę, co może w skrajnym przypadku doprowadzić do wymierzenia nieproporcjonalnie wysokiej kary pieniężnej w stosunku do wysokości powstałej szkody.

Wyrok TK z 2014 r. jest bez wątpienia wyrokiem szczególnym, ukazującym wadliwość ukształtowania procedury wymierzania administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia. Niedopuszczalne jest, aby w demokratycznym państwie prawnym istniała sytuacja, w której wymierzana jest kara nieproporcjonalnie wysoka w stosunku do stopnia powstałej szkody. Kara powinna być dostosowana do sytuacji majątkowej sprawcy naruszenia, ponieważ tylko w ten sposób dana kara może spełnić swoją podstawową funkcję, jaką jest funkcja prewencji. Doprowadzając do poważnych problemów finansowych danego podmiotu, administracyjna kara pieniężna wyrządza nadmierną dolegliwość. W konsekwencji, taka regulacja może spotkać się z krytyką doktryny, poprzez wskazanie, że kara administracyjna zaczyna być bliższa prawu karnemu. Jako *de lege ferenda*, należy zastanowić się nad ustanowieniem odpowiednich reguł prawnych, które nakazywałyby przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej branie pod uwagę indywidualnych okoliczności konkretnego przypadku

⁴¹ Zob. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendroška, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1067.



(m.in. sytuacja finansowa sprawcy naruszenia, stan wyższej konieczności).

BIBLIOGRAFIA

- Boć J. (red.), *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony środowiska*, Wrocław 2013.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo Ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2014.
- Kaźmierska-Patrzyczyna A., Rąbiega-Przyłęcka A., *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., Korczak J., Woźniak M., *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013.
- Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
- Radecki W., *Kontrowersje wokół kar pieniężnych za usuwanie drzew bez zezwolenia*, „Casus” 2004, nr 1.
- Radecki W., *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw*, Warszawa 2009.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.

Kontakt e-mail

pzielinska@mec.univ.szczecin.pl

