

Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/2012¹ – problematyka wysokości kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia

Przedmiotem glosy jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK, Trybunał) z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/2012, którego teza głosi, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³.

Trybunał Konstytucyjny w pozostałym zakresie umorzył postępowanie, tj. w zakresie żądania stwierdzenia, że:

- „art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje obligatoryjne wymierzenie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez

¹ Dz. U. 2014, poz. 926.

² Dz. U. 2013, poz. 627, 628 i 842, dalej „ustawa o ochronie przyrody”.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

- wymaganego zezwolenia jest niezgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1–3 Konstytucji RP;
- art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody w zakresie, w jakim przepis ten ustala administracyjną karę pieniężną, o której mowa w art. 88 ust. 1 tej ustawy, w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4–6 tej ustawy bez możliwości zmniejszenia wysokości tej kary lub odstąpienia od jej wymierzenia jest niezgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1–3 Konstytucji RP;
 - art. 88 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, 4, 5 oraz art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 roku w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew i lp. 2 załącznika do tego rozporządzenia i w związku z przepisami obwieszczenia Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2008 z art. 2, jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 86 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

1. Stan faktyczny

Wyrok ten porusza zagadnienia kontratypów, a także przesłanek różnicujących wymiar kar za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w zależności od okoliczności sprawy.

Do Trybunału Konstytucyjnego złożono skargi konstytucyjne, które zarejestrowano pod sygn.: 6/12, 7/12, SK 24/12, SK 30/12 i SK 1/13, a następnie połączono do wspólnego rozpoznania. W skardze o sygn. 6/12 autor wskazał, że w przypadku kwestionowanego przepisu art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody „dochodzi do obligatoryjnego wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez zezwolenia właściwego organu administracji, drzewa – bez względu na okoliczności faktyczne sprawy i w obligatoryjnej wysokości, a przepisy te nie przewidują możliwości uwzględnienia kontratypów lub usprawiedliwionych okoliczności”⁴.

W stanie faktycznym sprawy o sygnaturze 6/12 skarżący wyciął z terenu swojej działki drzewo topoli, nie posiadając stosownego zezwolenia.

⁴ http://db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F1646179993/SK_6_12_skr_2011_06_06_ADO.pdf&syg=SK%206/12 (dostęp: 3 IX 2014).

Skarżący będący właścicielem działki oświadczył, że osobiście dokonał usunięcia topoli, ponieważ drzewo zostało uderzone przez piorun, a jego konar był w części suchy i drzewo rosło wychylone w kierunku napowietrznej linii energetycznej. Dodatkowo podał, że topola wyjaławiła grunt pastwiska i utrudniała jego właściwe użytkowanie. Ponadto w przekroju pnia drzewa stwierdzono występowanie choroby drzewa o nazwie brunatnica. Pomimo to organ administracyjny I instancji ustalił karę pieniężną za nielegalną wycinkę drzewa. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Właściciel nieruchomości, na której wycięto drzewo, w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zarzucił błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu przez organy administracji publicznej, że wycięte drzewo nie zagrażało bezpieczeństwu ludzi i mienia w istniejących obiektach budowlanych oraz że wycięte drzewo nie obumarło lub nie rokowało szansy na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, przez co naruszono art. 86 ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy o ochronie przyrody. Wskazał on także na naruszenie przepisów: art. 88 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 89 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie przyrody poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że fakt wycięcia drzewa zobowiązywał organ do nałożenia kary pieniężnej także w sytuacji, gdy drzewo to zagrażało bezpieczeństwu ludzi i mienia w istniejących obiektach oraz obumarło lub nie rokowało szansy na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, podczas gdy okoliczności te powinny prowadzić do odstąpienia od wymiaru kary lub chociaż jej złagodzenia.

W sprawie została złożona skarga kasacyjna. Skarżący zarzucił między innymi naruszenie przepisu art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody poprzez jego wadliwą wykładnię polegającą na przyjęciu, że usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić wyłącznie i w każdym przypadku dopiero po uzyskaniu stosownego zezwolenia, tj. także wówczas, gdy drzewo zagraża bezpieczeństwu ludzi i mieniu albo gdy obumarło lub nie rokowało szans na przeżycie. Skarga ta również nie została jednak uwzględniona.

W podobnej sprawie, o sygn. SK 7/12, skarżący dokonali usunięcia jednej sztuki drzewa – gatunek buk. W zwykłych środkach odwoławczych i zaskarżenia powoływali się na okoliczność, że drzewo to było chore, miało niską wartość dendrologiczną, a dodatkowo zagrażało życiu ludzi i mieniu. Organy administracyjne orzekające w sprawie, podobnie jak sądy administracyjne, uznały, że okoliczności, które uzasadniałyby uznanie, iż skarżący działali w stanie wyższej konieczności, nie mogą zostać

uwzględnione na gruncie przepisów o usunięciu drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia. Skarżący w skardze konstytucyjnej podnieśli, że normy prawne, na podstawie których doszło do wymierzenia im niezwykle dotkliwej kary administracyjnej za usunięcie obumarłego, zagrażającego bezpieczeństwu ludzi i mienia drzewa, nie pozostają w korelacji z zasadą państwa prawnego i wyrażoną w niej zasadą sprawiedliwości społecznej, albowiem nie przewidują żadnych okoliczności egzoneracyjnych ani możliwości uwzględnienia kontratypów lub usprawiedliwionych okoliczności. Ponadto kary pieniężne na gruncie tychże przepisów ustalane są automatycznie, co prowadzi do wymierzenia kary nieproporcjonalnej do wagi naruszonego dobra. Ustawodawca nie różnicuje stanów faktycznych, w których stan żywotności drzewa jest w ostatnim stadium, od takich, w których drzewo jest zdrowe. Dochodzi bowiem do ukarania sprawcy deliktu administracyjnego karą w takiej samej wysokości w przypadku wycięcia bez zezwolenia drzewa martwego lub znajdującego się w ostatnim stadium zamierania i drzewa zdrowego⁵. Odmienność owych dwóch stanów faktycznych jest zauważana przez ustawodawcę na gruncie art. 86 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody, który stanowi, że nie pobiera się opłat z tytułu usunięcia drzew, które obumarły lub nie rokują szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości. Takowe rozróżnienie stanów faktycznych nie zostało uregulowane w przypadku dokonania deliktu administracyjnego.

W przypadku stanu faktycznego sprawy zarejestrowanej pod sygn. SK 24/12 skarżący na swojej działce uszkodził bez wymaganego zezwolenia dwa modrzewie w ten sposób, że obciął tym drzewom korony, co doprowadziło do ich uschnięcia. Skarżący podnosił, że drzewa podciął, albowiem stanowiły zagrożenie dla budynku i linii energetycznej ciągnącej się wzdłuż nieruchomości. Także w tym przypadku okoliczności te nie zostały uwzględnione jako przesłanki wyłączenia, czy też ograniczenia wysokości nałożonej kary.

Analogiczny stan faktyczny przedstawili autorzy skargi o sygn. SK 30/12, którzy dokonali bez wymaganego zezwolenia usunięcia spróchniałej wierzby zagrażającej bezpieczeństwu skarżących, ich mieniu, a także linii telefonicznej. Spotkali się oni z odmową uwzględnienia tej okoliczności jako mającej wpływ na wymiar zastosowanej wobec nich kary. Skarżący zwrócili szczególną uwagę na nieproporcjonalność

⁵ 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: 3 IX 2014).

kar pieniężnych w stosunku do karygodności deliktu administracyjnego. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego wezwano skarżących do uzupełnienia braku wniesionej skargi przez dokładne określenie, jakie prawo podmiotowe zostało naruszone na skutek wydania rozstrzygnięć oraz określenie sposobu tego naruszenia. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wniesionej skardze konstytucyjnej na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁶.

Decyzje w sprawach, w których wniesiono skargi konstytucyjne, wydane zostały na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie przyrody. Na mocy wskazanych przepisów wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. W myśl art. 88 ust. 1 jej wielkość ustala się w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4–6 ustawy o ochronie przyrody. 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%, zgodnie z art. 89 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody⁷. W sprawach wniesionych do Trybunału usunięte bądź uszkodzone drzewa były stare, schorowane i pochylone, a dalsza ich egzystencja stanowiła zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, a także dla mienia. Nadto w niektórych sprawach złamanie drzewa zagrażało ciągłości dostaw prądu dla całej ulicy. Do usunięcia drzew doszło zatem w okolicznościach nagłych, przypominających stan wyższej konieczności stypizowany w art. 26 Kodeksu karnego⁸. Zgodnie z kontratypem wyższej konieczności nie popełnia przestępstwa ten, kto działa w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego jakimkolwiek dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcane przedstawia wartość niższą od dobra ratowanego. W sytuacji kolizji dwóch dóbr, stanowiącej istotę stanu wyższej konieczności, warunkiem wyłączenia bezprawności (tj. legalności zachowania sprawcy) będzie zatem poświęcenie dobra niższej wartości dla ratowania dobra cenniejszego. Jest oczywiste, że zachowanie sprawcy nie przedstawia wówczas ujemnej wartości, jest

⁶ Dz. U. Nr 102, poz. 643.

⁷ B. Rakoczy, *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013, s. 165.

⁸ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

bowiem ze społecznego punktu widzenia opłacalne. Kolidzja dóbr leżąca u podłoża tego kontratypu rozstrzygana jest bowiem zgodnie z zasadą przeważającej korzyści (więcej ratujemy, niż poświęcamy), a w rezultacie ostateczny bilans podjętego przez sprawcę zachowania jest dodatni. W prawie administracyjnym proceduralnym oraz materialnym brak jest regulacji instytucji stanu wyższej konieczności. Porównując jednak stany faktyczne opisane w powyższych skargach, widoczne jest, że instytucja ta mogłaby być zastosowana, gdyby pozwalały na to przepisy prawa. Niewątpliwie skarżący działali w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru w postaci zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt, a także mienia. Nadto niebezpieczeństwa nie można było uniknąć inaczej niż przez usunięcie drzewa niemalże natychmiast, a dobro poświęcane, tj. ochrona drzew już obumarłych, przedstawia wartość niższą od dóbr ratowanych. Elementem legalizacji zachowania skarżących było uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa. Niewątpliwie procedura uzyskania zezwolenia jest sformalizowana i wymaga czasu, którego upływ, na tle niniejszych okoliczności, mógł doprowadzić do spowodowania poważnego w swych skutkach wypadku.

Ustalenie kary pieniężnej w przypadku nielegalnego usunięcia drzew lub krzewów przez właściciela (posiadacza) nieruchomości jest obligatoryjne dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ustawodawca nie wskazał, by przy ustalaniu wysokości kary organ miał brać pod uwagę fakt, czy wycięte drzewa były obumarłe, znajdowały się w stanie zanikania żywotności albo czy były zniszczone w wyniku działania sił przyrody (wichura, uderzenie pioruna, osunięcie w wyniku powodzi) lub innych zdarzeń niezależnych od właściciela (posiadacza) nieruchomości. Ze względu na to, że przepisy nie przewidują podstawy prawnej do tego, żeby organ administracji publicznej miał możliwość miarkowania kary, czy też odstąpienia od jej wymierzenia, sądy administracyjne uznały, iż działania organów były legalne. Zgodnie z przepisem art. 1 § 2 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁹ sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że w postępowaniu sądowym nie mogą być brane pod uwagę argumenty natury słusznościowej czy celowościowej. Badana jest wyłącznie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa do zaistniałego stanu faktycznego, trafność ich wykładni oraz prawidłowość przyjętej procedury.

⁹ Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

Ustawodawca, nie uzależniając kary od stopnia szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu przy usunięciu drzewa lub krzewu, doprowadził do niekonstytucyjności regulacji prawnych art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

2. Wzorce kontroli konstytucyjnej

2.1. Prawo własności

Wysokość kary za wycięcie drzew (krzewów) bez zezwolenia przewyższająca czasem nawet wartość nieruchomości sprawia, że konstytucyjnie zagwarantowane właścicielowi prawo do własności ulega „wypaczeniu”. Zdaniem Trybunału nie ulega wątpliwości, że przewidziany w ustawie o ochronie przyrody zakaz usuwania drzew (krzewów) bez odpowiedniego zezwolenia, pod groźbą administracyjnej kary pieniężnej, stanowi ingerencję państwa w wykonywanie prawa własności nieruchomości, na której rosną drzewa lub krzewy, a zatem ograniczenie to musi spełniać konstytucyjne warunki. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowi o tym, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ochrona własności jako zasada ustrojowa jest sformułowana od strony obowiązków państwa, a art. 64 zawiera konkretne prawa podmiotowe i wskazuje podstawę korzystania ze środków przewidzianych dla ich ochrony (ze skargą konstytucyjną włącznie).

Przepis ten pełni podwójną rolę. Po pierwsze, stanowi konstytucyjną podstawę dla wprowadzenia ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarto w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowiące formalne i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, niebędące jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę¹⁰.

Ochrona własności ma na celu zabezpieczenie przed naruszeniem prawa własnościowego w jakikolwiek sposób. Ustawodawca każdorazowo, ograniczając to prawo, musi niejako pozostawić jego istotę. Natomiast gwarancje tworzone przez prawo podmiotowe dotyczą możliwości posiadania własności przez jednostkę i prawa do spokojnego korzystania z niej. Dają też możliwość ochrony tego posiadania przed ingerencjami, na przykład ze strony władz publicznych. Trybunał

¹⁰ Wyrok TK z 12 I 1999 r., sygn. P 2/98, OTK 1999, poz. 112.

Konstytucyjny podkreśla rolę prawa własności, stwierdzając, że służy ono nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również wiele funkcji ogólnospołecznych¹¹.

W zakresie ograniczenia prawa własności Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że wszelkie ograniczenia muszą uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a także opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹². Ustrojodawca akcentuje szczególną rangę własności wśród całokształtu praw majątkowych¹³. Przepisy ustawowe nie mogą zatem niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności¹⁴. TK wskazywał także, iż naruszenie „istoty” prawa własności następuje w przypadku, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności i uniemożliwiają spełnienie przez to prawo funkcji, jaka jest mu wyznaczona¹⁵. Nadto zakres ograniczeń prawa własności nie może przybrać takiego rozmiaru, aby zniweczone zostały podstawowe składniki prawa własności¹⁶. Także Sąd Najwyższy ukazywał w swym orzecznictwie liczne przykłady pozbawienia właściciela jego podstawowego uprawnienia, jakim jest korzystanie z przedmiotu własności¹⁷.

Konstytucja nie definiuje ani pojęcia, ani zakresu prawa własności, co powoduje konieczność nawiązania do prawa cywilnego. Definicję prawa własności zawiera art. 140 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁸. Stanowi on o granicach własności oraz wyznacznikach korzystania przez właściciela z prawa własności. Ograniczenia tego prawa określają także ustawy szczególne, zawierające przepisy zakazujące właścicielom określonego sposobu wykonywania własności lub nakazujące powstrzymanie się od pewnych działań albo zezwalające na całkowite lub częściowe pozbawienie własności. Większość tych regulacji ma charakter publicznoprawny i wynika z prawa administracyjnego.

¹¹ Wyrok TK z 7 II 2001 r., sygn. K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

¹² Wyrok TK z 12 I 1999 r., sygn. P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

¹³ L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 21.

¹⁴ Wyroki TK: z 25 V 1999 r., sygn. SK 9/98, Dz. U. 1999 Nr 49, poz. 498, z 10 X 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 190.

¹⁵ Wyroki TK: z 12 I 1999 r., sygn. P 2/98, Dz. U. 1999 Nr 1, poz. 5, z 30 X 2001 r., sygn. K 33/01, OTK-A 2000, nr 4, poz. 44.

¹⁶ Wyrok TK z 12 I 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.

¹⁷ Wyroki Sądu Najwyższego (SN): z 18 IX 2014 r., sygn. III ZS 3/2014, LexPolonica nr 8717540, z 26 VI 2008 r., sygn. II CSK 598/2007, LexPolonica nr 2117076.

¹⁸ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

Trybunał zauważył, że właścicielowi wolno wszystko, czego mu ustawa i wzgląd na uzasadnione interesy innych osób nie zabraniają¹⁹. Swobody korzystania z rzeczy własnej oraz zakres ochrony prawa własności stanowią swoiste ograniczenia właściciela w wykonywaniu tego prawa. Wynikają one z przepisów ustawy zasadniczej oraz z ustaw zwykłych. Jednakże mówiąc o tym, że własność nie jest prawem nieograniczonym, nie można zapominać, iż jest to prawo podlegające szerokiej ochronie²⁰.

Przenosząc powyższe wywody na grunt spraw rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny, należy wskazać, że skarżący, dokonując usunięcia drzew, które były spróchniałe i częściowo obumarłe, podjęli działania w celu ochrony swojej własności w postaci pozostałego majątku znajdującego się na nieruchomości, w każdym przypadku obiektów budowlanych. Podejmując nielegalne zachowanie, chronili swoje prawo własności o znacznej wartości. W takich stanach faktycznych skarżący uzyskaliby zezwolenia na usunięcie drzew, zaś na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy o ochronie przyrody nie ponieśliby żadnych dodatkowych opłat za wycięcie drzewa. Skarżący podkreślali, że taka ingerencja w prawo własności jak ograniczenie możliwości wycięcia własnego drzewa bez zezwolenia w przypadku siły wyższej pozbawiona była faktycznych i racjonalnych podstaw, a także w żaden sposób nie przyczyniła się do założonego celu, tj. do ochrony przyrody, a tym samym sankcja przewidziana w tych przepisach naruszyła zasadę adekwatności.

Nie ma wątpliwości, że główną wartością konstytucyjną, dla ochrony której prawodawca wprowadził do ustawy o ochronie przyrody zakwestionowane rozwiązania, był wzgląd na ochronę przyrody. Na taką bowiem wartość powołał się, wskazując *ratio legis* przepisów przewidujących sankcję za usuwanie drzew (krzewów) bez wymaganego zezwolenia²¹. Także w licznym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że zakaz usuwania drzew i krzewów bez zezwolenia podyktowany był koniecznością ochrony przyrody²².

¹⁹ Wyrok TK z 25 V 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78.

²⁰ Ustawy nie mogą niweczyć treści prawa własności, tak też T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 321.

²¹ 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.

²² Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA): z 24 I 2012 r., sygn. II OSK 2157/10, LEX nr 1138091, z 21 II 2012 r., sygn. II OSK 2320/10, ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 10.

Trybunał stoi na stanowisku, że mechanizm prawny polegający na obowiązku uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzewa (krzewu) z nieruchomości i uiszczenia w określonych przypadkach opłaty, pod groźbą pieniężnej kary administracyjnej za ich usunięcie bez zezwolenia, jest adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony przyrody. Jednakże brak możliwości miarkowania tejże kary w niektórych stanach faktycznych prowadzi do nadmiernej ingerencji w prawo własności za sprawą, nieadekwatnej do wagi deliktu administracyjnego, kary. Oceniane z tego punktu widzenia regulacje przepisów art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zdaniem Trybunału, nie spełniają wymogu proporcjonalności, za sprawą przyjęcia przez ustawodawcę zasady odpowiedzialności za naruszenie ustawowego obowiązku, jako odpowiedzialności czysto obiektywnej, jak również ze względu na skalę represyjności w określaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej.

2.2. Proporcjonalność kary pieniężnej do czynu

Treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności (i innych praw majątkowych) musi uwzględniać wymagania przewidziane zarówno w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, jak i w ogólnej zasadzie wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²³.

Obowiązek dochowania wymogu proporcjonalności przy stosowaniu ograniczeń praw i wolności Trybunał Konstytucyjny rozwinął jako obowiązek stosowania środków najmniej uciążliwych dla jednostki²⁴, i to wyłącznie po stwierdzeniu rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w zakresie prawa lub wolności²⁵. Na płaszczyźnie regulacji penalnych najistotniejszy jest aspekt zasady proporcjonalności związany z nadmierną ingerencją ustawodawcy za pomocą sankcji karnej czy administracyjnej. W tym znaczeniu zasada proporcjonalności określa zakres swobody ustawodawcy wprowadzającego normy prawne, które w zakresie kary pieniężnej godzą w materię praw człowieka.

²³ Wyrok TK z 12 I 1999 r., sygn. P 2/98.

²⁴ Wyrok TK z 30 X 2006 r., sygn. P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.

²⁵ Wyrok TK z 12 I 1999 r., sygn. P 2/98.

Wskazać należy kilka kryteriów, jakimi ustawodawca musi się kierować, ograniczając prawa i wolności. Po pierwsze, ustawowe ograniczenie może nastąpić wówczas, gdy jest to dopuszczone w sposób wyraźny bądź gdy konieczne jest wzajemne harmonizowanie praw. Niewątpliwie w rozpoznawanych sprawach Trybunał musiał wyważyć prawo własności z szeroko pojętym dobrem, jakim jest ochrona środowiska naturalnego. Po drugie, ograniczenia praw muszą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i muszą stanowić wyjątki. Po trzecie, ograniczenia nie mogą niweczyć istoty prawa²⁶. Niewątpliwie niezbędne dla ochrony zadrzewień jest karanie nielegalnego usuwania drzew (krzewów), jednakże kara z tego tytułu nie może niweczyć prawa własności, które stanowi o możliwości dyspozycji tym prawem. Oznacza to, że jeśli ten sam cel można osiągnąć, stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające dane prawo (np. niższą karę), to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad konieczność, a zatem jest naruszeniem Konstytucji RP²⁷.

Jednym z istotnych elementów proporcjonalności jest zasada przydatności, mieszcząca postulat pod adresem ustawodawcy zwykłego, aby kształtowane przez niego przepisy zawierały takie rodzaje reakcji prawnej, by mogły one osiągnąć zamierzony przez ustawodawcę cel. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Trafnie wskazuje K. Wojtyczek, że ustawodawca musi się kierować racjonalnością w doborze kary do ciężaru gatunkowego czynu²⁸. Ocena racjonalności zastosowania danego instrumentu prawnego w odniesieniu do celu regulacji dokonywana jest na podstawie wiedzy z zakresu nauk społecznych, choć wskazuje się, iż kryterium to obarczone jest wysokim stopniem ryzyka, ponieważ nauki społeczne formułują w zasadzie jedynie pewne hipotezy i przypuszczenia, nie dając pewnych odpowiedzi na pytania o skutki obowiązywania

²⁶ K. Kaleta, M. Wiącek, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, w: *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2011, s. 182.

²⁷ Wyroki TK: z 26 IV 1999 r., sygn. K 33/98, Dz. U. 1999 Nr 86, poz. 963, z 28 VI 2000 r., sygn. K 34/99, Dz. U. 2000 Nr 53, poz. 649.

²⁸ K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, z. 1, s. 51.

danych regulacji prawnych. W przypadku kar pieniężnych nie ulega wątpliwości, że ich stanowienie co do czynów bezprawnych o mniejszym ciężarze gatunkowym niż wykroczenia jest słuszną metodą, albowiem odciąża to sądy powszechne od zajmowania się sprawami o charakterze administracyjnym. Wciąż jednak problematyczna pozostaje kwestia konieczności badania uciążliwości danego środka reakcji w stosunku do powziętego naruszenia. Problem taki nie powstaje na gruncie nieznacznych w swej dotkliwości kar, narasta on jednak w przypadku kar dotkliwych finansowo. Eliminacji w praktyce nieadekwatności kary do czynu mogłyby służyć przesłanki wyłączające odpowiedzialność administracyjną lub przesłanki miarkowania kary. P. Tuleja wskazuje, że ustawodawca musi uwzględniać sytuację, w której ograniczenie jednego prawa prowadzi do jednoczesnego ograniczenia innych wolności i praw – w takiej sytuacji ustawodawca ma obowiązek wyboru środka pozwalającego osiągnąć zamierzony cel, który w sposób najmniej uciążliwy ograniczyłby inne prawa i wolności podmiotu²⁹. Niezachowanie koniecznej proporcjonalności wysokości kary do popełnionego deliktu bądź stwierdzenie, że przyjęta kara jest w niepotrzebny sposób nadmierna, skutkować może niekonstytucyjnością danej regulacji.

W przypadku ustalenia odpowiedzialności za delikt administracyjny należy wskazać, że stosowanie kar pieniężnych powinno się 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 ciężar gatunkowy czynu nie jest w takim stopniu karygodny jak czyny kryminalne. W opisanych sprawach środek w postaci kary pieniężnej był nieproporcjonalny i nieadekwatny do naruszenia dobra chronionego w postaci ochrony przyrody. Skarżący usunęli drzewa chore, uszkodzone, o nikłej wartości przyrodniczej. Tymczasem wymierzone im kary ze względu na ich dolegliwość były niemal nie do udźwignięcia bez uprzedniego znacznego uszczerbku majątkowego dla ukaranych. Trafnie zatem przyjął Trybunał Konstytucyjny w swym judykacie, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ kary pieniężnej w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, naruszają bowiem zasadę proporcjonalności.

²⁹ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 202.

3. Rozważania w zakresie zasadności wyroku

Tematyka kar pieniężnych jest szczególnie kontrowersyjna w prawie administracyjnym, brakuje bowiem regulacji ogólnej tej gałęzi prawa na kształt części ogólnej Kodeksu karnego. Ustawodawca pomija zupełnie możliwość ekskulpacji od owej odpowiedzialności. Brak regulacji ogólnej kar pieniężnych, jak i szczątkowość regulacji szczegółowych zawartych w przepisach materialnoprawnych wywołuje wątpliwości, często sięgające podstawowych kwestii, takich chociażby jak zasady dopuszczalności odpowiedzialności za delikt administracyjny.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest rozstrzygnięciem przełomowym dla instytucji kary pieniężnej, nie tylko na gruncie ustawy o ochronie przyrody, ale i w szerszym kontekście odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi.

W polskim ustawodawstwie bardzo często spotykamy regulację bezwzględnie oznaczonych kar pieniężnych wymierzanych obligatoryjnie. Regulacja prawna tychże kar jest niejednolita. Bywają kary oznaczone kwotowo bądź za pomocą określonych przeliczników lub też kary biegnące – wymierzone z uwzględnieniem czasu naruszenia³⁰. Owe sposoby ustalenia kar pieniężnych są jednak sztywne, albowiem wyłącznie operacje matematyczne bądź wskazana z góry kwota w ustawie stanowią o wysokości dolegliwości. Cechą charakterystyczną kar bezwzględnie oznaczonych jest to, że organy administracji nie mają możliwości modyfikacji ich wysokości, biorąc pod uwagę okoliczności związane z popełnieniem deliktu administracyjnego³¹. W przypadku kar względnie oznaczonych organ administracji publicznej może uwzględnić okoliczności sprawy jako elementy łagodzące bądź obostrzające wymiar kary pieniężnej. Niestety ustawodawca bardzo rzadko sam formułuje takie kryteria *expressis verbis* w przepisach ustawy, co powoduje dość dowolną praktykę organów prowadzącą do naruszenia zasady równości podmiotów wobec prawa.

Organy, działając na podstawie zasady legalizmu, są obowiązane w przypadku ustalenia popełnienia deliktu zagrożonego obligatoryjną, bezwzględnie oznaczoną karą pieniężną nie podejmować postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia tego, czym kierował się adresat normy sankcjonowanej, jaki był jego stosunek psychiczny do

³⁰ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 145.

³¹ M. Kaczocho, *Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2(88), s. 60.

czynu ani też czy zaistniały okoliczności łagodzące³². Przesłanki te są irrelevantne dla przypisania odpowiedzialności i wymierzenia kary. Ze względu bowiem na brak regulacji odpowiedzialności za delikt administracyjny doktryna wskazuje, że odpowiedzialność ta opiera się na zasadzie ryzyka, a nie winy³³. Na wysokość wymierzonej kary nie wpływają również możliwości finansowe podmiotu ukaranego. Na tle spraw wniesionych do Trybunału każdy ze skarżących wskazywał, iż dotkliwe kary mogą doprowadzić ich – jako osoby fizyczne – do trudnej sytuacji materialnej. Należy podkreślić, że kary administracyjne są wymierzone także osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej, a dotkliwość kar może prowadzić do utraty przez nie płynności finansowej, a także bankructwa, które wiąże się z licznymi negatywnymi konsekwencjami społecznymi.

Sporadycznie w ustawodawstwie polskim spotkać można regulacje mające na celu zmniejszenie kary czy odroczenie jej zapłaty. Przykładem odroczenia jest regulacja art. 42 Ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa³⁴, która stanowi, że w przypadku gdy zapłata wymierzonej kary pieniężnej w terminie 30 dni znacznie ograniczy lub uniemożliwi dalsze prowadzenie działalności gospodarczej przez dany podmiot, organ kontroli obrotu może na wniosek podmiotu wydać decyzję administracyjną o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu kary pieniężnej na raty, na okres nie dłuższy niż rok. Należy postulować uregulowanie kwestii środków probacyjnych w stosunku do kar pieniężnych w sposób ogólny, by mogły być one stosowane do wszystkich kar pieniężnych o charakterze administracyjnym.

Powracając do treści komentowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należy podkreślić, że stanowi on odpowiedź na brak regulacji zasad administracyjnej odpowiedzialności deliktowej zagrożonej karą pieniężną. Wyłącznie zapewnienie przesłanek ekskulacyjnych, zwłaszcza w stosunku do kar bezwzględnie oznaczonych, doprowadzi do stanu zgodności z zasadą proporcjonalności wyrażoną

³² Szerzej H. Nowicki, *Sankcje w prawie administracyjnym*, w: *Prawo administracyjne materialne*, seria *System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 7, Warszawa 2012, s. 645 i n.

³³ A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 51.

³⁴ Tekst jedn. Dz. U. 2004 Nr 229, poz. 2315.

w Konstytucji RP. Niewątpliwie podstawowym zadaniem kary pieniężnej wymierzonej z tytułu usunięcia drzewa lub krzewu nie jest dążenie do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, czy też wykonanie obowiązku, ponieważ tego się już wykonać nie da, ale właśnie odwet i represja za dokonany czyn bezprawny³⁵. Trzeba zatem zgodzić się ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, który w swym ustosunkowaniu się do skarg wskazał, że na gruncie kar pieniężnych, podobnie jak w regulacjach penalnych: „podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego musi mieć możliwość obrony i wykazania, iż niedopełnienie tego obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności”³⁶. Trafną tezę wywiódł także Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że zasadne jest skrupulatne ocenianie tych *sui generis* karnych mechanizmów wymierzania kar pieniężnych ze względu na wzorce konstytucyjne dotyczące szeroko pojętej odpowiedzialności o charakterze represyjnym³⁷. Niewątpliwie odpowiedzialność za delikt administracyjny, z tytułu którego grozi kara pieniężna, często ma charakter represyjno-prewencyjny, z przeważającym elementem represji. 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. Konieczne jest nieraz rozciągnięcie gwarancji procesu karnego na postępowania, w których stosowane są środki przewidujące dla adresata orzeczenie dolegliwych sankcji³⁸. Niewątpliwie jednak sankcje grożące za usunięcie drzewa i krzewu bez wymaganego zezwolenia są dotkliwe dla adresatów, a okoliczności faktyczne wielu spraw pokazują, że często dotkliwość ta jest niczym nieuzasadniona.

4. Obowiązki niekonstytucyjnych przepisów

Art. 190 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że orzeczenie Trybunału wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, ale utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego może nastąpić w późniejszym terminie. W takiej sytuacji, jeżeli akt normatywny uznany za niekonstytucyjny nie został

³⁵ Tak też D. Szumiło-Kulczycka, op. cit., s. 154.

³⁶ http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=SK%206/12 (dostęp: 3 IX 2014).

³⁷ Wyrok TK z 4 VII 2002 r., sygn. P 12/01, OTK-A 2002, z. 4, poz. 50.

³⁸ P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, s. 61.

pozbawiony mocy obowiązującej, z formalnego punktu widzenia należy go stosować³⁹. Z punktu widzenia TK „odroczenie utraty mocy obowiązującej” jest przede wszystkim udzieleniem ustawodawcy terminu na uporządkowanie systemu prawnego (nie tylko na zmianę prawa, ale i na opracowanie stosownych przepisów przejściowych, łagodzących skutki przepisów niekonstytucyjnych będących przez pewien czas w obrocie).

Zgodnie z judykatem Trybunału Konstytucyjnego (sygn. SK 6/12) przepisy uznane za niekonstytucyjne tracą moc obowiązującą po 18 miesiącach. Ze względu na treść wyroku niekonstytucyjne regulacje do czasu utraty mocy obowiązującej mogą stanowić podstawę do wydania rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych. Każdorazowo postanowienie TK o odroczeniu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów musi być poprzedzone wyważeniem wartości, których naruszenie stanowić będzie dające się przewidzieć następstwo przedłużonego stosowania niekonstytucyjnych przepisów, w stosunku do wartości chronionych odroczeniem wejścia w życie skutków wyroku. Bez wątplenia Trybunał Konstytucyjny kieruje się przede wszystkim dbałością o zabezpieczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostek. TK dokonuje odroczenia ze względu na pewne wartości. Trybunał w głosowanym wyroku wskazał, że utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów z dniem ogłoszenia wyroku pozbawiłaby właściwe organy samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wymierzania administracyjnej kary pieniężnej. Taki stan rzeczy byłby wysoce niepożądany ze względu na konieczność zapewniania ochrony przyrody (środowiska).

Analizując uzasadnienie wyroku TK, należałoby przyjąć, że konieczne będzie stosowanie niekonstytucyjnych przepisów do spraw wszczętych przed dniem wydania wyroku przez Trybunał. Strony takich postępowań mają natomiast instrument w postaci wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145a Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁰.

Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie kwestia czasowego pozostawienia w mocy niekonstytucyjnych przepisów rodzi wiele wątpliwości, czego dowodem jest brak jednolitości w tej materii. Kwestia

³⁹ D. Dąbek, *Pewność prawa a pewność obowiązywania prawa – refleksje na tle odraczania terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych aktów*, w: *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, pod red. A. Błasia, Warszawa 2012, s. 234.

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm.).

ta nie jest rozstrzygnięta w sposób decydujący przez regulacje samej Konstytucji RP. W tym zakresie są one niejasne, nieprecyzyjne, a przede wszystkim stwarzają możliwość rozbieżnych interpretacji. Część doktryny, odstępując od literalnej wykładni art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, wychodzi z założenia, że na skutek orzeczenia Trybunału konkretny przepis traci domniemanie konstytucyjności, a w konsekwencji następuje swoista zmiana stanu prawnego⁴¹. W orzecznictwie podnosi się, iż odroczenie utraty mocy obowiązującej przez przepis niezgodny z Konstytucją RP ma znaczenie tylko dla zdarzeń prawnych mających miejsce przed datą zakwestionowania konstytucyjności przepisu⁴². Dalej idące stanowisko jest prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, które przyjmują możliwość odmowy zastosowania niekonstytucyjnych przepisów, powołując się na ochronę sytuacji prawnej skarżących jako wartość wyżej cenioną w każdym stanie faktycznym⁴³.

Pogląd pośredni wyrazili natomiast R. Hauser i J. Trzciński. W ocenie tychże przedstawicieli nauki sąd w konkretnym stanie faktycznym powinien mieć na względzie przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnymi przepisami, przyczyny naruszenia i znaczenie konstytucyjnie chronionych wartości, a także powody, dla których odroczone utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów⁴⁴.

Przyjąć jednak należy, że każde orzeczenie TK jest co najmniej prospektywne, tzn. oddziałuje na system prawa *pro futuro* od momentu swego wejścia w życie przez doprowadzenie do katagorycznej eliminacji niekonstytucyjnej normy prawnej (przepisu) z systemu prawa⁴⁵. Brak

⁴¹ Tak też: E. Łętowska, K. Gonera, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9, s. 14; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 125; Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja, skutki prawne*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 12, s. 32; M. Matczak, P. Duda, P. Gołaszewski, T. Karaś, O. Luty, P. Pawłowski, *O sposobach obowiązywania i stosowania niekonstytucyjnych przepisów. Uwagi na tle art. 190 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 267 i n.; M. Safjan, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 3, s. 12; M. Jaśkowska, *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, pod red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 282.

⁴² Postanowienie SN z 17 IV 2009 r., sygn. III CZP 17/09, LEX nr 489032.

⁴³ Wyrok NSA z 9 IV 2009 r., sygn. II OSK 28/09, LEX nr 507824.

⁴⁴ R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 106.

⁴⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Skutki prawne orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności aktu normatywnego*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3, s. 19.

jednak jasnej podstawy prawnej dla obowiązku odmowy stosowania na przyszłość niekonstytucyjnej normy prawnej⁴⁶.

Niewątpliwie taki stan z punktu widzenia administrowanych jest wielce niekorzystny. Można jedynie liczyć na to, że w czasie odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów sądy administracyjne będą uchylały decyzje organów według zasady dorozumianej odmowy stosowania przepisów, wobec których zostało uchylone domniemanie konstytucyjności. W orzecznictwie Trybunału dostrzegamy wyłącznie wskazówkę, iż „powinno się uwzględniać fakt, że chodzi o przepisy pozbawione domniemania konstytucyjności”⁴⁷. Poprzez tak niejasne sformułowanie TK ucieka od jednoznacznego stwierdzenia, czy w takiej sytuacji prawnej należy stosować przepisy niekonstytucyjne jeszcze obowiązujące, czy też nie. Wiele zatem zależy od praktyki orzeczniczej. Niewątpliwie w sprawach, które obecnie są w toku, organy administracyjne będą opierały swe rozstrzygnięcia na przepisach obowiązujących⁴⁸, bowiem wyłącznie sądy administracyjne mogą odmówić stosowania przepisów niekonstytucyjnych ze względu na posiłkowanie się zasadą *tempus regit actum*. Zgodnie jednak z dominującym dziś stanowiskiem judykatury składy orzekające mogą odmówić zastosowania przepisu wyłącznie podustawowego w okresie odroczenia, a zatem przed datą trybunalskiej derogacji i w chwili, kiedy zakwestionowany przepis jeszcze formalnie obowiązuje⁴⁹.

De lege ferenda można byłoby postulować wprowadzenie do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁰ możliwości zawieszenia postępowania sądowego z urzędu w związku z poważnymi i uzasadnionymi wątpliwościami sądu co do zastosowania określonej normy prawnej (przepisu) do czasu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjną regulację.

Lucyna Staniszevska

⁴⁶ K. Królikowska, *Skutki pro futuro prejudycjalnego wyroku TK („derogacja trybunalska” na przykładzie spraw cywilnych)*, w: *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, pod red. M. Bernatta, J. Królikowskiego, M. Ziółkowskiego, Warszawa 2013, s. 58 i n.

⁴⁷ Wyrok TK z 13 III 2007 r., sygn. K 8/07, Dz. U. 2007 Nr 48, poz. 327.

⁴⁸ M. Sarnowiec-Cisłak, *Skutki wyroków TK dla oceny zdarzeń administracyjnoprawnych*, w: *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 51.

⁴⁹ Wyrok NSA z 23 II 2006 r., sygn. II OSK 1403/05, LEX nr 214402.

⁵⁰ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 270).