

LUCYNA STANISZEWSKA

Rozważania w przedmiocie adekwatności i sprawiedliwości administracyjnych kar pieniężnych na gruncie ustawy o ochronie przyrody, ze szczególnym uwzględnieniem kar z tytułu usunięcia drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia

Wprowadzenie

Charakterystyczną cechą przepisów prawnych, które należą do prawa ochrony środowiska, jest rozbudowana regulacja dotycząca odpowiedzialności sankcyjnej, mającej w istocie charakter regulacji penalnej, różnej jednak od odpowiedzialności karnej. Na gruncie ustawy o ochronie przyrody¹ można wyróżnić sankcyjną odpowiedzialność prawną, zawartą w art. 88 tego aktu. Jest to odpowiedzialność za działania bezprawne określone w kolejnych ustępach tegoż przepisu. Owa bezprawność przejawia się w niedopełnieniu obowiązków wynikających z norm prawnych zawartych w rozdziale czwartym u.o.p., a dotyczących ochrony terenów zieleni i zadrzewień. W przypadku usunięcia drzew lub krzewów będzie to naruszenie nałożonego obowiązku uzyskania wskazanego w art. 83 ust. 1 u.o.p. zezwolenia legalizacyjnego. Niewątpliwie zatem znamię czasownikowe „usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia” zawarte w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. należy rozumieć jako bezprawne.

¹ Ustawa z dnia 16 IV 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 627), dalej także „u.o.p.”.

Kary pieniężne za naruszenia przepisów prawa administracyjnego stanowią jeden z wielu środków odpowiedzialności administracyjnej, a ich wymierzenie nie wyłącza ani nie ogranicza możliwości stosowania innych rodzajów odpowiedzialności. Niewątpliwie w polskim porządku prawnym podstawową funkcją administracyjnych kar pieniężnych jest represja wobec administrowanych. Represja jednakże nie jest celem samoistnym żadnej kary. O represji jako celu samym w sobie można by mówić wówczas, gdyby kara miała jedynie czynić zadość poczuciu sprawiedliwości. Takie założenie w przypadku administracyjnej odpowiedzialności administrowanych o charakterze obiektywnym jest wręcz niedopuszczalne². Represja wobec administrowanych powinna być podporządkowana funkcji prewencyjnej. Stymulacja ekonomiczna winna być zatem proporcjonalna do powagi deliktu, a także indywidualnych okoliczności sprawy. Niewątpliwie zatem istotną kwestią pozostaje zagadnienie adekwatności i sprawiedliwości administracyjnych kar pieniężnych. Kary te, jak każdy inny środek represji indywidualnej, winny być współmierne do wagi popełnionego deliktu administracyjnego. Tylko kara sprawiedliwa może oddziaływać prewencyjnie na sprawcę oraz na ogół społeczeństwa³.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy administracyjnych kar pieniężnych za delikty godzące w ochronę zieleni i zadrzewień, a zwłaszcza z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, pod względem ich adekwatności i sprawiedliwości. Niewątpliwie budzą one uzasadnione wątpliwości praktyków i teoretyków prawa. W ubiegłym roku do Trybunału Konstytucyjnego (TK) wpłynęło pięć skarg konstytucyjnych⁴ w przedmiocie zbadania zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 u.o.p. w zakresie, w jakim przepisy te przewidują obligatoryjne wymierzenie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, bez możliwości zmniejszenia wysokości tej kary lub odstąpienia od jej wymierzenia, z art. 21 ust. 1 oraz art. 64

² W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium porównawcze*, Warszawa 1985, s. 123.

³ Z. Sienkiewicz, w: *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, pod red. M. Bojarskiego, J. Giezka, Z. Sienkiewicz, Warszawa 2004, s. 264.

⁴ Sprawy rozpoznawane pod główną sygnaturą SK 6/12 – sprawa połączona z SK 7/12, SK 24/12, SK 30/12, SK 1/13; dokumenty do sprawy dostępne na stronie internetowej: <http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm> (dostęp: 12 X 2013).

ust. 1–3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Przedmiotem skarg było także 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 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew⁶ i lp. 2 załącznika do tego rozporządzenia z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 86 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W przedmiocie braku proporcjonalności wymierzanych kar administracyjnych w stosunku do wagi naruszonych dóbr wypowiedział się Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniach do Ministra Administracji i Cyfryzacji z 29 stycznia 2013 r.⁷ oraz do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 4 stycznia 2013 r.⁸ Rzecznik wskazał, że obecnie sankcyjna odpowiedzialność administracyjna zastępuje w coraz większej mierze odpowiedzialność karną z tytułu wykroczeń, co wiąże się z licznymi negatywnymi konsekwencjami dla podmiotów podlegających ukaraniu. Zauważył także, że sądownictwo administracyjne nie dysponuje wystarczająco precyzyjnymi środkami, aby dokonać prawidłowej oceny wysokości wymierzonej kary pieniężnej, dlatego też ważnym postulatem jest sprawiedliwość tychże kar⁹.

1. Delikty administracyjne na tle ustawy o ochronie przyrody

Przedmiotem ustawy o ochronie przyrody są w szczególności regulacje mające na celu ochronę walorów krajobrazowych, terenów zieleni, drzew i krzewów. Biorąc to pod uwagę, ustawa przyjmuje trzy podstawowe typy deliktów:

1) zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: „Konstytucja RP”.

⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 X 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz. U. 2004 Nr 228, poz. 2306 ze zm.), dalej: „Rozporządzenie w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew”.

⁷ http://www.sprawy_generalne.brpo.gov.pl/pdf/2013/01/722886/1698149.pdf (dostęp: 12 X 2013).

⁸ http://www.pigtsis.pl/content/files/15/public/Pismo_RPO_do_Ministra_TBIGM4012013.pdf (dostęp: 12 X 2013).

⁹ http://www.sprawy_generalne.brpo.gov.pl/pdf/2013/01/722886/1698149.pdf (dostęp: 12 X 2013).

sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności,

2) usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia (za wyjątkiem przypadków wskazanych w art. 83 ust. 6 u.o.p.),

3) zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych¹⁰.

Odpowiedzialność przewidziana w art. 88 ustawy o ochronie przyrody jest sporna w doktrynie. Na gruncie tejże ustawy występuje kilka poglądów w zakresie charakteru sankcji pieniężnych. W. Jendrośka przyjmuje, że są one środkiem przymusu administracyjnego¹¹. L. Jastrzębski wskazuje, że administracyjne kary pieniężne mają formę odszkodowania za straty w środowisku¹². Wielu spośród przedstawicieli doktryny uważa jednak, że kary te są wyrazem ponoszenia odpowiedzialności administracyjnej¹³. Wątpliwości te pogłębia również brak jednolitych rozwiązań w zakresie wymierzania kar pieniężnych oraz mnogość aktów prawnych, w których one występują. D. Szumiło-Kulczycka zaproponowała trafną nazwę tej odpowiedzialności – odpowiedzialność administracyjno-karna, a nie karno-administracyjna¹⁴. Można tę odpowiedzialność określać także mianem odpowiedzialności karnej *sensu largissimo*¹⁵, ale najczęściej uznaje się ją za odpowiedzialność administracyjną, a czyny zagrożone karą pieniężną dość powszechnie nazywa się deliktami administracyjnymi¹⁶. Nazwa ta podkreśla także to, że funkcją stosowanych sankcji jest przede wszystkim prewencja, a nie represja – charakterystyczna dla odpowiedzialności karnej.

Pierwsza i trzecia postać deliktu z art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody polega na „zniszczeniu” elementów przyrody. Czasownik ten jest charakterystyczny dla opisu czynu zagrożonego karą kryminalną.

¹⁰ Art. 88 ust. 1 pkt 1–3 u.o.p.; szerzej: W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 388.

¹¹ J. Jendrośka, *Administracyjne kary pieniężne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1980, t. XIV, s. 11.

¹² L. Jastrzębski, *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 11, s. 76.

¹³ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 136; K. Gruszecki, *Kary pieniężne za zanieczyszczenie środowiska*, „Glosa” 2002, nr 6, s. 18; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29 i n.

¹⁴ D. Szumiło-Kulczycka, op. cit., s. 29.

¹⁵ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 79.

¹⁶ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 70 i n.

Odpowiedzialność z tytułu pierwszego z deliktów ponoszą wszystkie te podmioty, które korzystają z wymienionych w przepisie art. 88 ust. 1 pkt 1 u.o.p. środków. Ustawodawca nie uzależnia ponoszenia odpowiedzialności od tytułu prawnego do nieruchomości, na której zniszczone drzewa rosną, ani od gatunków lub innych właściwości zniszczonych drzew¹⁷.

Za trzeci spośród wskazanych w ustawie deliktów, polegający na niewłaściwej pielęgnacji drzew, krzewów lub terenów zieleni, odpowiedzialność powstaje wówczas, gdy nie będzie możliwe przypisanie odpowiedzialności zawartej w art. 88 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody. Ustawodawca wskazuje bowiem na szerokie rozumienie niewłaściwego wykonywania zabiegów pielęgnacyjnych. Odpowiedzialność taką będą mogły ponosić zatem wszystkie podmioty zobowiązane do pielęgnacji tychże obiektów. Do odpowiedzialnych zaliczyć należy, prócz posiadaczy, także podmioty, do których należy obowiązek dbania o te elementy przyrody. Odpowiedzialność można ponosić tylko na skutek ustalenia, że owe zabiegi były wykonane niewłaściwie, tj. niezgodnie z zasadami sztuki. Zatem wykazanie, że ich działania były prawidłowe, wyłącza odpowiedzialność administracyjną¹⁸.

Przybliżenie konstrukcji deliktów polegających na zniszczeniu zieleni oraz zadrzewień jest użyteczne dla porównania, w dalszej części artykułu, regulacji prawnych odnoszących się do wysokości kar administracyjnych z tytułu popełnienia tych deliktów z wymiarem kar administracyjnych za usunięcie bez wymaganego zezwolenia drzewa lub krzewu.

Druga interesująca postać deliktu – wskazana w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. – polega na „usuwaniu” drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, wówczas gdy zezwolenie było konieczne. Bez znaczenia dla bytu tego deliktu jest fakt, czy uzyskane zezwolenie byłoby zwolnione od opłaty na podstawie art. 86 u.o.p., czy też nie. W przypadku tego deliktu odpowiedzialność została ograniczona do podmiotów, które *de facto* mogły uczynić zadość obowiązkowi administracyjnemu, a więc mogły uzyskać stosowne zezwolenie na ich usunięcie. Skoro bowiem nikt inny nie mógł uzyskać pozwolenia, to i nikt inny nie może ponosić odpowiedzialności za ich usunięcie bez zezwolenia¹⁹. Odpowiedzialność ta została zobiektywizowana, a do jej poniesienia wystarczy wykazanie samego związku przyczynowego pomiędzy działaniem określonego

¹⁷ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 401–402.

¹⁸ W. Radecki, *Novum w karach pieniężnych*, „Zieleń Miejska” 2009, nr 3, s. 50.

¹⁹ W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Wrocław 1993, s. 28.

podmiotu a zniszczeniem drzew lub krzewów. Bez takiego ograniczenia administrowany ponosiłby odpowiedzialność nawet w sytuacji, gdyby usunięcie drzew lub krzewów było dokonane na skutek wykroczenia, czy też przestępstwa popełnionego przez osobę trzecią, o której działaniu posiadacz nie miał wiedzy i za którą nie ponosił odpowiedzialności. Powyższe stanowisko wynika wprost z następującej wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) w przedmiocie odpowiedzialności administracyjnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia: „jej ustalenie wymaga wykazania, iż istnieje związek przyczynowy pomiędzy zachowaniem konkretnej osoby a bezprawnym usunięciem drzew lub krzewów. Zachowanie to przejawiać się może w każdej formie (działanie i zaniechanie). Organy muszą zatem wykazać, że posiadacz nieruchomości przynajmniej wiedział o usuwaniu drzew z jego nieruchomości albo że na usunięcie drzewa świadomie się godził i mu nie zapobiegł”²⁰.

2. Procedura wymierzania sankcji pieniężnych

Postępowanie w przedmiocie ustalenia odpowiedzialności i wymierzenia kary na gruncie ustawy o ochronie przyrody jest zwykłym postępowaniem administracyjnym. Postępowanie to jest jednak determinowane swoim *quasi*-penalnym charakterem, zmierzającym do wydania administracyjnej kary pieniężnej. W związku z tym w procesie ustalania owej odpowiedzialności nie można zapominać o konieczności uwzględniania standardów wynikających z Konstytucji RP²¹. Mówiąc o obowiązujących standardach, Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do innych niż karne postępowania represyjnych odwoływał się do postanowień art. 42 Konstytucji RP²². Zwrócił uwagę, po pierwsze, na to, że czyn zabroniony, rodzaj i wysokość kar oraz zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie. Po drugie, podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł się zorientować na podstawie tylko samej ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego). Po trzecie, Konstytucja RP ustanawia

²⁰ Wyrok NSA z 3 IV 2009 r., sygn. II OSK 488/08, LEX nr 557065.

²¹ Wyrok TK z 29 IV 1998 r., sygn. K 17/97, OTK nr 3/1998, poz. 30.

²² Wyrok TK z 4 VII 2002 r., sygn. P 12/01, OTK-A nr 4/50/2002 (Dz. U. 2002 Nr 113, poz. 990).

zakaz karania za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia (zasada *lex poenalis retro non agit*)²³. W orzecznictwie wskazuje się zatem, że co do zasady do oceny norm wprowadzających sankcje administracyjne należy odpowiednio stosować zasady ukształtowane w odniesieniu do odpowiedzialności karnej²⁴.

W zakresie samej procedury wymierzania kar pieniężnych § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew stanowi, że ustalenie zniszczenia lub usunięcia drzew lub krzewów musi być następstwem przeprowadzenia oględzin terenu, z których sporządzany jest protokół. Protokół powinien zostać sporządzony precyzyjnie, ponieważ brak w sporządzonym protokole precyzyjnych ustaleń, przykładowo co do wysokości, na jakiej dokonano obliczenia obwodu usuniętego drzewa, uniemożliwia prawidłowe wyliczenie kary administracyjnej²⁵.

Ponadto możliwe jest prowadzenie postępowania kontrolnego jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego²⁶. Niezbędnym warunkiem, aby działalność organów ochrony przyrody była w pełni efektywna, oprócz uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych, są przyznawane im także uprawnienia pozwalające ustalić, czy zachodzą przesłanki wydania rozstrzygnięć nakładających określone obowiązki w zakresie ochrony przyrody. Podstawowym środkiem prawnym w tym zakresie jest upoważnienie organów ochrony przyrody do przeprowadzenia kontroli²⁷.

Organ wszczynający postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za zniszczenie bądź usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia w pierwszej kolejności powinien ustalić, czy usunięcie konkretnych drzew lub krzewów jest objęte obowiązkiem uzyskania

²³ Tak też TK w wyrokach: z 1 III 1994 r., sygn. U 7/93, OTK nr 1/1994, poz. 5; z 12 V 2009 r., sygn. P 66/07, OTK-A nr 5/2009, poz. 65; z 8 XII 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117; z 19 III 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; z 17 II 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8; z 12 V 2009 r., sygn. P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65; z 8 VII 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; z 19 II 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4; z 3 XI 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; z 10 XII 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91.

²⁴ Wyrok TK z 18 XI 2010 r., sygn. P 29/09 (Dz. U. 2010 Nr 225, poz. 1474).

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 11 IX 2007 r., sygn. IV SA/Wa 1210/07, LEX nr 374713.

²⁶ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 403.

²⁷ K. Gruszecki, *Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów*, Warszawa 2010, s. 24.

zezwoleń. W przypadku braku konieczności uzyskania zezwolenia legalizacyjnego nie będzie podstaw do wymierzenia kary pieniężnej za ich ewentualne usunięcie bez zezwolenia, gdyż ich usunięcie nie jest objęte koniecznością jego uzyskania. Jeżeli jednak doszło już do wszczęcia postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej, to powinno być ono uznane za bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁸ i jako takie podlegać umorzeniu.

Gdy ustalony zostanie stan faktyczny pozwalający na przypisanie odpowiedzialności, należy skupić się na właściwym prowadzeniu postępowania dowodowego poprzedzającego wydanie decyzji w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej tak za zniszczenie drzew lub krzewów, jak i ich usunięcie bez wymaganego zezwolenia. Specyfika postępowania dowodowego w tych sprawach polega na konieczności ustalenia wielkości drzew stanowiących przedmiot postępowania oraz ich gatunku. Okoliczności te wpływają na wysokość opłaty stanowiącej podstawę wymierzenia kary pieniężnej wynoszącej trzykrotność opłaty za usunięcie drzew. Niezbędne jest także przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego dendrologa. Judykatura wskazuje bowiem, że za niedopuszczalne należy uznać oparcie się, przy ustalaniu kary pieniężnej za usunięcie drzew, na ustaleniach poczynionych wyłącznie przez pracowników organu administracji odnośnie do wieku usuniętych drzew, bez możliwości weryfikacji prawidłowości wyciągniętych przez nich wniosków poprzez opinię biegłego, albowiem decyzja o karze oparta na tak ustalonym stanie faktycznym mogłaby być rażąco niesprawiedliwa²⁹.

Orzecznictwo wskazuje, że w sprawach o ustalenie kary pieniężnej za bezprawne usunięcie drzew lub krzewów opinia sporządzona przez biegłego powinna zawierać wyjaśnienie okoliczności podlegających ustaleniu i uzasadnienie przyjętego sposobu rozumowania. Podlega ona bowiem ocenie organu odnośnie do prawidłowości jej sporządzenia. Stronie, wobec której sankcja ma być zastosowana, należy zapewnić prawo do obrony i możliwość udowodnienia wskazanych przez nią okoliczności, mających z punktu widzenia kary zasadnicze znaczenie³⁰. Oczywiście takie same standardy muszą obowiązywać w każdej sprawie administracyjnej bez względu na to, ile drzew lub krzewów zostało zniszczonych albo usuniętych bez zezwolenia. Zasady przeprowadzenia postępowania

²⁸ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267), dalej: „k.p.a.”.

²⁹ Wyrok NSA z 9 I 2009 r., sygn. II OSK 1766/2007, LexPolonica nr 2061896.

³⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z 21 V 2008 r., sygn. II SA/Gd 130/08, LEX nr 413611.

są takie same niezależnie od tego, czy przedmiotem postępowania jest jedno drzewo, czy też tysiąc – polska procedura administracyjna nie wprowadza bowiem w tym zakresie żadnego zróżnicowania³¹.

Istotne jest, by procedura ustalenia administracyjnych kar pieniężnych uwzględniała określony prawem prewencyjny charakter kar. W przypadku prawa karnego sąd wymierza karę według swego uznania, w granicach przewidzianych w ustawie, oceniając różne okoliczności mające wpływ na wymiar kary na podstawie art. 53 Kodeksu karnego³². Taka regulacja nie została zamieszczona w u.o.p. Nie ma zatem tego, co dla odpowiedzialności karnej jest najistotniejsze, a mianowicie swobodnego wymiaru kary w granicach określonych ustawą. Sankcje, jakie przewiduje u.o.p., mają charakter kar bezwzględnie określonych. Organ nie dokonuje zatem wymiaru kary, ale nakłada ją, albowiem wysokość kary jest ściśle określona, zrelatywizowana do stawek opłat, nie daje organowi żadnego wyboru i żadnego luzu decyzyjnego. Organ, potwierdzając zaistnienie przesłanek stypizowanych w opisie deliktu, nawet gdyby dostrzegł okoliczności łagodzące, karę wymierzyć musi. Odpowiedzialność ta ma zatem charakter obiektywny. Zachowania opisane w hipotezie normy z art. 88 ust. 1 u.o.p. są deliktami, za które grozi sankcja finansowa. Ponadto przepis ten ma brzmienie imperatywne, a decyzja wydana na jego podstawie należy do tzw. decyzji związanych.

Trzeba także wskazać, że po wydaniu decyzji ustalającej odpowiedzialność i nakładającej karę pieniężną, strona postępowania może skorzystać z dwóch instytucji: umorzenia płatności kary oraz rozłożenia kary na raty. Jednakże umorzenie może być stosowane w przypadku deliktu opisanego w art. 88 ust. 1 pkt 1 i 3 wówczas, gdy od wydania decyzji o odroczeniu kary upłynęły 3 lata i po stwierdzeniu zachowania żywotności drzewa lub krzewu albo po odtworzeniu korony drzewa oraz gdy posiadacz nieruchomości w najbliższym sezonie wegetacyjnym odtworzył zniszczone tereny zieleni. W przypadku odtworzenia terenów zielonych nie jest jasne, czy ustawodawca miał na myśli elementy zieleni, takie jak trawniki, czy też zakresem tego pojęcia obejmował drzewa lub krzewy. Tylko w przypadku szerokiej interpretacji pojęcia „tereny zielone” z instytucji tej mogliby skorzystać administrowani, którzy dopuścili się usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Niewątpliwie należałoby doprecyzować, o jakie elementy zieleni chodzi w tym przepisie.

³¹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 403–404.

³² Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997 Nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej: „k.k.”.

W obu przedstawionych przypadkach decyzja o umorzeniu jest decyzją związaną: po ustaleniu, że drzewa lub krzewy, za których zniszczenie wymierzono karę pieniężną, zachowały swoją żywotność lub też tereny zieleni zostały odtworzone w następnym okresie wegetacyjnym, organy mają obowiązek umorzyć wymierzoną karę pieniężną.

Art. 88 ust. 7 u.o.p. stanowi o możliwości rozłożenia kary na raty na okres nie dłuższy niż 5 lat. Decyzje podejmowane w tym zakresie mają charakter uznaniowy, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem: karę „można” rozłożyć na raty³³, zaś kryteria pozwalające na pozytywne rozstrzygnięcie wniosku nie zostały określone. Tymczasem możliwość rozłożenia na raty opłat z tytułu pozwolenia na usunięcie drzew lub krzewów została uregulowana kompleksowo poprzez wskazanie kryterium sytuacji materialnej wnioskodawcy jako przesłanki do rozłożenia na raty (art. 87 ust. 6 u.o.p.). Natomiast brak wskazania przez ustawodawcę przesłanek do rozłożenia kary na raty kształtuje uznanie w orzekaniu. Sądowa kontrola decyzji uznaniowych nie obejmuje celowości wyboru przez organ administracji publicznej konkretnego rozstrzygnięcia, ale ogranicza się do zbadania, czy wybór ten nie nosi cech dowolności³⁴. Jest to zatem kontrola węższa niż w przypadku decyzji związanych. Mając na względzie fakt niejednoznacznego sformułowania art. 88 ust. 6 u.o.p. w zakresie możliwości umorzenia kary za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, administrowany, w celu złagodzenia kary, może skorzystać jedynie z instytucji rozłożenia jej na raty. Należy wysunąć postulat, by ustawodawca wskazał warunki, których spełnienie stanowiłoby pewną minimalną chociażby gwarancję pozytywnego rozpatrzenia wniosku o rozłożenie kary na raty.

Omówione powyżej charakterystyczne elementy postępowania ustalającego wymiar kary administracyjnej oraz jej wykonania ukazują, że zasadne byłoby doprecyzowanie przepisów, a także obniżenie wysokości kar administracyjnych, zwłaszcza za delikt w postaci usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, tym bardziej że obecne instytucje służące umorzeniu kary czy też jej rozłożeniu na raty nie mogą być w pełni wykorzystywane. Wszystko to ma również istotne znaczenie dla oceny adekwatności i sprawiedliwości administracyjnych kar pieniężnych.

³³ Szerzej M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 37.

³⁴ W przedmiocie kontroli sądowej decyzji uznaniowych wyrok NSA z 27 II 2013 r., sygn. I OSK 1457/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/739608977A> (dostęp: 10 XI 2013).

3. Zagrożenie sankcyjne deliktu polegającego na usunięciu drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia

Usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia stanowi podstawę do nałożenia kary pieniężnej decyzją administracyjną. Kara ta jest dotkliwa, albowiem wynosi trzykrotność opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4–6 u.o.p. W art. 89 u.o.p. zawarte zostały również wskazówki w zakresie ustalenia wysokości kar pieniężnych. Należy do nich np. obwód pnia ściętego bez zezwolenia drzewa, ale także informacje zebrane w toku postępowania administracyjnego.

W celu ustalenia wysokości kary, należy w pierwszej kolejności wyliczyć, jaka byłaby wysokość opłaty administracyjnej za zezwolenie na usunięcie drzewa. Wysokość opłaty zależy od obwodu pnia na wysokości 130 cm oraz rodzaju i gatunku drzewa (im cenniejszy gatunek i im większy egzemplarz, tym wyższa opłata). W celu wyliczenia opłaty należy przemnożyć obwód drzewa (na wysokości 130 cm) przez stawkę opłaty za 1 cm obwodu pnia dla danego rodzaju i gatunku drzewa. Stawki są co roku waloryzowane i wskazane w corocznie ogłaszanym obwieszczeniu Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenie zieleni. Stawki opłat na rok 2013 za usuwanie drzew określone w złotych za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm wynoszą od 13,16 do 328,34 zł/cm i określone są dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew wskazanych w załączniku nr 2 do obwieszczenia Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenie zieleni na rok 2013³⁵. Otrzymaną kwotę należy przemnożyć przez współczynnik różnicujący stawkę w zależności od obwodu pnia drzewa. Współczynniki te znajdują się w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew. Opłaty z tytułu usunięcia drzew lub krzewów na terenach uzdrowisk, obszaru ochrony uzdrowiskowej, terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz terenów zieleni są powiększane o 100%, a zatem odpowiednio wyższe są także kary administracyjne za bezprawne usunięcie drzew lub krzewów.

³⁵ Obwieszczenie Ministra Środowiska z 25 IX 2012 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2013 (M. P. 2012, poz. 747).

Należy zwrócić uwagę na rozbieżność pomiędzy wysokością sankcji administracyjnych przewidzianych za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia a sankcjami karnymi przewidzianymi za kradzież polegającą na wyrębie drzewa lub krzewu z lasu. Z tytułu popełnienia czynu polegającego na wyrębie gałęzi, korzeni, krzewów w lesie, o którym stanowi art. 148 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń³⁶ grozi grzywna maksymalnie w wysokości do pięciu tysięcy złotych i przepadek drewna. Kary za to wykroczenie są zatem zdecydowanie łagodniejsze niż kary administracyjne wymierzane na podstawie u.o.p. W art. 148 § 1 pkt 1 k.w. wśród przedmiotów wykroczenia nie wymienia się drzew. Wyrąb drzewa w lesie, jego kradzież lub przywłaszczenie stanowią albo wykroczenie określone w art. 120 § 1 k.w., jeśli jego wartość nie przekracza 75 zł, albo przestępstwo określone w art. 290 § 1 k.k., jeśli jego wartość jest większa niż 75 zł. Sprawca wykroczenia podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny maksymalnie do pięciu tysięcy złotych. Wykroczenie to w sytuacji wymierzenia grzywny jest łagodniej karane niż delikt administracyjny. Należy nadto podkreślić, że regulacja prawnokarna wyodrębnia zachowania polegające na kradzieży krzewów od kradzieży drzew, osobno kształtując sankcje za te czyny.

Za przestępstwo kradzieży drzewa z lasu sprawca podlega odpowiedzialności jak za zwykłą kradzież. Sankcją grożącą za ten czyn jest kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Ponadto sąd orzeka obowiązkowo na rzecz pokrzywdzonego nawiązkę w wysokości podwójnej wartości drzewa. Przestępstwo niewątpliwie zagrożone jest sankcją rodzajowo dotkliwszą niż delikt administracyjny. Jednakże należy zauważyć, że przedmiotem ochrony przy wykroczeniach i przestępstwie kradzieży leśnej jest własność zadrzewień w lasach, które stanowią zarówno mienie państwowe, jak i prywatne, a nie sama tylko ochrona istnienia zadrzewień, jak w przypadku deliktu administracyjnego. Ponadto ciężar gatunkowy przestępstwa jest o wiele wyższy niż w przypadku deliktu administracyjnego.

Niewątpliwie taka analiza pozwala stwierdzić, że sankcje administracyjne za delikt polegający na usunięciu drzew lub krzewów bez zezwolenia powinny ulec obniżeniu. Kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo zarządzających zadań administracji, zaś granica

³⁶ Ustawa z dnia 20 V 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 482), dalej „k.w.”.

pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem powinna być wyraźna, o czym obecnie ustawodawca zapomina.

Regulację sankcji z tytułu popełnienia deliktu w postaci usunięcia drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia należy zestawić także z regulacją sankcji z tytułu zniszczenia terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów. Sankcje finansowe z tytułu tychże deliktów także należą do kategorii bezwzględnie oznaczonych, wynoszą zawsze trzykrotność opłaty, a organ wymierzający karę nie ma żadnych możliwości jej łagodzenia. Stawka opłaty za usunięcie jednego metra kwadratowego powierzchni pokrytej krzewami wynosi 243,22 zł, a stawka kar za zniszczenie jednego metra kwadratowego terenu zieleni:

- a) dla trawników – 55,93 zł,
- b) dla kwietników – 480,37 zł³⁷.

Jedyna możliwość uniknięcia kary została przewidziana w odniesieniu do takiego uszkodzenia (jeszcze nie zniszczenia) drzew lub krzewów, które nie wyklucza zachowania ich żywotności oraz możliwości odtworzenia korony drzewa, a posiadacz nieruchomości podjął działania w celu zachowania żywotności tych drzew lub krzewów. Wtedy termin płatności kary odracza się na okres 3 lat, po czym organ sprawdza, czy drzewo lub krzew zachowały żywotność i czy korona drzewa została odtworzona. Jeżeli tak, to kara podlega umorzeniu, jeżeli zaś nie, to należy sprawdzić, dlaczego drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności lub korona drzewa nie została odtworzona. Jeżeli nastąpiło to z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości – kara podlega umorzeniu, jeżeli zaś z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości – karę uiszcza się w pełnej wysokości. Ponadto karę nałożoną za zniszczenie terenów zieleni umarza się w całości, jeżeli posiadacz nieruchomości odtworzył w najbliższym sezonie wegetacyjnym zniszczony teren zieleni.

Także w przypadku zniszczenia zadrzewień i krzewów istotne byłoby obniżenie administracyjnej kary pieniężnej, tak aby dostosować jej wysokość do realnych możliwości finansowych administrowanych. Delikty te dotyczą jedynie „zniszczenia” obiektów przyrody, ich ciężar gatunkowy jest zatem niewątpliwie mniejszy niż w przypadku usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, a w ślad za tym i kary winny być proporcjonalnie mniej dotkliwe.

³⁷ Obwieszczenie Ministra Środowiska z 25 IX 2012 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2013 (M. P. 2012, poz. 747).

Biorąc pod uwagę takie brzmienie przepisów, administracyjne kary pieniężne, które mogą być nakładane na jednostkę – także na osoby fizyczne – w przypadku wyżej wymienionych deliktów należy uznać za bardzo surowe. Zwłaszcza dla osób fizycznych, których dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza minimalnego wynagrodzenia za pracę, tak wysokie kary przekraczają możliwości finansowe, a w konsekwencji stają się karami niesprawiedliwymi.

Należy zauważyć, że przepisy te, z wyłączeniem wąsko określonych przypadków, co do zasady nie przewidują możliwości umorzenia nałożonych kar pieniężnych. Nie bez znaczenia jest także fakt, że administrowany nie może uwolnić się od odpowiedzialności ani też domagać się jej złagodzenia nawet wówczas, gdy usunięte bez wymaganego zezwolenia drzewo mogłoby zagrażać życiu ludzi, mieniu, czy nawet wówczas, gdy drzewo było w dużej części martwe. Wysokość kar pieniężnych może być zatem bardzo niesprawiedliwa i niewspółmierna do popełnionego deliktu. Orzecznictwo wskazuje jednoznacznie, że samowolne działanie polegające na usunięciu drzew lub krzewów ze względu na przyczynę nieleżącą po stronie posiadacza może co najwyżej stanowić uzasadnienie wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie takiego drzewa, lecz nie może usprawiedliwiać takiego działania³⁸. Z tych przyczyn kwestia stanu drzewa (np. jego obumarcie) może mieć znaczenie przy naliczaniu opłaty za usunięcie drzewa, ale nie przy wymierzaniu kary administracyjnej. Powołane przepisy prawa, a także inne przepisy u.o.p., nie przewidują możliwości odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa z prywatnej nieruchomości bez wymaganego zezwolenia, a decyzja w tym przedmiocie ma charakter związany, wykluczający jakąkolwiek uznaniowość organu w tej sprawie. Jest to odpowiedzialność za delikt administracyjny, przy której także wartość przyrodnicza usuwanego drzewa nie ma znaczenia, ponieważ jest to odpowiedzialność za działanie bez zezwolenia³⁹. Jedynie zatem właściwe określenie wysokości sankcji w stosunku do wagi deliktu może czynić zadość zasadzie sprawiedliwości w wymierzaniu pieniężnych kar administracyjnych.

³⁸ Wyrok NSA z 19 II 2009 r., sygn. II OSK 204/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/739608977A> (dostęp: 13 X 2013); wyrok WSA w Krakowie z 6 IX 2013 r., sygn. II SA/Kr 627/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/739608977A> (dostęp: 13 X 2013).

³⁹ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 266; C. Grzybowski, *Odpowiedzialność z tytułu kar pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 6, s. 366.

4. Adekwatność sankcji pieniężnych za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia

Sankcje administracyjne niewątpliwie stanowią istotną ingerencję w prawa podmiotowe administrowanych, w celu ochrony interesu publicznego. Biorąc to pod uwagę, należy postawić pytanie o to, w jaki sposób ustawodawca powinien je kształtować, aby nie naruszać istoty tychże praw podmiotowych, a zwłaszcza by zachować zasadę proporcjonalności stanowiącą element zasady adekwatności⁴⁰.

Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja i prewencja, natomiast w przypadku kar administracyjnych – oprócz celu restytucyjnego – zwłaszcza prewencja. To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji zadań administracji publicznej. Doktryna wskazuje podobnie, albowiem administracyjne kary pieniężne mogą spełniać także inne cele, w tym cel represyjny, jednakże celem pierwszoplanowym kar administracyjnych jest funkcja ochronna dla porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, potem restytucyjna, a na końcu ewentualnie represyjna⁴¹.

Chociaż u.o.p. nie stawia regulacjom administracyjno-karnym żadnych wymogów, to w pełni odnoszą się do nich reguły wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa z art. 2 Konstytucji RP⁴², tj. reguły proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej. Podobne stanowisko w kwestii stosowania gwarancji prawno-karnych do spraw niekwalifikowanych formalnie jako sprawy karne zajmuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴³, wielokrotnie podkreślający, że

⁴⁰ Tak też P. Chmielnicki, *Sankcje publicznoprawne jako sposób formalizacji reguł określających wypłaty i koszty działania*, w: *Sankcje administracyjne – blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 46.

⁴¹ I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, w: *Sankcje administracyjne...*, s. 136.

⁴² M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *System Prawa Administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 365.

⁴³ C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwa ETPC*, w: *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, pod red. P. Wiłńskiego, Warszawa 2009, s. 147.

postępowaniami karnymi są postępowania, które dotyczą również wykroczeń, niektórych deliktów prawa podatkowego, a także niektórych deliktów prawa administracyjnego. Ustalenie gałęzi prawa, do której należą przepisy definiujące czyn karalny, stanowi, zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jedynie formalny etap badania, czy mamy do czynienia ze sprawą karną⁴⁴.

Należy zauważyć, że odpowiedzialność administracyjna z tytuł bezprawnego usunięcia drzew lub krzewów jest bardzo surowa, bowiem całkowicie pomija problematykę winy, a w szczególności wyłączenia winy w przypadku wystąpienia określonych okoliczności, takich jak: stan wyższej konieczności, usprawiedliwione nierozpoznanie bezprawności czynu, usprawiedliwiony błąd co do okoliczności wyłączającej bezprawność lub winę, działanie na rozkaz, nieletniość administrowanego, jego niepoczytalność. Hipoteza przepisu art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. nakazuje obciążyć karą pieniężną posiadacza nieruchomości za każde samowolne działanie polegające na usunięciu drzew lub krzewów, bez względu na przyczyny i okoliczności. Jedyną okolicznością wyłączającą odpowiedzialność, potwierdzoną w licznych orzeczeniach, jest usunięcie drzew lub krzewów przez osoby trzecie bez wiedzy i zgody uprawnionego do uzyskania stosownego zezwolenia⁴⁵. Sankcją w prawie administracyjnym jest bowiem obciążone zachowanie administrowanego polegające na naruszeniu prawa⁴⁶. Należy zatem przyjąć koncepcję winy obiektywnej administrowanego popełniającego delikt administracyjny oparty na fakcie naruszenia normy sankcjonowanej, która uzasadnia postawienie zarzutu niezachowania należytej ostrożności wymaganej w stosunkach danego rodzaju⁴⁷.

Z całą mocą należy podkreślić, że ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązków czy też naruszeniem prawa administracyjnego. Nie jest ona jednak nieograni-

⁴⁴ Wyrok ETPC z 8 VI 1976 r. w sprawie *Engel i inni przeciwko Holandii*, skarga nr 5100/71; podobnie wyroki ETPC z: 25 VIII 1987 r. w sprawie *Lutz przeciwko Niemcom*, skarga nr 9912/82; 22 V 1990 r. w sprawie *Weber przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 11034/84; 10 II 2009 r. w sprawie *Zolotukhin przeciwko Rosji*, skarga nr 14939/03.

⁴⁵ Wyroki NSA z: 19 XI 2008 r., sygn. II OSK 1410/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 29 IX 2013); 21 IX 2010 r., sygn. II SA/Wr 104/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 29 IX 2013); 21 II 2012 r., sygn. II OSK 2323/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 29 IX 2013).

⁴⁶ M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8, s. 63–75.

⁴⁷ Wyrok TK z 4 VII 2002 r., sygn. P 12/01, OTK-A nr 4/50/2002.

czona, regulacje te nie mogą bowiem godzić w zasady konstytucyjne⁴⁸. W przypadku kar administracyjnych o charakterze majątkowym ustawodawca, określając sankcję za naruszenie prawa, w szczególności musi respektować zasadę proporcjonalności kary do wagi czynu⁴⁹. Sankcje takie nie mogą być niesprawiedliwe, oczywiście nieadekwatne lub nieracjonalne, albo też niewspółmiernie dolegliwe⁵⁰.

D. Kijowski, definiując zasadę adekwatności w prawie administracyjnym, wskazuje na jej trzy elementy: a) nakaz konieczności tzw. niezbędności regulacji sankcyjnych, b) nakaz przydatności, c) nakaz proporcjonalności⁵¹. Autor ten wskazał, że ingerencja administracji nie może wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia zgodnego z prawem celu⁵². Ten element adekwatności stanowi zasadę najłagodniejszego środka ingerencji. Nakaz niezbędności można określić jako wymaganie powstrzymywania się od podejmowania takiego środka prawnego, który co prawda zapewnia realizację zamierzonego celu, ale cel ten mógłby zostać osiągnięty także za pomocą mniej dotkliwej ingerencji w prawa i wolności administrowanych. Przeniesiona na grunt niniejszych rozważań, zasada ta wskazuje, że jeżeli cel w postaci ochrony zadrzewień mógłby zostać osiągnięty mniej dotkliwą sankcją, to należy powstrzymać się od stosowania sankcji zbyt dolegliwych i niekoniecznych. Z nakazem konieczności wiąże się teoria stopniowania ingerencji, która jest zastosowana w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵³ i stanowi, że środki władcze powinny być wykorzystywane w pewnym zhierarchizowanym porządku od najmniej uciążliwych dla wolności i praw jednostki po najbardziej uciążliwe. Przedstawiają to doskonale słowa W. Jelinka, który wskazał, że „nie należy strzelać z armat do wróbli”⁵⁴.

Z kolei nakaz przydatności polega na tym, by ustawodawca w taki sposób uregulował ingerencję organu administracji publicznej, by była ona przydatna dla celu, dla którego jest podejmowana. Podjęte środki

⁴⁸ Wyrok TK z 18 IV 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89, s. 445.

⁴⁹ Wyrok TK z 29 VI 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61.

⁵⁰ Wyrok TK z 30 XI 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110.

⁵¹ D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, s. 61.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ustawa z dnia 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 1966 Nr 24, poz. 151 ze zm.).

⁵⁴ Cyt. za: E. Forstthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, vol. I, München 1973, s. 68.

muszą urzeczywistniać zamierzony cel⁵⁵. Trzeci element zasady adekwatności wskazuje, że cel postawiony przez ustawodawcę musi być w odpowiedniej proporcji do ciężaru i dolegliwości podejmowanych środków. Nakłada zatem na ustawodawcę obowiązek zbadania, czy dana sankcja jest sprawiedliwa oraz czy cel usprawiedliwia jej surowość⁵⁶.

Regulacja sankcji powinna przede wszystkim być proporcjonalna, czyli cel postawiony przez ustawodawcę – w tym przypadku ochrony zadrzewień – musi być w odpowiedniej proporcji do ciężaru podejmowanych dotkliwości. Cel powinien usprawiedliwiać podejmowane środki⁵⁷. Pociąganie do odpowiedzialności sankcyjnej musi być przydatne dla realizacji zamierzonego celu, dla którego ingerencja taka została ustanowiona. Aby ograniczenia praw podmiotowych były zgodne z prawem, należy ustalić, że podjęte rozwiązania będą urzeczywistniały zamierzony cel⁵⁸. Trudne jest niewątpliwie wyważenie środków w stosunku do zamierzonych celów. Jednak w przypadku konfliktu wartości nakaz proporcjonalności zobowiązuje do dokonania oceny, zachowania proporcji pomiędzy dolegliwością a celem regulacji prawnej. Kluczowe jest zatem, by ustawodawca, decydując się na regulację sankcji pieniężnych o charakterze administracyjnym, szczególną uwagę zwracał na wysokość tychże kar⁵⁹.

Zasada proporcjonalności po raz pierwszy sformułowana została w prawie karnym jako dyrektywa wymiaru kar. Postulowano wówczas, aby kara była proporcjonalna do czynu zabronionego. W prawie administracyjnym zasada ta nakazuje organowi administracyjnemu wyważenie interesów publicznego i prywatnego w orzekaniu, a sądom administracyjnym pozwala na badanie sfery dyskrejonalnej władzy administracji⁶⁰.

Zasada proporcjonalności wyrażona została w sposób samodzielny i całościowy w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zasada ta odnosi się przede wszystkim do tworzenia prawa, jednak ma ona charakter na tyle uniwersalny, że pewne jej elementy posłużyć mogą także do oceny konstytucyjności regulacji administracyjnych kar pieniężnych z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Przed uchwaleniem

⁵⁵ Tak też M. Wincenciak, op. cit., s. 237.

⁵⁶ D. Kijowski, op. cit., s. 62.

⁵⁷ Na potrzebę stosowania tej zasady w stosunku do sankcji administracyjnych wskazuje M. Wincenciak, op. cit., s. 237.

⁵⁸ D. Kijowski, op. cit., s. 62.

⁵⁹ Tak też M. Wincenciak, op. cit., s. 239.

⁶⁰ A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa 2012, s. 46.

obecnie obowiązującej Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny wyprowadzał tę zasadę z zasady demokratycznego państwa prawa⁶¹.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje na trzy kryteria oceny, czy dana regulacja ustawowa ograniczająca konstytucyjnie chronione prawa i wolności jest konieczna w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Po pierwsze, trzeba ocenić, czy dana regulacja prawna może doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego efektu. Po drugie, trzeba rozważyć, czy dane rozwiązanie prawne jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, którego zabezpieczeniu ma służyć. Trzecie kryterium wyprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny z zasady proporcjonalności, które można określić jako proporcjonalność w ścisłym rozumieniu, polega na potrzebie oceny, czy efekty, jakie będzie można uzyskać dzięki danej regulacji prawnej, będą proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywateli. To kryterium w zakresie regulacji sankcyjnej okazuje się szczególnie istotne.

Przepisy art. 88 i 89 u.o.p. w zakresie, w którym przewidują 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 – bez uwzględnienia usprawiedliwionych okoliczności, niezależnych od właściciela (posiadacza) nieruchomości uzasadniających owo usunięcie – niewątpliwie powinny zostać poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego z wzorcami konstytucyjnymi zawartymi w art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Uzasadnione wątpliwości budzi wysokość kar pieniężnych nakładanych na właściciela (posiadacza) nieruchomości przez organ administracji z tytułu nielegalnego usunięcia drzew lub krzewów, w sytuacji gdy związane jest to z drzewem uschłym, obumarłym lub zniszczonym w wyniku działania sił samej przyrody albo innych zdarzeń, na które nie miał wpływu i którym nie mógł zapobiec, dokładając należytej staranności. Taka regulacja powinna zostać zbadana pod względem proporcjonalności jej ingerencji, chociażby w prawo własności. Konieczność zapłacenia przez osobę fizyczną wysokiej kary pieniężnej spowodować może utratę przez nią prawa własności w wyniku postępowania egzekucyjnego w administracji i zlicytowania nieruchomości na poczet zobowiązania publicznoprawnego w postaci kary pieniężnej.

Irena Lipowicz – Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 10 maja 2013 r. do sprawy SK 6/12 wskazała, że „przy wymiarze administracyjnej

⁶¹ Wyrok TK z 26 IV 1995 r., sygn. K 11/94, OTK nr 1/1995, poz. 12.

kary pieniężnej nie bierze się pod uwagę faktu, czy usunięte 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. Ustawodawca nie wziął pod uwagę różnego stopnia szkody (a nawet jej braku) wyrządzonej w środowisku naturalnym przy usunięciu drzewa lub krzewu zdrowego albo obumarłego lub znajdujących się w stanie zanikania żywotności. [...] Zaznaczyć należy, że brak proporcjonalności, wyrażający się w zrównaniu sankcji wobec osoby, która świadomie, w sposób trwały uchyla 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”⁶².

Oceny zgodności zaskarżonych przepisów z wyżej przywołanymi przepisami Konstytucji RP dokona Trybunał Konstytucyjny, jednakże można wskazać, że nadmierna wysokość pieniężnych kar administracyjnych nie jest w stanie doprowadzić do zaniechania nieuzasadnionego i niekontrolowanego usuwania drzew i krzewów. Kary administracyjne mają na celu zapewnienie przede wszystkim prewencji, a nie represji zrównanej niemalże z karą kryminalną. Nawet sądy karne, które mają swobodę w ustalaniu stopnia winy, za najcięższe przestępstwa nie mogą wymierzyć grzywny przekraczającej 1 080 000 zł⁶³, tymczasem kara administracyjna może przekraczać tę kwotę. W praktyce orzeczniczej dochodzi często do nałożenia za usunięcie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia kary, którą ze względu na jej dolegliwość należy uznać za kryminalną. Trudno przyjąć, jakoby równie surowa kara za usuwanie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, wówczas gdy jest one obumarłe, była konieczna dla ochrony interesu publicznego w takim samym stopniu jak w przypadku usunięcia drzewa zdrowego. Nierzadko zdarza się, że na skutek sztywności sankcji pieniężnych, a także braku

⁶² http://db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F-479538920/SK_6_12_rpo_2013_05_10_ADO.pdf&syg=SK%206/12 (dostęp: 13 X 2013).

⁶³ Art. 33 § 1 k.k. stanowi, że grzywnę wymierza się w stawkach dziennych, określając liczbę stawek oraz wysokość jednej stawki; jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, najwyższa liczba stawek wynosi 540. Natomiast art. 33 § 3 k.k. stanowi, że stawka dzienna nie może przekraczać 2000 zł. Pomnożenie liczby stawek przez wysokość stawki dziennej pozwala przyjmując kwotę 1 080 000 zł.

uprawnienia po stronie organu do jakiegokolwiek ich miarkowania, nałożona kara jest w oczywisty sposób nieproporcjonalna do stopnia zawinienia osoby ukaranej, a także powagi deliktu administracyjnego.

Ponadto należy zauważyć, że na podstawie art. 89 ust. 7 u.o.p. kary pieniężne przedawniają się po upływie 5 lat od końca roku, w którym upłynął termin ich wniesienia. Trzeba przyjąć, zgodnie z literalną wykładnią przepisu, że w okresie pomiędzy usunięciem lub zniszczeniem drzew lub krzewów a ostatecznym wymierzeniem kary pieniężnej okres przedawnienia nie biegnie, gdyż kara nie została jeszcze ustalona, więc nie ma podstaw do jej wniesienia. Postępowanie o ustalenie kary pieniężnej może być zatem wszczęte w każdym czasie po zaistnieniu zdarzenia, z którego zaistnieniem się wiąże; biorąc pod uwagę to oraz surowość sankcji, należy stwierdzić, że obecna regulacja prawna nie zapewnia wystarczającej ochrony administrowanych, a nadto pomija gwarancje zawarte w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z 13 lutego 1991 r.⁶⁴

Podsumowanie

Ustawodawca ustanowił mechanizm niezwykle rygorystycznej odpowiedzialności obiektywnej z tytułu bezprawnego usunięcia drzew lub krzewów, często znacznie dotkliwszej pod względem konsekwencji finansowych niż odpowiedzialność nie tylko za wykroczenia, ale i za przestępstwa. Wprowadzanie tak wysokich kar administracyjnych zasługuje na przemyślenie i zmianę przepisów.

W demokratycznym państwie prawa przepisy zawierające sankcje pieniężne muszą pozostawać w proporcji do wagi popełnionego deliktu administracyjnego, a nadto nie powinny przewyższać najsurowszej kary grzywny za wykroczenia. W prawie karnym wymiar kary powierzony jest sądom, które posługując się zasadami i dyrektywami wymiaru kar, wymierzają kary indywidualnie dostosowane do wagi czynu, ale i do okoliczności czynu. Wymierzając kary grzywny, sąd bierze pod uwagę także możliwości finansowe sprawcy.

W omawianej regulacji stosowanie automatyzmu i sztywności sankcji administracyjnych bez wprowadzenia zasad ich miarkowania, a także bez brania pod uwagę okoliczności wyłączających administracyjnopraw-

⁶⁴ T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129.

ną odpowiedzialność administrowanych może stanowić realne zagrożenie dla materialnej egzystencji właściciela (posiadacza) oraz jego rodziny.

Obecnie w projekcie założeń ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego wskazuje się na konieczność obniżenia kar i opłat za usuwanie drzew⁶⁵, a bardziej szczegółowo – planuje się przede wszystkim obniżenie administracyjnych kar pieniężnych za zniszczenie lub usunięcie drzew lub krzewów do wysokości dwukrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, określanych na podstawie stawek wskazanych w u.o.p. Natomiast ażeby dostosować wysokość administracyjnej kary pieniężnej do możliwości jej uiszczenia przez popełniającego delikt administrowanego, przewiduje się, aby w przypadku osób fizycznych, które usunęły drzewa lub krzewy bez wymaganego zezwolenia z własnej nieruchomości na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz których dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku, ogłaszanego w Monitorze Polskim, wysokość kary obniżyć o 50%.

Proponuje się także możliwość obniżenia wysokości kary pieniężnej o 50% w przypadku złomu, wywrotu bądź drzewa lub krzewu obumarłego, które usunięto bez wymaganego zezwolenia lub zgłoszenia.

Takie zmiany legislacyjne niewątpliwie przyczynią się do poprawy jakości regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności administrowanych, a także administracyjnych kar pieniężnych na gruncie u.o.p.

ADEQUACY AND FAIRNESS OF ADMINISTRATIVE MONETARY PENALTIES UNDER THE NATURE CONSERVATION ACT WITH PARTICULAR EMPHASIS ON FINES FOR FELLING TREES AND SHRUBS WITHOUT THE REQUIRED PERMIT

Summary

The aim of this paper is evaluation of the adequacy and fairness of the regulations governing financial sanctions for administrative torts pursuant to the provisions of the Polish Nature Conservation Act. The paper addresses the nature of administrative liability in the above respect.

The nature of administrative liability and its purpose requires to pose a question whether the financial sanctions administered by administrative courts are adequate

⁶⁵ <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r653,Zlozenia-do-projektu-ustawy-o-poprawie-funkcjonowania-i-organizacji-wykonywania-.html> (dostęp: 15 X 2013).

and not unnecessarily excessive, i.e. whether, in other words, if they are not unproportional to the 'weight' of the committed tort. Administrative monetary penalties should be proportional to the seriousness of the tort and to the individual circumstances of each case. Only a just punishment may act preventively on the perpetrator and on the society as well.

The manner in which the proceedings aimed to determine administrative responsibility and sanction rulings are formed is discussed, and it is pointed out that the *quasi*-penal nature of administrative financial penalties should ensure that the procedural differences increase the procedural guarantees due to the administrated parties.

The current legal system does not account for the possibility of waiving the punishment by an administrative body under special circumstances. However, this issue is currently being a subject of consultations in the course of a legislative process on the amendments to the proceedings regarding the Nature Conservation Act.

The analysis of the existing regulations shows that illegal felling of trees is subject to excessive fines and is, therefore, in disproportion to the importance of the protected values.

Keywords: administrative sanctions, removal of trees or shrubs without the required permit, administered responsibility, protection of woodlots