

PAWEŁ DANIEL*

**PRZESŁANKI WYŁĄCZAJĄCE
WYMIERZENIE KARY ADMINISTRACYJNEJ
Z TYTUŁU USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW
BEZ WYMAGANEGO ZEZWOLENIA**

**CIRCUMSTANCES EXCLUDING ADMINISTRATIVE
SANCTIONS FOR UNLAWFUL CUTTING
OF TREES AND SHRUBS**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2014.013>

STRESZCZENIE

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka przesłanek wyłączenia możliwości wymierzenia kary administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Do podjęcia badań dotyczących powyższego zagadnienia doprowadzi-

* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu.



ła istniejąca w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżność, dotycząca możliwości uwolnienia się od odpowiedzialności administracyjnej.

W świetle podjętych badań należy dopuścić możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia poprzez wykazanie przez właściciela lub posiadacza nieruchomości, na której doszło do usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, to że nie wiedział on o usunięciu drzewa przez osobę trzecią i nie mógł temu zapobiec. Obowiązek dowodowy wykazania powyższej okoliczności spoczywa jednak na właścicielu lub posiadaczu nieruchomości. Istniejące w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności, co do możliwości uwolnienia się od omawianej odpowiedzialności, powinny zostać usunięte poprzez nowelizację ustawy o ochronie przyrody i wprowadzenie normatywnych kryteriów wyłączających możliwość wymierzenia kary administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia.

Słowa kluczowe

Ochrona przyrody; sankcje administracyjne; wyłączenie odpowiedzialności.

ABSTRACT

The present study concerns the issue of excluding administrative sanctions on account of the removal of trees and shrubs without a required permit. The existing discrepancy in the jurisprudence of administrative courts, concerning the release from administrative responsibility, was the reason for undertaking this research.

In the light of undertaken studies it has to be emphasized that it is possible to release from liability by demonstrating by the owner or holder of the property, on which the removal of trees and shrubs without a required permit took place, that he did not know about the tree removal by a third party and could not prevent it. The burden of proof to demonstrate the above circumstances rests on the owner or holder of the property. The existing discrepancies in the jurisprudence of administrative courts should be removed by an amendment to the Nature Conservation Act and the introduction of normative criteria for exemption from possibility of imposition of an administrative penalty



on account of the removal of trees and shrubs without a required permit.

Keywords

Nature protection; administrative penalties; exclusion of liability.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹ wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, przy czym zgodnie z art. 89 ust. 1 powołanej powyżej ustawy karę powyższą 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. Przewidziana przez ustawodawcę, stosunkowo wysoka kara z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia powoduje, że zapadłe decyzje są często kwestionowane przed sądem administracyjnym. Równocześnie uważna analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, że brak jest jasnych kryteriów dotyczących przesłanek wymierzenia powyższej kary. W szczególności zaobserwować można brak jednolitości, co do obowiązku stwierdzenia winy jako przesłanki odpowiedzialności, o jakiej mowa w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, co z kolei skutkuje brakiem spójności w zakresie orzekania w przedmiocie kary za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że problematyka usuwania drzew lub krzewów jest często podejmowana w doktrynie². Przyjmuje się przy tym, że sankcja, o jakiej mowa w powołanym

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

² K. Gruszecki, *Kary pieniężne za zniszczenie drzew i krzewów na skutek ich wadliwej pielęgnacji*, „Casus” 2012, nr 4, s. 40 i n.; tenże, *Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów*, Wrocław 2011; W. Radecki, *Administracyjna kara pieniężna za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 4, s. 62 i n.; tenże, *Kara pieniężna za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 5, s. 85 i n.; B. Rakoczy, *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013.



powyżej przepisie ma charakter czysto obiektywny i już sam fakt stwierdzenia braku wymaganego zezwolenia, bez względu na to, co było jego przyczyną, musi skutkować wymierzeniem kary pieniężnej. Wydaje się, że choć sama konstrukcja przepisu art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, jako przepisu ustanawiającego sankcję administracyjną (karę administracyjną), nie pozostawia pola do interpretacji i każdy przypadek usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia musi skutkować odpowiedzialnością administracyjną, to jednak ewolucja orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje na konieczność istnienia przesłanek umożliwiających uwolnienie się od odpowiedzialności. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z dnia 1 lipca 2014 r.³ uznał, 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 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. W powyższym świetle rozważenia wymaga, czy wypracowane w orzecznictwie sądów administracyjnych przesłanki wyłączające wymierzenie kary administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia powinny zostać wprowadzone do ustawy. Problematyka powyższa jest o tyle istotna, że jak zasadnie wywodzi się w doktrynie, skuteczność sankcji administracyjnych w sprawach dotyczących ochrony środowiska, musi być oceniana z perspektywy ich nieuchronności⁴.

Przed omówieniem zagadnienia wymierzenia kary za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia podnieść należy, że niewątpliwie kara powyższa stanowi przykład kary pieniężnej, a więc instytucji prawa publicznego, która jest

³ Sygn. akt SK 6/12.

⁴ A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, [w:] *Sankcje administracyjne*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 242.



wymierzana przez organ administracji publicznej w sferze dotyczącej dziedzin z zakresu administracji publicznej, stanowiącej jeden ze środków prawnych odpowiedzialności administracyjno-prawnej⁵. Zwraca przy tym uwagę występujący zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie brak jednomyślności co do jej charakteru prawnego, a w szczególności związków kar administracyjnych z odpowiedzialnością karną⁶. Powstałe wątpliwości dotyczą w pierwszej kolejności konieczności uwzględnienia przy jej nakładaniu elementu podmiotowego⁷. Stąd też część autorów dostrzega w karach administracyjnych, szczególnie w zakresie ochrony środowiska, rodzaj odpowiedzialności karnej⁸.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących problematyki kar administracyjnych przyjmuje się, że odpowiedzialność administracyjna

⁵ J. Jendrośka, *Kary administracyjne*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, pod. red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001, s. 52. Podobne stanowisko zajmuje M. Lewicki, wyjaśniając, że sankcje prawne stanowią wynikające bezpośrednio z przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub podjęte na ich podstawie władczej wypowiedzi organu administracji publicznej niekorzystne skutki naruszenia obowiązków prawnych przez ich adresatów, polegające na pogorszeniu ich sytuacji prawnej w drodze nałożenia obowiązku lub pozbawienia uprawnienia, M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8, s. 75.

⁶ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 75.

⁷ Przegląd poglądów dotyczących powyższej problematyki prezentuje K. Kwaśnicka, *Sankcja administracyjna w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Prof. Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 479–485.

⁸ W. Radecki, *Odpowiedzialność*, s. 75. Autor powyższy zgłosił również postulat posługiwania się pojęciem prawa karnego środowiska, obejmującego: 1) karne prawo środowiska *sensu stricto*, więc zbiór przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku, 2) karne prawo środowiska *sensu largo*, a więc zbiór przepisów o przestępstwach i wykroczeniach przeciwko środowisku, 3) karne prawo środowiska *sensu largissimo*, a więc zbiór przepisów o przestępstwach, wykroczeniach i zagrożeniach karami pieniężnymi deliktach administracyjnych przeciwko środowisku. Por. W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym. Cz. 1, Pojęcia i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 12, s. 489–491.



stanowi rodzaj odpowiedzialności obiektywnej, co powoduje, że w jej przypadku nie obowiązuje zasada domniemania niewinności jako reguła wiążąca organy orzekające o konsekwencjach popełnionego czynu. Przykładowo w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r.⁹ podniesiono, że opłata jako sankcja administracyjna nie jest sankcją w rozumieniu prawa karnego. Przesłanką konstruowania odpowiedzialności różnej od odpowiedzialności karnej jest legitymacja ustawodawcy do represjonowania bezprawia z tytułu samej niesubordynacji wobec porządku prawnego, w oderwaniu od warunku czynu, winy i podziałów na klasyczne rodzaje odpowiedzialności oraz poza ustawami karnymi (tzw. obiektywna koncepcja odpowiedzialności). Innymi słowy, oparcie odpowiedzialności na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej oznacza, że wystarczającą podstawą do zastosowania sankcji jest konkretne zachowanie sprawcy czynu zabronionego, naganne z punktu widzenia treści normy prawnej oraz zobiektywizowanych zakazów bądź nakazów z niej wynikających. W konsekwencji administracyjnej kary pieniężnej o charakterze prewencyjno-represyjnym nie można utożsamiać z sankcją o charakterze karnym, a więc karą wyłącznie represyjną.

Przedstawione powyżej stanowisko, dotyczące obiektywnych kryteriów nakładania kar administracyjnych nie jest jednak stanowiskiem dominującym. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 04 lipca 2002 r.¹⁰ wyjaśniono, że obiektywna koncepcja odpowiedzialności administracyjnej, przypominająca anglosaską koncepcję *strict liability*, nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn., że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykáže, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić. Brak winy podmiotów, w stosunku do których ma być zastosowana sankcja może być przesłanką odstąpienia od zastosowania sankcji lub jej złagodzenia, tyle tylko, że fakt ten musi wykazać podmiot, w stosunku do którego istniał normatywnie określony obowiązek określonego zachowania. In-

⁹ Sygn. akt SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6

¹⁰ Sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50.



nymi słowy, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego podmiot, na którego ma zostać nałożona kara administracyjna, może uwolnić się od spoczywającej na nim odpowiedzialności poprzez wskazanie, że dopełnił on wymaganej staranności w prowadzeniu swoich spraw. W orzecznictwie sądów, które przyjmują pogląd zaprezentowany przez Trybunał Konstytucyjny, wyjaśnia się dodatkowo, że odrzucenie poglądu dotyczącego niemożności uwolnienia się od odpowiedzialności administracyjnej, było sprzeczne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nich prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego¹¹.

Odnosząc przedstawione powyżej rozważania do omawianej problematyki wydawania kar administracyjnych za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, należy w pierwszej kolejności podnieść, że w orzecznictwie sądów administracyjnych poza sporem pozostaje, że karę przewidzianą w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody można wymierzyć jedynie tym podmiotom, które są uprawnione do uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu danej nieruchomości¹². A więc można ją wymierzyć jedynie właścicielowi nieruchomości, bądź jej posiadaczowi, ponieważ tylko oni mogą dopuścić się tego deliktu administracyjnego, gdyż zgodnie z art. 83 ust. 1 powołanej powyżej ustawy, tylko oni mogą skutecznie ubiegać się o uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzew. Stąd też, jak zauważono w powołanym powyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie ma podstaw do wymierzenia kary pieniężnej osobie trzeciej, gdyż osoba taka nie jest zobowiązana do utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów rosnących na cudzej nieruchomości, a tym samym nie jest uprawniona (brak przymiotu strony) do uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu takich nieruchomości.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 600/13, Baza NSA.

¹² Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2320/10, ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 10.



Należy przy tym zauważyć, że z wnioskiem z art. 83 ustawy o ochronie przyrody może obecnie wystąpić także właściciel urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹³. Dlatego też nie można wykluczyć możliwości nałożenia omawianej kary również na powyższy podmiot, na co zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku z dnia 2 lutego 2012 r.¹⁴ wyjaśniając, że posiadaczem nieruchomości w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody jest zarówno posiadacz samoistny, jak i posiadacz zależny nieruchomości, a więc przedsiębiorca energetyczny organizujący prace wycinkowe i prowadzący – za zgodą właściciela nieruchomości – wycinkę drzew na gruntach pod napowietrznymi liniami przesyłowymi, w zakresie odpowiadającym uprawnieniom z tytułu służebności przesyłu. W konsekwencji nie można wymierzyć omawianej kary administracyjnej osobie, która wprawdzie jako właściciel nieruchomości była uprawniona do wystąpienia o zezwolenie na dokonanie wycinki, jednakże w żaden sposób nie zawiniła w nielegalnej wycince drzew przez przedsiębiorcę przesyłowego. Konieczne jest przy tym zastrzeżenie, że stroną postępowania prowadzonego na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody będzie zawsze właściciel nieruchomości, z której drzewa lub krzewy wycięto.

Rozbieżności w orzecznictwie budzi natomiast problematyka uwolnienia się od odpowiedzialności administracyjnej opisanej w powołanym powyżej przepisie. Zgodnie z pierwszą linią orzeczeń, kara za zniszczenie drzewa ma charakter kary administracyjnej, a przy jej nakładaniu nie bada się stopnia zawinienia strony ani nieokreślonych ustawowo okoliczności, które mogłyby wyłączyć odpowiedzialność w tym zakresie¹⁵. Przepis art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody ma bowiem charakter represyjny i nakazuje, w razie zaistnienia przesłanek ustawowych, wymierzenie w trybie administracyjnym kary pieniężnej

¹³ Dz.U. z 1964, nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁴ Sygn. akt II SA/Bk 706/11, Baza NSA.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 291/08, Baza NSA.



w znacznej wysokości¹⁶. Kary za delikty administracyjne, a więc także wymieniona powyżej kara za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia, są niezależne od winy sprawcy. Dlatego też organ ma obowiązek wymierzyć ją w ustawowej wysokości bez względu na motywy takiego działania, nawet gdyby były one uzasadnione społecznie. Równocześnie, jak wyjaśniono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2012 r.¹⁷, decyzje w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia mają charakter decyzji związanych, co oznacza, że uznanie organu ograniczone jest jedynie do etapu ustalenia wniosków z określonego stanu faktycznego sprawy. W przypadku wystąpienia przesłanek do wymierzenia kary, wydanie przez organ decyzji staje się obligatoryjne. Podobnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 299/10¹⁸, wyjaśniono, że żaden z przepisów ustawy o ochronie przyrody nie daje podstaw do przyjęcia, iż niezbędnym warunkiem nałożenia na właściciela lub posiadacza nieruchomości administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia jest wykazanie, że właściciel lub posiadacz nieruchomości wiedział o usunięciu drzew, ewentualnie zlecił ich wycinkę lub wyraził na to zgodę i działanie takie akceptował. Od odpowiedzialności administracyjnej, o jakiej mowa w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody nie zwalnia również stwierdzenie stanu wyższej konieczności. Jak podniesiono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r.¹⁹, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody nie zawiera przepisów o stanie wyższej konieczności wyłączającym bezprawność deliktu administracyjnego polegającego na usunięciu drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, co powoduje, że nie można więc usprawiedliwiać takiego bezprawnego działania stanem wyższej konieczności.

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 03 marca 2011 r., sygn. akt II SA/GL 958/10, Baza NSA.

¹⁷ Sygn. akt II OSK 2052/10, Baza NSA.

¹⁸ Sygn. akt II OSK 299/10, Baza NSA.

¹⁹ Sygn. akt II OSK 140/09, Baza NSA.



W uzasadnieniach wyroków sądów administracyjnych można jednak znaleźć stanowisko przeciwne – część sądów stoi bowiem na stanowisku, że odpowiedzialność, o jakiej mowa w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody nie stanowi odpowiedzialności absolutnej²⁰. Choć dla nałożenia omawianej kary nie jest konieczne osobiste działanie ukaranego (posiadacza nieruchomości) to jednak możliwe jest wyłączenie odpowiedzialności w sytuacji, gdy wycinka czy usunięcie drzew i krzewów nastąpiło bez jego wiedzy i zgody²¹. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r.²², zwolnienie posiadacza nieruchomości z odpowiedzialności administracyjnej uwarunkowane jest wykazaniem przez niego, że nie wiedział on o usunięciu drzewa przez osobę trzecią i jednocześnie nie mógł temu zapobiec. Jednakże, w ocenie sądu, zlecenie przez posiadacza nieruchomości osobie trzeciej wycięcia drzewa nie zwalnia go z odpowiedzialności.

Interesujące stanowisko przyjęto w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2013 r.²³, gdzie zawarto tezę, że wykładnia art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody prowadzi do wniosku, iż wymierzenie przewidzianej w nim kary może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy posiadacz nieruchomości co najmniej wiedział o usuwaniu drzew z jego nieruchomości i na to działanie się godził. Natomiast w sytuacji, gdy drzewa usunęła osoba trzecia bez jego wiedzy, której działaniu nie mógł zapobiec, brak jest podstaw do obciążenia właściciela nieruchomości omawianą karą. Zdaniem sądu, możliwość nałożenia kary jest uzależniona od wykazania istnienia związku przyczynowego pomiędzy działaniem podmiotu, na który ma być nałożona kara, a zniszczeniem drzew lub krzewów. Jeżeli natomiast drzewa usunęła osoba trzecia bez wiedzy właściciela (posiadacza) i w sposób, któremu nie mógł

²⁰ Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1049/08, Baza NSA.

²¹ Wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 568/10, Baza NSA.

²² Sygn. akt II SA/Sz 374/11, Baza NSA.

²³ Sygn. akt IV SA/Po 261/13, Baza NSA.



zapobiec, wtedy właściciel (posiadacz) nieruchomości odpowiedzialności z art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody nie ponosi. Obowiązek wykazania związku przyczynowego między działaniem określonego podmiotu a zniszczeniem drzew, ma zapobiegać obciążeniu posiadacza nieruchomości odpowiedzialnością za wycięcie drzew lub krzewów, w sytuacji gdy usunięcie drzew lub krzewów było dokonane na skutek wykroczenia lub przestępstwa popełnionego przez osobę trzecią, o której działaniu posiadacz nieruchomości nie wiedział i za którą nie ponosi odpowiedzialności. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał przy tym, że aby było można mówić o nagannym zachowaniu właściciela lub posiadacza nieruchomości polegającym na zaniechaniu wykonania obowiązku wystąpienia o uzyskanie zezwolenia na dokonanie wycinki, należy ustalić, iż taki obowiązek po stronie właściciela powstał, co może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy właściciel wiedział, iż wycinka drzewa zostanie dokonana i na nią się godził. W sytuacji, gdy nie wiedział on o wycince i została ona zrealizowana wbrew jego woli, brak jest podstaw do obciążenia go karą, bowiem nie można mu zarzucić zachowania sprzecznego z normą art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Nałożenie kary administracyjnej w wysokości trzykrotnej opłaty za wycięcie drzewa jest sankcją adekwatną do bezprawnego działania sprawcy polegającego na naruszeniu powołanej powyżej normy przez zaniechanie obowiązku uzyskania zezwolenia na wycinkę drzewa i uiszczenia związanej z tym opłaty. Natomiast karę administracyjną w tak znacznej wysokości za brak nadzoru nad porośniętą drzewami nieruchomością należałoby ocenić jako zbyt dolegliwą i nieadekwatną do czynu ukaranego. W konsekwencji organ administracji publicznej, orzekając wobec właściciela nieruchomości, karę za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia powinien wykazać i udowodnić, że właściciel nieruchomości co najmniej wiedział o usuwaniu drzew lub krzewów z jego nieruchomości i na takie działanie się godził. Jeżeli bowiem drzewa usunęła osoba trzecia, bez zgody i wiedzy właściciela i w sposób, któremu nie mógł zapobiec, wtedy właściciel nieruchomości nie ponosi odpowiedzialności przewidzianej w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody.



Przytoczone powyżej stanowisko wymaga jednak komentarza. Niewątpliwie należy zgodzić się z oceną, że w świetle poglądów prezentowanych przez Trybunał Konstytucyjny, a w szczególności wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., za niedopuszczalną uznać należałoby taką konstrukcję kar administracyjnych, gdzie podmiot karany nie miałby możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności. Innymi słowy, podmiot ukarany administracyjną karą pieniężną musi mieć zapewnione prawo do obrony w procedurach prawa administracyjnego, a także, co jest szczególnie istotne, prawo do uwolnienia się od odpowiedzialności administracyjnej, przynajmniej przez wykazanie, że dołożył należytej staranności wykonując swoje obowiązki i obiektywnie nie miał możliwości zachować się w inny sposób, niż w ten, którym wyczerpał znamiona deliktu administracyjnego. W konsekwencji, konstruowanie odpowiedzialności administracyjnej winno się opierać na założeniu, iż w prawem przewidzianych okolicznościach, możliwe jest uchylenie się od odpowiedzialności, pomimo stwierdzenia, iż zachowanie określonego podmiotu wyczerpało znamiona deliktu. Ustawodawca winien więc miarkować nie tylko dotkliwość ustanawianej sankcji, ale również okoliczności uchylenia odpowiedzialności podmiotu, który swoim działaniem wypełnił znamiona deliktu, dając wskazówki do określenia okoliczności rzutujących na zakres odpowiedzialności i stany cechujące podmiot – sprawcę deliktu, uchylające bezprawność jego działań²⁴.

Uważna analiza ustawy o ochronie przyrody wskazuje, że ustawodawca zaniechał jednak wskazania jakichkolwiek okoliczności wyłączejących bezprawność działania, o jakim mowa w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody. Możliwość wyłączenia odpowiedzialności administracyjnej, w sytuacji, gdy wycinka czy usunięcie drzew i krzewów nastąpił bez wiedzy i zgody posiadacza nieruchomości stanowi w istocie przesłankę wypracowaną w orzecznictwie, a znajdująca swoje oparcie w wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny. Fakt ten powoduje jednak dalej idące konsekwencje, zwłaszcza

²⁴ Por. M. Wincenciak, *Sankcje administracyjne i ich stosowanie*, Białystok 2006, s. 225.



cza w sferze postępowania administracyjnego. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w powołanym powyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2013 r. uznano, że to organ administracji publicznej, orzekając wobec właściciela nieruchomości karę za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia powinien wykazać i udowodnić, że właściciel nieruchomości co najmniej wiedział o usuwaniu drzew lub krzewów z jego nieruchomości i na takie działanie się godził. Stanowisko powyższe powoduje jednak wątpliwości, jak miałyby w praktyce wyglądać postępowanie zmierzające do udowodnienia, że posiadacz nieruchomości faktycznie ponosi odpowiedzialność za wycinkę drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, a więc wiedział lub godził się z nią. Na trudności związane z koniecznością udowodnienia powyższych okoliczności zwrócono już uwagę w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 31 marca 2011 r.²⁵, gdzie podniesiono, że w sprawach o dokonanie wycinki drzew bez zezwolenia organ może napotykać na trudności związane z udowodnieniem właścicielowi nieruchomości, iż wiedział on o wycince i się na nią godził. Wykazanie takiego faktu może nastąpić na podstawie okoliczności pośrednio wskazujących na taką wiedzę i wolę właściciela. Zdaniem sądu, w ramach normy art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁶, organ dokonując oceny całokształtu materiału dowodowego, może uznać daną okoliczność za udowodnioną, jeżeli wniosek taki można wyprowadzić w oparciu o zasady logiki i doświadczenia życiowego z innych ustalonych faktów, a w sprawie brak jest bezpośrednich środków dowodowych wykazujących dane okoliczności. Skonstruowanie powyższego domniemania faktycznego wymaga jednak uprzedniego udowodnienia faktów, na podstawie których organ wnioskuje o zaistnieniu innego faktu. Ustalenie danego faktu na podstawie dowodów pośrednich wymaga przeprowadzenia wnikliwego i przekonującego rozumowania, pozwalającego na stwierdzenie, iż w świetle zasad wiedzy i doświadczenia

²⁵ Sygn. akt II SA/Gd 898/10, Baza NSA.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267, dalej jako „K.p.a.”.



zyciowego fakty składające się na podstawie domniemania faktycznego uzasadniają wyprowadzony z nich wniosek o zaistnieniu innego faktu podlegającego ustaleniu.

W tym miejscu należy zauważyć, że w postępowaniu administracyjnym organ administracji publicznej – podobnie jak organy ścigania w sprawach karnych – realizują inicjatywę dowodową przede wszystkim z urzędu (zasada oficjalności)²⁷. Obowiązek powyższy płynie z przyjętej w postępowaniu administracyjnym zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 oraz art. 77 § 1 K.p.a. Z treści powyższych przepisów wynika, że na organie spoczywa obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 K.p.a.), przy czym podejmuje on z urzędu lub na wniosek strony wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (art. 7 K.p.a.). Z powołanej powyżej naczelnej zasady postępowania administracyjnego wynika, w ocenie B. Adamiak, rozłożenie ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym²⁸. Inkwizycyjny charakter postępowania administracyjnego oraz wynikająca z niego szczególnie rola organu administracji prowadzącego postępowanie, sprowadzająca się do konieczności wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy przesądza, że co do zasady to na organie spoczywa obowiązek przedstawienia dowodów mających istotne znaczenie dla jej rozstrzygnięcia.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 1984 r.²⁹ wyjaśniono jednak, że choć z art. 7 i 77 § 1 K.p.a. wynika obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego przez organ prowadzący postępowanie administracyjne, to nie oznacza to jednak, aby strona była zwolniona od współudziału w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza iż nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla

²⁷ R. Kmiecik, [w:] *Postępowanie dowodowe. Zarys wykładu*, pod red. R. Kmiecika, Wyd. 3, Warszawa 2008, s. 137.

²⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wyd. 10, Warszawa 2012, s. 211.

²⁹ Sygn. akt II SA 1205/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 98.



strony. Dopuszczenie możliwości przedstawiania przez stronę dowodów mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy skutkuje przeniesieniem na nią ciężaru wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, potwierdzających podnoszoną przez nią okoliczność. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie, pomimo istnienia w postępowaniu administracyjnym zasady prawdy obiektywnej, nakładającej na organ prowadzący postępowanie obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, to jednak ciężar przeprowadzenia dowodu powinien spoczywać na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne³⁰. Prowadzi to do wniosku, że o ile zasadą postępowania administracyjnego jest to, że inicjatywa dowodowa spoczywa na organie prowadzącym postępowanie, to jednak nie zwalnia to strony postępowania od współdziałania z organem w ramach postępowania dowodowego, w szczególności w sytuacji, w której podnosi ona okoliczności, z których wywodzi określone, korzystne dla siebie, skutki prawne³¹.

Przenosząc powyższe rozważania do omawianej problematyki wymierzenia kary za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, należałoby uznać, że możliwe jest uwolnienie się od powyższej odpowiedzialności poprzez wykazanie przez właściciela lub posiadacza nieruchomości, na której doszło do wycinki, że nie wiedział on o usunięciu drzewa przez osobę trzecią i nie mógł temu zapobiec. Wbrew stanowisku zawartemu w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2013 r. nie można jednak uznać, aby obowiązek dowodowy wykazania powyższej okoliczności spoczywał na właścicielu lub posiadaczu nieruchomości. Trudno sobie bowiem wyobrazić jak, poza sytuacjami oczywistymi, gdzie fakt braku wiedzy na temat wycinki drzew jest nie do podważenia (np. gdy wycinki dokonał sąsiad będący w błędzie, co do przebiegu granicy), miałoby wyglądać postępowanie dowodowe zmierzające do udowodnienia subiektywnej przesłanki

³⁰ W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Wyd. 3, Warszawa 2009, s. 119.

³¹ P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, s. 61.



braku wiedzy na temat wycinki drzew lub krzewów. Większość środków dowodowych, jakimi dysponuje organ prowadzący postępowanie, nie dawałaby bowiem jasnej odpowiedzi, czy posiadacz wiedział o wycince, a co więcej, czy mógł jej zapobiec.

Zaprezentowane powyżej stanowisko dotyczące możliwości uwolnienia się od odpowiedzialności administracyjnej jest jednak poglądem opartym na wypowiedziach doktryny i sądów administracyjnych dotyczących sankcji administracyjnych. Warto skonfrontować je jednak z innymi aktami normatywnymi, zawierającymi regulację dotyczącą odpowiedzialności administracyjnej. Przykładowo, w świetle art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³² podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej. Podmiotami, na które może być nałożona kara administracyjnymi, są przedsiębiorcy zajmujący się wykonywaniem transportu drogowego³³. Ustawodawca dopuścił jednakże możliwość uwolnienia się od powyższej odpowiedzialności, wskazując, że kary pieniężnej nie nakłada się na przedsiębiorcę, który zapewnił właściwą organizację i dyscyplinę pracy ogólnie wymaganą w stosunku do prowadzenia przewozów drogowych oraz zapewnił prawidłowe zasady wynagradzania, niezawierające składników wynagrodzenia lub premii zachęcających do naruszania przepisów prawa lub do działań zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego (art. 92b ust. 1 ustawy o transporcie drogowym). Równocześnie art. 92c ust. 1 pkt. 1 ustawy o transporcie drogowym wskazuje,

³² Tj. DzU z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

³³ Do przedsiębiorców tych zalicza się w szczególności, zgodnie z art. 92a ust. 8 ustawy o transporcie drogowym podmioty wykonujących czynności związane z przewozem drogowym, w szczególności: spedytora, nadawcy, odbiorcy, załadowcy, organizatora wycieczki, organizatora transportu oraz operatora publicznego transportu zbiorowego o ile okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmiot ten miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia. Szerzej na ten temat P. Daniel, *Odpowiedzialność administracyjna z tytułu naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego w świetle nowelizacji ustawy o transporcie drogowym*, ZNSA 2012, nr 5, s. 32 i n.



że nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, a postępowanie wszczęte umarza się, jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot wykonujący przewozy lub inne czynności związane z przewozem nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć. Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie wskazuje się, że powyższy kształt przepisów ustawy o transporcie drogowym powoduje, że ciężar udowodnienia, że w sprawie wystąpiły przesłanki, przewidziane w przepisach prawa, do zwolnienia z odpowiedzialności administracyjnej spoczywa na przedsiębiorcy, gdyż to on wywodzi z tych przepisów skutki prawne³⁴. Jak bowiem podniesiono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 czerwca 2013 r.³⁵, z uwagi na obiektywną odpowiedzialność przewoźnika za naruszenie sankcjonowanych karą pieniężną przepisów ustawy o transporcie drogowym, jak również jego odpowiedzialność za naruszenia przepisów, których dopuszcza się kierowca, niemożność przewidzenia zdarzeń lub okoliczności, dla uwolnienia się od odpowiedzialności powinna być wykazana przez przewoźnika przy uwzględnieniu kryterium należytej staranności.

Należy zwrócić uwagę, że poglądy dotyczące stosowania przepisów ustawy o transporcie drogowym stanowią w istocie powtórzenie zaprezentowanej powyżej oceny dotyczącej zasad wymierzenia kary za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Jedyne wyjątek stanowi ustanowienie przez ustawodawcę jasnych przesłanek uwolnienia się od odpowiedzialności administracyjnej. Podobne rozwiązanie należy postulować również w odniesieniu do problematyki omawianej odpowiedzialności ustanowionej w ustawie o ochronie przyrody. Wprowadzenie do ustawy przesłanek wyłączających nałożenie kary administracyjnej, w postaci braku wiedzy na temat

³⁴ Wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 1402/12, Baza NSA. Podobnie, P. Razowski, *Koncepcja odpowiedzialności administracyjnej w świetle przepisu art. 93 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym*, ZNSA 2010, nr 4, s. 104.

³⁵ Sygn. akt II SA/Go 344/13, Baza NSA.



wycinki drzew lub krzewów oraz niemożności zapobieżenia wycince, niewątpliwie uporządkowałyby zasady jej nałożenia. Po pierwsze wyeliminowałyby powstałe w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności, co do możliwości uwolnienia się od omawianej odpowiedzialności. Po drugie, w sposób jasny i przejrzysty uporządkowałyby problematykę ciężaru dowodu w omawianym postępowaniu. Po trzecie wreszcie, stanowiłyby realizację podstawowych zasad konstytucyjnych, na co zwrócono uwagę w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. Normatywne określenie przesłanek wyłączających możliwość nałożenia kary administracyjnej stanowiłoby bowiem wskazówki co do okoliczności, jakie udowodnić musi właściciel lub posiadacz nieruchomości, aby uwolnić się od odpowiedzialności administracyjnej. Dodatkowo, wprowadzenie do ustawy o ochronie przyrody przesłanek wyłączających odpowiedzialność ujednoliciłoby zasady nakładania kar administracyjnych z innymi przepisami regulującymi powyższą materię.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, wskazać należy, że dopuszczalne jest uwolnienie się od odpowiedzialności poprzez wykazanie przez właściciela lub posiadacza nieruchomości, na której doszło do usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, że nie wiedział on o usunięciu drzewa przez osobę trzecią i nie mógł temu zapobiec. Obowiązek dowodowy wykazania powyższej okoliczności spoczywa jednak na właścicielu lub posiadaczu nieruchomości. Istniejące w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności co do możliwości uwolnienia się od omawianej odpowiedzialności powinny zostać usunięte poprzez nowelizację ustawy o ochronie przyrody i wprowadzenie normatywnych kryteriów wyłączających możliwość wymierzenia kary administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Wyd. 10, Warszawa 2012.
Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Wyd. 3, Warszawa 2009.



- Daniel P., *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013.
- Daniel P., *Odpowiedzialność administracyjna z tytułu naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego w świetle nowelizacji ustawy o transporcie drogowym*, ZNSA 2012, nr 5.
- Gruszecki K., *Kary pieniężne za zniszczenie drzew i krzewów na skutek ich wadliwej pielęgnacji*, „Casus” 2012, nr 4.
- Gruszecki K., *Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów*, Wrocław 2011.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, [w:] *Sankcje administracyjne*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011.
- Jendrośka J., *Kary administracyjne*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, pod. red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001.
- Kwaśnicka K., *Sankcja administracyjna w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Prof. Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007.
- Lewicki M., *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8.
- Postępowanie dowodowe. Zarys wykładu*, Kmiecik R. (red.), Wyd. 3, Warszawa 2008.
- Radecki W., *Administracyjna kara pieniężna za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 4.
- Radecki W., *Kara pieniężna za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 5.
- Radecki W., *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym. Cz. 1. Pojęcia i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 12.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Rakoczy B., *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013.
- Razowski P., *Koncepcja odpowiedzialności administracyjnej w świetle przepisu art. 93 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym*, ZNSA 2010, nr 4.
- Wincenciak M., *Sankcje administracyjne i ich stosowanie*, Białystok 2006.



2. Wyroki

a) Wyroki TK

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50,

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6.

b) Wyroki NSA i WSA

Wyrok NSA z dnia 26 października 1984 r., sygn. akt II SA 1205/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 98.

Wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 291/08, Baza NSA,

Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1049/08, Baza NSA,

Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 140/09, Baza NSA,

Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 299/10, Baza NSA,

Wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 568/10, Baza NSA,

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2052/10, Baza NSA,

Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2320/10, ONSA-iWSA 2013, nr 1, poz. 10.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2011 r., sygn. akt II SA/GL 958/10, Baza NSA,

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 706/11, Baza NSA,

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 09 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 374/11, Baza NSA,

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 261/13, Baza NSA.

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 czerwca 2013 r.³⁶

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 600/13, Baza NSA.

Kontakt e-mail:

pawel.daniel@wp.pl

