

II OSK 2697/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-12-04
Data wpływu	2014-09-23
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Małgorzata Stahl /sprawozdawca/ Maria Czapska - Górnikiewicz /przewodniczący/ Teresa Kobylecka
Symbol z opisem	6136 Ochrona przyrody
Hasła tematyczne	Ochrona przyrody
Sygn. powiązane	II SA/Rz 1006/10
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchyłono zaskarżony wyrok oraz decyzję I i II instancji
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 nr 0 poz 627; art. 88 ust. 1 pkt 2, art. 89 ust. 1; Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody - tekst jednolity.

Sentencja

Dnia 4 grudnia 2014 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Maria Czapska-Górnikiewicz sędzia NSA Małgorzata Stahl /spr./ sędzia del. NSA Teresa Kobylecka Protokolant starszy asystent sędziego Paweł Konicki po rozpoznaniu w dniu 4 grudnia 2014 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej J. C. i F. C. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 24 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Rz 1006/10 w sprawie ze skargi J. C. i F. C. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnobrzegu z dnia [...] sierpnia 2010 r. nr [...] w przedmiocie kary za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia 1. uchyla zaskarżony wyrok oraz decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnobrzegu z dnia [...] sierpnia 2010 r. nr [...] i utrzymana nią w mocy decyzję Burmistrza K. z dnia [...] lipca 2010 r. nr [...], 2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania sądowego w całości.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyrokiem z dnia 24 lutego 2011 r. oddalił skargę J. C. i F. C. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnobrzegu z dnia [...] sierpnia 2010 r. w przedmiocie kary za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że zaskarżoną decyzją Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnobrzegu utrzymało w mocy decyzję Burmistrza K. z dnia [...] lipca 2010 r. wymierzającą administracyjną karę pieniężną w wysokości 55.988,23 zł za wycięcie bez wymaganego zezwolenia drzewa gatunku lipa z działki nr [...] położonej w miejscowości K.

W toku prowadzonego przez organ I instancji postępowania ustalono, że jesienią 2009 r. z działki nr [...] stanowiącej własność J. i F. C. usunięto bez wymaganego zezwolenia drzewo gat. lipa. Drzewo wycięto w związku z uszkodzeniem go przez wicher. Podjęte w sprawie czynności wyjaśniające pozwoliły przyjąć, że wiek drzewa przekraczał pięć lat, a obwód pnia na wysokości cięcia wynosił 137 cm. Z uwagi na brak kłody, dla ustalenia obwodu usuniętego drzewa zamierzono najmniejszy promień pnia, który wynosił 17 cm. Przyjęte ustalenia w ocenie organu stanowiły podstawę do wymierzenia skarżącym, na podstawie art. 83 ust. 1 i art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r.

o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.; dalej u.o.p.), karę administracyjną w wysokości 55.988,23 zł. Wysokość kary ustalono na podstawie algorytmu wyrażającego się w równaniu: $(2 \times 3,14 \times 17\text{cm} - 10\%) = 96,09 \text{ cm} \times 81,95 \times 2,37 \times 3 = 55.988,23 \text{ zł}$. W podstawie prawnej decyzji poza powołanymi przepisami u.o.p. wskazano także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu nakładania administracyjnych kar

pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów (Dz.U. Nr 219, poz. 2229), rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz.U. Nr 228, poz. 2306), obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 23 października 2009 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2010, art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.) i art. 104 i 107 k.p.a.

Rozpoznając sprawę w trybie odwoławczym SKO w Tarnobrzegu stwierdziło, że decyzja organu I instancji odpowiada prawu. Burmistrz K. właściwie ustalił stan faktyczny sprawy, przyjął dla niego odpowiednią postawę prawną i prawidłowo rozstrzygnął o wynikających z niej konsekwencjach. W sprawie nie zachodził, żaden ze wskazanych w art. 83 ust. 6 u.o.p. wyjątków od obowiązku uzyskania zezwolenia na wycinkę drzewa. Okoliczność, że usunięte drzewo było obumarłe ma w sprawie znaczenie o tyle, że skarżący mogli ubiegać się o uzyskanie zezwolenia na jego wycinkę bez obowiązku ponoszenia opłaty. Niewywiązanie się z tego obowiązku i wycięcie drzewa bez zezwolenia obligowało organ do wymierzenia kary na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p.

W skardze na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnobrzegu J. i F. C. zarzucili naruszenie art. 88 ust. 3 u.o.p. oraz art. 77 § 1-4 i art. 107 § 3 k.p.a. Podali, że usunięte drzewo w wyniku wichury rozłupało się i powaliło na linię elektryczną, chodnik oraz jezdnię drogi wojewódzkiej K. – M. Doprowadziło to do zagrożenia dla kierowców, awarii sieci elektrycznej oraz zatrzymania ruchu drogowego. Usunięcie drzewa było spowodowane emocjami i stresem wywołanymi zaistniałą sytuacją. Skarżący F. C. w obawie przed odpowiedzialnością karną i cywilną poprosił o pomoc kierowców oraz przechodniów i wspólnie z nimi usunął powalone drzewo. Ponadto w skardze podkreślono, że organy wydając decyzję nie przeanalizowały kwestii, o jakiej mowa w art. 88 ust. 3 u.o.p., a więc nie rozstrzygnęły, czy w sprawie zachodziła możliwość zachowania bądź odrodzenia drzewa. Wiosną 2010 roku z pnia po usuniętym drzewie wyrosło na wysokość 0,90m nowe drzewo - lipa, jednakże organy do tej kwestii w ogóle się nie odniosły.

Wojewódzki Sad Administracyjny w Rzeszowie uznał skargę za nieuzasadnioną i oddalił ją na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.).

W ocenie Sądu, podlegający prawnej ocenie stan faktyczny sprawy jest bezsporny. Sąd nie znalazł żadnych podstaw by go kwestionować. Z działki nr [...] stanowiącej własność J. i F. C. jesienią 2009 r. usunięto bez wymaganego zezwolenia drzewo gat. lipa. W myśl art. 83 ust. 1 u.o.p. usuwanie drzew z nieruchomości dopuszczalne jest wyłącznie po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Usunięcie drzewa bez zezwolenia, stosownie do treści art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p., rodzi odpowiedzialność administracyjnoprawną i upoważnia organ do wymierzenia kary administracyjnej. Decyzja w przedmiocie wymierzenia kary za usunięcie drzewa bez zezwolenia ma charakter związany. Oznacza to, że prawo determinuje wszystkie czynniki związane z jej wydaniem. Prawnie określona jest nie tylko sfera możliwości samego wydania decyzji, ale także wszystkie elementy składające się na jej treść. Sąd podkreślił, że wyjątki od zasady uzyskania pozwolenia na usunięcia drzew są ściśle limitowane i zostały przez ustawodawcę określone w art. 83 ust. 6 u.o.p. Posługując się klauzulą enumeracji negatywnej wyliczono, w jakich sytuacjach usunięcie drzew nie wymaga zezwolenia. Stan z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie pod żadną ze wskazanych tam konfiguracji się nie kwalifikuje. Dotychczasowe wnioski uzasadniają zatem ocenę, że co do zasady wymierzenie skarżącemu kary za usunięcie drzewa było zgodne z prawem.

Przechodząc następnie do oceny przyjętej przez organy wysokości kary Sąd stwierdził, że również i w tym zakresie nie można przypisać organom jakichkolwiek uchybień. W tej kwestii, jak zaznaczył Sąd, obowiązują prawem określone algorytmy i organy się do nich zastosowały. Zgodnie z art. 89 ust. 1 u.o.p. karę za usunięcie drzewa określa się w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4- 6. Stosownie zaś do treści art. 86 ust. 1 u.o.p. opłatę za usunięcie drzew ustala się na podstawie stawki zależnej od obwodu pnia oraz rodzaju i gatunku drzewa. Ponieważ kłoda usuniętej lipy się nie zachowała organy stosując się do postanowień art. 89 ust. 3 u.o.p. jej obwód na wysokości 1,30 m ustaliły przy uwzględnieniu najmniejszego promienia pozostałego pnia, który wynosił 17 cm; zgodnie z treścią powołanego przepisu wiążący jest tu wzór: $2 \text{ tt} - 10\%$, co przekłada się na równanie $2 \times 3,14 \times 17 - 10\% = 96,09 \text{ cm}$.

Jak wynika z załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 23 października 2009 r. (M.P. 2009 r. nr 69, poz. 894) stawka w złotych za 1 cm obwodu pnia lipy mierzonego na wysokości 130 cm wynosi 81,95, natomiast współczynnik stawki dla obliczonego obwodu usuniętego drzewa na wysokości 1,30 m wynosi 2,37. Wysokość opłaty za usunięcie lipy wynosiła więc 18.662 zł.; $96,09 \text{ cm} \times 81,95 \times 2,37$. Stanowiąca karę trzykrotność tej opłaty wynosi natomiast 55.988,23 zł. Dokonując powyższych wyliczeń Sąd potwierdził trafność rozstrzygnięć organów obu instancji.

Odnosząc się następnie do zarzutu, że organy powinny były rozpatrzyć możliwość odroczenia terminu płatności kary na podstawie art. 88 ust. 3 u.o.p. Sąd zwrócił uwagę, że możliwość taka występuje jedynie wówczas, gdy stopień uszkodzenia drzew lub krzewów nie wyklucza zachowania ich żywotności oraz możliwości odtworzenia korony drzewa i jeżeli posiadacz nieruchomości podjął działania w celu zachowania żywotności tych drzew lub krzewów. Treść art. 88 ust. 3 u.o.p. jest jednoznaczna. Wynika z niej wprost, że zastosowanie instytucji odroczenia wymierzonej kary uwarunkowane jest łącznym spełnieniem dwóch przesłanek: 1) stopień uszkodzenia drzew nie wyklucza zachowania ich żywotności oraz możliwości odtworzenia korony drzewa i 2) posiadacz nieruchomości podjął działania w celu zachowania żywotności tych drzew - por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2009 r., sygn. II OSK 421/08, publ. LexPolonica nr 2264205. Do skorzystania z tej instytucji nie kwalifikuje się więc takie usunięcie drzewa, które polega na jego całkowitym wycięciu, pomimo że po jakimś czasie od pozostałego pnia, samoczynnie, a więc bez zaangażowania skarżących, wyrosło nowe drzewo.

Uwzględniając całość poczynionych uwag Sąd skargę oddalił.

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku J. i F.C., reprezentowani przez adwokata, zarzucili naruszenie przepisów postępowania wskazując, że wniesiona przez nich skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnobrzegu z dnia [...] sierpnia 2010 r. obejmowała zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego, art. 7, art. 8, art. 9, art. 11, art. 75, art. 77 § 1, art. 107 § 3 k.p.a. oraz art. 88 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Jednocześnie, jak podniesiono, skarżący wniesli i uzasadnili w skardze wnioski o odroczenie wykonania orzeczonej kary pieniężnej.

W piśmie z dnia 2 maja 2011 r. skarżący uzupełnili wniesioną skargę kasacyjną formułując zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. Podniesiono, że Sąd nie uwzględnił wniesionej skargi pomimo, że organy nie ustaliły stanu faktycznego sprawy w sposób zgodny z wymogami zasady prawdy obiektywnej.

Postanowieniem z dnia 26 października 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny zawiesił

postępowanie kasacyjne z uwagi na toczące się przez Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie prejudycjalne w sprawie o sygn. akt SK 6/12.

W dniu 23 września 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny postanowił podjąć zawieszone postępowanie kasacyjne wskazując, że Trybunał Konstytucyjny w dniu 1 lipca 2014 r. wydał wyrok w sprawie stanowiącej podstawę zawieszenia niniejszego postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Oceniając niniejszą kasację w granicach określonych art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) i nie dostrzegając przy tym przesłanek nieważności postępowania, o których mowa w § 2 tego przepisu, zauważyć trzeba, iż kontrolowane w niniejszej sprawie decyzje administracyjne zostały wydane na podstawie m.in. art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Jest to okoliczność na tyle istotna, iż po złożeniu w sprawie skargi kasacyjnej zgodność ww. przepisów z ustawą zasadniczą była przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny. Rozpoznając skargi konstytucyjne, Trybunał w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. sygn. akt SK 6/12 (Dz. U. poz. 926) orzekł, iż:

I. "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.

II. Przepisy wymienione w części I tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie".

Stwierdzić należy, iż fakt wydania przez Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania kasacyjnego wyroku orzekającego o niekonstytucyjności aktu normatywnego, na podstawie którego zostały wydane kontrolowane w sprawie decyzje, nie pozostaje bez znaczenia dla oceny ich legalności. Sytuacja taka powoduje rozszerzenie zakresu kontroli kasacyjnej wyznaczonego treścią art. 183 § 1 P.p.s.a. i konieczność bezpośredniego zastosowania art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP (uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I OPS 9/09, ONSAiWSA z 2010 r. nr 2, poz. 16). W tym też zakresie dochodzi do wyłączenia zasady związania sądu kasacyjnego granicami wniesionego środka zaskarżenia z uwagi na konieczność uwzględnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego i przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją RP kontrolowanych rozstrzygnięć.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy sytuacja prawna komplikuje się jednak z uwagi na pkt II ww. wyroku Trybunału. Kluczowe zatem pozostaje ustalenie wpływu na rozpoznawany środek odwoławczy odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów o 18 miesięcy.

I tak, zauważyć trzeba, iż problematyka wpływu odroczenia mocy obowiązującej norm prawnych uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z ustawą zasadniczą na

rozpoznawaną sprawę wywołała duże rozbieżności tak w orzecznictwie samego Trybunału, jak i Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale również w doktrynie. Na tym tle zarówno w literaturze przedmiotu, jak i judykaturze wykształciły się dwa zasadniczo przeciwne stanowiska. Pierwsze z nich, historycznie najstarsze, zakłada dalsze obowiązywanie normy prawnej do czasu upływu terminu wyznaczonego przez Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku i konieczność jej stosowania tak przez organy administracyjne jak i sądy. Sprowadza się ono zasadniczo do literalnego odczytania treści art. 190 ust. 3 Konstytucji RP i braku rozróżnienia pojęć obowiązywania danego przepisu oraz obowiązku jego stosowania. Drugie z kolei stanowisko, wykształcone głównie w orzecznictwie, podejmuje próbę odczytania przedmiotowej instytucji odroczenia skutków wyroku Trybunału w świetle konieczności maksymalnego zagwarantowania przestrzegania Konstytucji, praw jednostki, autonomii orzeczniczej sądów i wreszcie ekonomii procesowej. Szczegółowej analizy tego problemu oraz przeglądu wyrażanych na tle ww. poglądów w najnowszym orzecznictwie podjął się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 27 marca 2014 r. sygn. akt I KZP 30/13 (OSNKW z 2014 r., z. 5, poz. 36), który sam ostatecznie przyjął drugą koncepcję, stwierdzając między innymi, że Sąd może nie zastosować przepisu uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z ustawą zasadniczą, mimo że uchylenie jego mocy odroczone w czasie. Podgląd ten podziela również Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną z następujących powodów.

Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, iż akt normatywny uchylony (w całości lub w części) na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, traci cechę domniemania konstytucyjności. Wzruszenie tego domniemania następuje już z momentem ogłoszenia wyroku Trybunału na sali rozpraw (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05, OTK-A z 2005 r., nr 4, poz. 42; z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt K 8/07, OTK-A z 2007 r., nr 3, poz. 26; z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt K 2/07, OTK-A z 2007 r., nr 5, poz. 48). Z tą też chwilą nie ma już żadnych wątpliwości, że taki akt nie spełnia standardów konstytucyjnych.

Po drugie, jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy, na skutek orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego następuje zmiana stanu prawnego (por. wyrok z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt III PK 96/06, OSNP z 2008 r., nr 5- 6, poz. 61). Sąd bowiem, rekonstruując podstawę rozstrzygnięcia, zobowiązany jest uwzględnić wszystkie normy obowiązujące w systemie prawnym, w tym te o charakterze konstytucyjnym i stosować w tym zakresie reguły kolizyjne – *lex superior derogat legi inferiori*.

Nie ma wreszcie logicznych przesłanek, by kończyć postępowanie na podstawie "chwilowo" konstytucyjnych przepisów, a następnie wznowiać zakończone w ten sposób postępowanie. Takie działanie sądów byłoby dysfunkcyjne (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2006 r. sygn. akt I PK 116/05, OSNP z 2006 r., z. 23- 24, poz. 353 i z dnia 5 czerwca 2007 r. sygn. akt I PK 6/07, OSNP 2008 r., z. 15- 16, poz. 213 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2006 r. sygn. akt II OSK 1403/05; z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt I FSK 105/09- orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem internetowym: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Kolejnymi argumentami, na które należy zwrócić uwagę, a przemawiającymi za niestosowaniem przepisu, który utracił domniemanie konstytucyjności są: ochrona praw jednostki oraz ekonomia procesowa. Także odsyłanie w niektórych kategoriach spraw na drogę wznowienia postępowania byłoby sprzeczne z regułami demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej z uwagi na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych (por. R. Hauser, J. Trzeciński. Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyd. 2. Warszawa 2010 r., str. 52, 102).

Wskazując na powyższe, stwierdzić trzeba, iż udzielając odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją RP wpływa na okoliczności konkretnej sprawy, nie ma miejsca na prosty automatyzm. Jest to również o tyle istotne, że zawarcie klauzuli odraczącej utratę mocy obowiązującej przepisu w świetle art. 190 ust. 3 Konstytucji RP ma charakter wyjątkowy, a zasadą pozostaje jednak wejście w życie orzeczenia Trybunału z dniem jego ogłoszenia. Zatem, jak zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, realizacja także przez sądy gwarancji konstytucyjnych - na gruncie istniejącego stanu normatywnego zakładającego przez określony czas obowiązywanie niekonstytucyjnego przepisu - stawia zarazem wyzwania i możliwości wyboru przez same sądy takiego środka proceduralnego, który najlepiej pozwoli na osiągnięcie efektu najbliższego nakazowi wykładni i stosowania prawa w zgodzie z Konstytucją (por. wyrok TK z dnia 27 października 2004 r. sygn. akt SK 1/04, OTK-A z 2004 r., nr 9, poz. 96). Z tych też przyczyn trafnie dostrzeżono w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że sądy, dokonując wyboru odpowiedniego środka procesowego, zobowiązane są brać pod uwagę przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem, powody, dla których Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, a także okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy i konsekwencje stosowania lub odmowy zastosowania konstytucyjnego przepisu (wyroki NSA z dnia 23 lutego 2006 r. sygn. akt II OSK 1403/05; z dnia 17 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 483/10; z dnia 29 kwietnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1070/10; z dnia 9 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 231/11; z dnia 25 czerwca 2012 r. sygn. akt I FPS 4/12-CBOSA).

Mając powyższe rozważania na uwadze, wskazać należało na przyczyny uznania za niezgodne z Konstytucją RP przepisów art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, a także przyczyny odroczenia utraty przez nich mocy. Jak wynika z uzasadnienia wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt SK 6/12) eksponował w nim przede wszystkim konieczność ochrony przyrody. Jak podkreślał, Konstytucja niezwykle wysoko sytuuje wartość, jaką stanowi środowisko naturalne, umieszczając je wśród najważniejszych zadań państwa (art. 5 w związku z art. 68 ust. 4 i art. 74 Konstytucji RP). Ochrona przyrody, która stanowi element ochrony środowiska, została *expressis verbis* wymieniona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako wartość, która może uzasadniać ustawowe ograniczenia w korzystaniu z praw konstytucyjnych, w tym z prawa własności nieruchomości i jej poszczególnych składników. Zdaniem jednak Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia te, niezależnie od zachowania formy ustawy i motywowania celem ochrony środowiska (oba te wymogi spełnia zakwestionowana ustawa o ochronie przyrody), muszą jednak odpowiadać wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności (*sensu stricto*). Trybunał, akceptując wprowadzenie i utrzymywanie mechanizmu ochrony zadrzewień i wynikające z jego stosowania ograniczenia prawa własności, jak również zagrożenie karą w przypadku naruszenia obowiązku uprzedniego uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości, uznał, iż kara ta jak również opłata za usunięcie drzewa za zezwoleniem może stanowić, w określonych okolicznościach, sankcję nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku naturalnym na skutek usunięcia drzewa lub krzewu. Kwestionowane przepisy nie uwzględniają w szczególności specyfiki tych sytuacji, w których nastąpiło uszkodzenie drzewa siłami przyrody lub jego chorobą, jak również wynikało ze stanu wyższej konieczności. Analizowane przepisy przewidują 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 on nie odpowiada. Wysokość kary, określona sztywno, nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w przyrodzie (w skrajnym przypadku może nie być żadnego

uszczerbku), ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu. W niektórych przypadkach obowiązek zapłacenia kilkudziesięciu lub kilkuset tysięcy złotych kary może doprowadzić sprawcę deliktu do ruiny finansowej i odjęcia mu prawa własności. Konkludując, 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.

Uzasadniając konieczność odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, Trybunał podkreślił, że przeciwne działanie pozbawiłoby właściwe organy samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wymierzania administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu rosnącego na tej nieruchomości, co uniemożliwiłoby im realizację części zadań nałożonych przez ustawę. Taki stan rzeczy byłby wysoce niepożądany z uwagi na konieczność zapewniania ochrony przyrody (środowiska).

Z powyższego wynika zatem, iż intencją Trybunału było utrzymanie funkcji prewencyjnej i odstraszającej w przypadku podmiotów dopuszczających się usuwania drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Mówiąc wprost, intencję Trybunału Konstytucyjnego należało odczytać w ten sposób, iż odłożył on moment wyeliminowania kontrolowanych w sprawie przepisów z obrotu prawnego z uwagi na konieczność objęcia dalszą ochroną drzew lub krzewów przed zagrożeniem niekontrolowanego ich wycinania. Jak wskazywał w uzasadnieniu analizowanego wyroku Trybunał, "brak obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości albo ograniczenie się tylko do obowiązku, bez zagrożenia karą jego naruszenia, sprawiłoby zapewne, że właściciele (posiadacze) działek, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie materialnymi interesami, mogliby niszczyć nawet bardzo wartościowy pod względem przyrodniczym i krajobrazowym krajobraz". Z tych też przyczyn, wyznaczony osiemnastomiesięczny termin do wprowadzenia stosownych zmian ustawowych należało uznać za adresowany przede wszystkim do ustawodawcy celem wprowadzenia stosownych zmian.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, przypomnieć trzeba, iż przedmiot jej stanowi nałożenie kary za wycięcie drzewa bez zezwolenia. Nie jest to więc sytuacja, którą analizował Trybunał Konstytucyjny w powyższym wyroku w kontekście odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisów, których konstytucyjność została zakwestionowana. Nie dotyczy ona bowiem mechanizmów (prewencyjnej) ochrony przyrody, a więc odstraszania przed potencjalnym, nieuprawnionym wycięciem drzew lub krzewów, ale stanu już po jego zniszczeniu. Zastosowanie natomiast w pełni znajduje w niej argumentacja, dla której Trybunał uznał, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wymierzona stronie skarżącej kara była bowiem wymierzona w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, co nie spełnia testu proporcjonalności w ograniczeniu prawa własności.

Zauważyć również trzeba, iż kontrolowane w sprawie decyzje nie zostały jeszcze wykonane. Sytuacja zatem, w której kasacja ta mogłaby zostać, nawet potencjalnie, oddalona przy zastosowaniu dotychczasowych przepisów stawiałaby pod znakiem zapytania skuteczność kontroli sądowniczo-administracyjnej, a wręcz powodowałaby jej dysfunkcyjność. Decyzja ta bowiem i tak, chociaż w dalszej perspektywie, podlegałaby uchyleniu w trybie wznowienia postępowania administracyjnego, dodatkowo nakładając na stronę obowiązek podjęcia stosownej aktywności (złożenia wniosku), we właściwym terminie. Prowadziłoby to w efekcie również do kwestionowania skuteczności podstawowych zadań sądownictwa administracyjnego, a więc ochrony praw i wolności obywateli. Funkcja ochrony praw podmiotowych jednostki wynika bowiem z przyjętych w polskim systemie sądownictwa

administracyjnego założeń weryfikacji działalności administracji publicznej (R. Hauser. Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego [w:] Polski model sądownictwa administracyjnego, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz. Lublin 2003, s. 143 i n.). Jak podkreślał wielokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny, sądowa kontrola jest ukierunkowana na ochronę subiektywnego porządku prawnego, a jedynie najcięższe naruszenie prawa (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 p.p.s.a.) stwarza obowiązek wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego, bez względu na to, czy miało ono wpływ na wynik sprawy (por. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. akt I OPS 6/08, ONSAIWSA 2009 r., z. 4, poz. 63).

Nie sposób nie uwzględnić przy tym jeszcze innej funkcji tychże sądów, a mianowicie przywracaniu stanu konstytucyjności, szczególnie przy zastosowaniu reguł kolizyjnych i zasady *lex superior*. Jak zwraca się uwagę w literaturze prawniczej, sądy "w ramach związania podległości konstytucji i ustawom – konstytucyjnie zobowiązane są do sprawiedliwego (zgodnego z prawem) rozpatrzenia sprawy oraz do zapewnienia legalności działań administracji, jest to ich konstytucyjny obowiązek (...). Ustrojodawca wykreował prawo podmiotowe jednostki do uzyskania orzeczenia o swych wolnościach, prawach i obowiązkach opartego na zgodnej z Konstytucją podstawie prawnej" (J. Sułkowski. Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla postępowania ze skargi konstytucyjnej [w:] Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa. Studia i materiały Trybunału Konstytucyjnego (red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski. Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa 2013, str. 152, 160).

Konkludując przedstawione wyżej uwarunkowania Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż w indywidualnie określonych sytuacjach, mimo odroczenia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 6/12) utraty mocy obowiązującej przepisów art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 627), przy uwzględnieniu celu tego odroczenia, fakt stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP ww. norm, jak również funkcja i ustrojowe zadania sądów administracyjnych oraz ich autonomia orzecznicza pozwalają na odmowę zastosowania przez Sąd ww. przepisów. W konsekwencji, skarga kasacyjna w sprawie na decyzje wydane na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 tej ustawy podlegać będzie w określonych sytuacjach uwzględnieniu niezależnie od wymienionych w niej podstaw (art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji).

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy, biorąc pod uwagę wysokość orzeczonej kary pieniężnej w stosunku do sytuacji materialnej skarżących oraz szczególnych okoliczności faktycznych, w jakich doszło do usunięcia drzewa, karę tę należało uznać za nieproporcjonalnie wysoką, a tym samym naruszającą art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zatem, w tym stanie sprawy, Sąd rozpoznający niniejszą kasację uznał, iż zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Pomimo przesunięcia w czasie o 18 miesięcy utraty mocy obowiązującej ww. przepisów, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający niniejszą kasację odmówił ich zastosowania w sprawie jako niekonstytucyjnych wobec wprowadzenia nieproporcjonalnych ograniczeń prawa własności. Jednocześnie Sąd zaznacza, iż rozstrzygnięcie to nie zagraża w żaden sposób wartości, dla której Trybunał Konstytucyjny orzekł o odroczeniu utraty mocy ww. przepisów o ochronie przyrody.

Uchylając w przedmiotowej sprawie skarżony wyrok, Sąd za zasadną uznał również konieczność rozpoznania wniesionej skargi, gdyż w sprawie brak jest naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodzi jedynie powyżej ujawnione naruszenie prawa materialnego (art. 188 P.p.s.a.). Z tych też przyczyn, jak również w odniesieniu się do powyżej zaprezentowanej oceny, koniecznym stało się uwzględnienie

skargi i uchylenie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnobrzegu z dnia [...] sierpnia 2010 r. oraz poprzedzającej ją decyzji Burmistrza K. z dnia [...] lipca 2010 r.

Mając powyższe względy na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a P.p.s.a. orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania sądowego orzeczono na mocy art. 207 § 2 tej ustawy, uznając, że w sprawie miał miejsce szczególnie uzasadniony przypadek, o którym mowa w tym przepisie, tj. uwzględnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. wydanego w toku postępowania kasacyjnego.