

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Wybrane zagadnienia z zakresu problematyki rolnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r.

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r., SK 6/12

Art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842) przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy wymienione tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (tj. 1 stycznia 2016 r.).

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że mechanizm prawny polegający na obowiązku uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z danej nieruchomości i uiszczenia w określonych przypadkach opłaty, pod groźbą pieniężnej kary administracyjnej za ich usunięcie bez zezwolenia, jest adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony przyrody w tym zakresie. Ma on zapobiegać, i w dużym stopniu zapobiega, samowolnemu usuwaniu zadrzewień, które mogłyby powodować niepowetowany uszczerbek w środowisku przyrodniczym,

w celu realizacji interesu prywatnego. Trybunał uznał, że wprowadzenie i utrzymywanie tego mechanizmu ochrony zadrzewień i wynikających z jego stosowania ograniczeń prawa własności jest konieczne. Nie można bowiem wskazać innego sposobu ochrony przyrody w tym zakresie, który mógłby równie skutecznie zapobiegać niszczeniu drzewostanu. Brak obowiązku uzyskiwania uprzedniego zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości albo ograniczenie się tylko do tego obowiązku, bez zagrożenia karą jego naruszenia, sprawiłyby zapewne, że właściciele (posiadacze) działek, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie materialnymi interesami mogliby niszczyć nawet bardzo wartościowy pod względem przyrodniczym i krajobrazowym drzewostan. Natomiast oceny wymagało, czy przyjęte w zaskarżonych przepisach ograniczenia prawa własności są proporcjonalne do potrzeb ochrony przyrody i czy nie są zbyt obciążające (dolegliwe) dla właścicieli nieruchomości.

Oceniane z tego punktu widzenia art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zdaniem Trybunału, wskazanego wymogu proporcjonalności *sensu stricto* nie spełniają. Dzieje się tak nie tylko z uwagi na sposób ukształtowania w nich zasady odpowiedzialności za naruszenie ustawowego obowiązku, jako odpowiedzialności czysto obiektywnej, lecz również z uwagi na skalę represyjności w określaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej, mającej w dużej części swoje źródło w znacznej wysokości opłat warunkujących w części przypadków uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu.

W ocenie Trybunału wprowadzony w art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody bezwzględny obowiązek organu wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, i to bardzo wysokiej (majątkowo dolegliwej), gdyż sięgającej trzykrotności – także wysokiej – opłaty za usunięcie drzewa za zezwoleniem, może stanowić w określonych okolicznościach sankcją nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku naturalnym na skutek usunięcia drzewa lub krzewu. Ustawodawca nakazuje stosowanie tej dolegliwej sankcji niejako mechanicznie i w sposób sztywny – bez względu na zróżnicowanie przyczyn i okoliczności usunięcia drzewa (krzewu). Kwestionowane przepisy nie uwzględniają w szczególności specyfiki sytuacji, w których uszkodzenie drzewa siłami przyrody lub jego chorobą sprawia, że zagrażają one życiu lub zdrowiu użytkowników nieruchomości, a także innych osób – i to jest powodem jego usunięcia (często natychmiastowego) w celu uniknięcia tych zagrożeń. Nawet na usunięcie drzewa obumarłego bądź uszkodzonego siłami przyrody (albo gdy rozpoczął się nieodwracalny proces jego obumierania) wymagane jest zezwolenie, z tym jedynie zastrzeżeniem, że w takich przypadkach nie pobiera się opłaty. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że nawet stan wyższej konieczności, uregulowany przepisami prawa cywilnego oraz karnego, nie został przewidziany jako przesłanka wyłączająca obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa i odpowiedzialność z tytułu jego usunięcia bez zezwolenia. Nie można też tej przesłanki egzoneracyjnej wyinterpretować z jakichś ogólnych zasad odpowiedzialności administracyjnej, gdyż takich zasad prawo administracyjne wprost nie formułuje. Jeżeli

ustawodawca widzi konieczność uwzględnienia działania w stanach wyższej konieczności, a tak dzieje się np. w przypadku zakazów wprowadzonych na terenie parków krajobrazowych. Zaskarżone przepisy przewidują więc za usunięcie z nieruchomości drzewa lub krzewu bez zezwolenia czysto obiektywną odpowiedzialność, oderwaną od indywidualnych okoliczności dokonania tego deliktu. Posiadacz nieruchomości, z której zostało usunięte (przez niego lub za jego przyzwoleniem) bez zezwolenia właściwego organu, drzewo lub krzew, nie ma prawnej możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że doszło do tego z przyczyn, za które nie odpowiada. Szttywno określona wysokość kary nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w przyrodzie (w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu.

Z tych względów Trybunał uznał, że ograniczenia prawa własności, wynikające z zaskarżonych przepisów, nie spełniają testu proporcjonalności i tym samym są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zasługuje na pełną aprobatę, przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że Trybunał nie tylko nie zakwestionował, ale w pełni zaakceptował przyjęty w ustawie mechanizm prawny polegający na obowiązku uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z danej nieruchomości i uiszczenia w określonych przypadkach opłaty, pod groźbą pieniężnej kary administracyjnej za ich usunięcie bez zezwolenia. Przyjęte rozwiązanie jest bowiem adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony przyrody w tym zakresie. Natomiast Trybunał zakwestionował obowiązujące rozwiązanie w zakresie, w jakim kara administracyjna za usunięcie drzewa jest nakładana w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, czyli okoliczności dotyczące zarówno motywów usunięcia drzewa, stanu usuniętego drzewa, jak i sytuacji majątkowej sprawcy deliktu.

2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2014 r., P 19/13

Art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226 oraz z 2014 r. poz. 228) przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wymieniony przepis traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (tj. 22 stycznia 2016r.).

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny przypominał, że niniejszy wyrok nie jest pierwszym, w którym stwierdził niekonstytucyjność norm wyrażonych w przepisach Prawa łowieckiego. Niniejszy wyrok – podobnie jak poprzedni – dowo-

dzi, że Prawo łowieckie, jako ustawa uchwalona przed wejściem w życie Konstytucji, nie zostało dostatecznie dostosowane do jej wymagań. Powinno to skłonić ustawodawcę nie do kolejnej fragmentarycznej nowelizacji, ale do poszukiwania rozwiązań systemowych, które pozwolą dostosować cały model gospodarki łowieckiej i funkcjonowania podmiotów wykonujących tę gospodarkę do aktualnie obowiązujących norm konstytucyjnych. W niniejszym wyroku Trybunał nie kwestionował bowiem samej procedury tworzenia obwodów łowieckich ani – co zaznaczono – nie ocenił każdego z osobna ograniczenia prawa własności nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego. Stwierdził natomiast, że ograniczenia prawa własności związane z objęciem nieruchomości gruntowych granicami obwodu łowieckiego i wprowadzeniem na ich obszarze specjalnego reżimu administracyjnoprawnego, a w szczególności sposób ich wprowadzania oraz wykonywania niektórych uprawnień wynikających z Prawa łowieckiego przez organy administracji i osoby trzecie, nie spełniają przesłanki odpowiedniej ochrony konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności.

Brak jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje Prawo łowieckie, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy itd.), nie jest konieczne do zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, w szczególności zaś ochrony zwierzyny. Swoistego automatyzmu przyjętego unormowania nie uzasadnia również to, że prawidłowe prowadzenie gospodarki łowieckiej wymaga zapewnienia ciągłości powierzchni obwodów łowieckich.

Ochrona środowiska – jak wcześniej wskazano – stanowi jedną z wartości uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Niemniej jednak ograniczenia wprowadzane ze względu na ochronę środowiska powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych. Taką wartością jest, zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, ochrona prawa własności.

Analiza rozwiązań przyjętych w Prawie łowieckim oraz w innych aktach przewidujących objęcie nieruchomości specjalnym reżimem administracyjnoprawnym dowodzi, że wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, a takim jest także prowadzenie gospodarki łowieckiej, jest możliwe przy zapewnieniu właścicielom nieruchomości bardziej skutecznych środków ochrony. Zdaniem Trybunału prawodawca, przyjąwszy analizowany model tworzenia obwodów łowieckich i związanych z tym ograniczeń prawa własności nieruchomości, nie wyważył odpowiednio podlegających ochronie wartości, tym samym kwestionowana norma narusza art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie zapewniając odpowiedniej ochrony prawa własności i nieproporcjonalnie w to prawo ingerując.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie powołanym art. 27 ust. 1 podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa, w drodze uchwały po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej. Powstałe w ten sposób obwody łowieckie są wydierżawiane kołom łowieckim Polskiego Związku Łowieckiego. Umowy dzierżawy zawierane są przez dyrektora Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w przypadku obwodów łowieckich leśnych lub przez starostę w przypadku obwodów łowieckich polnych. Obwody łowieckie wydierżawia się na czas nie krótszy niż 10 lat, a po upływie tego okresu dotychczasowemu dzierżawcy przysługuje pierwszeństwo w zawarciu umowy dzierżawy na dalszy okres. Tym samym właściciele nieruchomości, które zostały objęte terenami obwodów łowieckich, zostali pozbawieni jakiegokolwiek ochrony prawnej z tytułu posiadanego prawa własności. Zasadnie zatem Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że taka regulacja nie tylko nie zapewnia odpowiedniej ochrony prawa własności, ale nieproporcjonalnie w to prawo ingeruje.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 2014 r., SK 28/13

Art. 50 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 684) w zakresie, w jakim uprawnia Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do potrącania z wypłacanych zasiłków chorobowych składek na ubezpieczenie społeczne rolników, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedmiotem kontroli był art. 50 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w zakresie, w jakim uprawnia KRUS do potrącania z wypłacanych zasiłków chorobowych składek na ubezpieczenie społeczne rolników, wzorcem kontroli zaś art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej wyrażonymi w art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że kwestionowana regulacja nie uderza ponad miarę w interes skarżącego, nawet jeżeli potrącenie dotyczy całości należnego mu zasiłku chorobowego, gdyż zaniechał on odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Podkreślić trzeba, że osoba, która długotrwale nie uiszcza składek, powinna liczyć się z brakiem korzyści, jakie wynikają dla niej z ubezpieczenia społecznego.

Trybunał uznał, że zasada sprawiedliwości społecznej mogłaby być naruszona przez zaskarżoną regulację w sytuacji, gdyby rolnik, którego zasiłek chorobowy został potrącony z zaległymi składkami, nie mógł podważać trafności potrącenia przez odwołanie się do swojej trudnej sytuacji życiowej. Naruszenie takie mogłoby zaistnieć również wówczas, gdyby rolnik nie mógł uzyskać pomocy z innych źródeł. Jak wskazano powyżej, regulacje takie przewidziane są jednak w ustawach zwykłych.

Ustawodawca przewiduje bowiem różnorodne środki służące ochronie rolników znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej lub pobierających zasiłek chorobowy.

Nadto Trybunał podkreśla, że przyjęcie poglądu, że ustawodawca powinien wprowadzić granicę potrącenia, rodziłoby problem trudnej do określenia wysokości chronionego przed potrąceniem świadczenia (a więc także granicy zastosowania instytucji potrącenia). Przy obecnej wysokości świadczenia (10 zł za dzień, czyli maksymalnie 300 zł za miesiąc) postawienie takiej granicy i uzasadnienie jej wysokości rodziłoby każdorazowo zarzut arbitralności ustawodawcy. Funkcje zbliżone do ewentualnego ustanowienia wysokości chronionego przed potrąceniem świadczenia spełniają zaś w obecnym stanie prawnym z powodzeniem konstrukcje ulgi w spłacie zadłużenia lub jego umorzenia w całości lub części. Tym samym trudno uznać, aby instytucja potrącenia należnego skarżącemu zasiłku chorobowego z zaległymi składkami na ubezpieczenie społeczne była sprzeczna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER