

PIOTR KORZENIOWSKI\*

**DYLEMATY TEORII I PRAKTYKI DOTYCZĄCE  
UMARZANIA, ODRACZANIA ORAZ ROZKŁADANIA  
NA RATY ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ ZA  
USUNIĘCIE DRZEWA**

**THEORETICAL AND PRACTICAL DILEMMAS  
CONCERNING REMISSION AND ADJOURNMENT  
OF ADMINISTRATIVE FINANCIAL FINE FOR TREE  
FELLING AND DIVIDING IT INTO INSTALMENTS**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.037>

**STRESZCZENIE**

Przedmiotem analizy jest problematyka prawna dotycząca umarzania, odraczania oraz rozkładania na raty administracyjnej kary

---

\* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, sędzia WSA w Warszawie.



pieniężnej za usunięcie drzewa. Badane zagadnienie ma duże teoretyczne i praktyczne znaczenie zwłaszcza w procesie stosowania zmienionego art. 88 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Zadaniem, jakiego podjęliśmy się w niniejszej pracy, jest przedstawienie podstawowych problemów prawnych związanych z wykonaniem administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa w dotychczasowym ujęciu teoretycznym i praktycznym. Poznanie naukowe prawa ochrony przyrody nie jest bezpośrednim oglądem regulacji prawnych, ale dociera do badacza za pomocą różnego rodzaju przekazów teorii i praktyki, które stanowią niejako ślady obowiązywania prawa.

### **Słowa kluczowe**

Kara pieniężna; umarzanie, odraczanie oraz rozkładanie na raty; usunięcie drzewa.

### **Abstract**

The subject of the analysis are the legal issues concerning remission and adjournment of an administrative financial fine for tree felling and dividing it into instalments. The investigated matter is of great theoretical and practical significance, especially in the process of applying the amended article 88 of the Act of 16th April 2004 on environmental protection. Our task in this study was to present basic legal problems connected with the imposition of an administrative financial fine for tree felling in theoretical and practical approach up to now. Scientific recognition of the environmental law is not a direct review of legal regulations, but it gets through to a researcher by means of theoretical and practical messages of different types which constitute somewhat traces of law being in force.

### **Keywords**

Financial fine; remission, adjournment and dividing into instalments; tree felling.

## **1. WPROWADZENIE**

Przedmiotem analizy jest problematyka prawna dotycząca umarzania, odraczania oraz rozkładania na raty administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa. Badane zagadnienie ma duże teoretyczne i praktyczne znaczenie zwłaszcza w proce-



się stosowania zmienionego art. 88 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (u.o.p.)<sup>1</sup>. Zadaniem, jakiego podjęliśmy się w niniejszej pracy jest przedstawienie podstawowych problemów prawnych związanych z umarzaniem, odraczeniem oraz rozkładaniem na raty administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa w dotychczasowym ujęciu teoretycznym i praktycznym oraz modelu prawnego administracyjnej kary pieniężnej, a także odpowiedzialności administracyjnej za czyny określone w art. 88 u.o.p.

Poznanie naukowe prawa ochrony przyrody nie jest bezpośrednim oglądem regulacji prawnych, ale dociera do badacza za pomocą różnego rodzaju znaków, które stanowią niejako ślady obowiązywania prawa. Jednym z nich jest zwłaszcza ukształtowane orzecznictwo sądowe. W przypadku poznania prawniczego orzecznictwo i poglądy doktryny można ocenić i analizować także w ujęciu retrospektywnym, tworząc przez to materiał do dalszej analizy aktualnie obowiązujących przepisów. Są takie obszary działania prawa ochrony przyrody, których skutki byłyby niedostrzegalne, gdyby nie była prowadzona retrospektywna analiza poglądów doktryny i powstałej linii orzecznictwa. Dzięki takim metodom badania prawa w działaniu możemy niejako coraz głębiej zagłębiać w proces wykładni prawa, bardziej wzbogacać materiały naukowe, które stają się przedmiotem dalszej analizy, oraz lepiej poznawać mechanizmy tworzenia i stosowania prawa. Wartość analizy orzecznictwa zależy od wielu czynników: przede wszystkim od wartości analizowanych materiałów oraz od trafności wyboru tej metody, tzn. od tego, czy materiały, jakie posiadamy, nadają się do tego rodzaju analizy.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 88 u.o.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za: 1) usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego

---

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1651. Art. 88 u.o.p. został zmieniony z dniem 28 sierpnia 2015 r. przez art. 29 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1045). W artykule poddano analizie dorobek orzecznictwa i doktryny dotyczący treści art. 88 u.o.p. przed jego zmianą z dniem 28 sierpnia 2015 r.



zezwoleń; 2) usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości; 3) zniszczenie drzewa lub krzewu; 4) uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa (art. 88 ust. 1). Kara, o której mowa w ust. 1, jest nakładana na posiadacza nieruchomości albo właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego lub na inny podmiot, jeżeli działał bez zgody posiadacza nieruchomości (art. 88 ust. 2). Uiszczenie kary następuje w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie wymierzenia kary stała się ostateczna (art. 88 ust. 3). Termin płatności kar wymierzonych na podstawie ust. 1 pkt 3 odracza się na okres 5 lat, jeżeli stopień zniszczenia drzewa lub krzewu nie wyklucza zachowania jego żywotności (art. 88 ust. 4). W przypadku, o którym mowa w ust. 4 odroczenie terminu płatności kar wymierzonych za zniszczenie korony drzewa dotyczy 70% wysokości kary (art. 88 ust. 5). Kara jest umarzana po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o odroczeniu terminu płatności kary stała się ostateczna i po stwierdzeniu zachowania żywotności drzewa lub krzewu albo braku żywotności drzewa lub krzewu z przyczyn niezależnych od podmiotu ukaranego (art. 88 ust. 6). W przypadku stwierdzenia, że drzewo lub krzew obumarły przed upływem 5 lat od dnia, w którym decyzja o odroczeniu terminu płatności kary stała się ostateczna, karę uiszcza się niezwłocznie, chyba że drzewo lub krzew nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od podmiotu ukaranego (art. 88 ust. 7). Zgodnie z art. 88 ust. 8 na wniosek, złożony w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary, o której mowa w ust. 1, stała się ostateczna, lub od dnia, w którym upłynął termin, na który odroczone uiszczenie kary, można rozłożyć karę na raty na okres nie dłuższy niż 5 lat. Według ust. 9 cytowanego przepisu decyzje w sprawach, o których mowa w art. 88 ust. 6–8, wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do drzew i krzewów, o których mowa w art. 83f ust. 1 (art. 88 ust. 10).

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, wprowadzone przez ustawodawcę zmiany mają na celu usprawnienie systemu ochrony terenów



zieleni i zadrzewień<sup>2</sup>. Zwrócono uwagę, że dotychczasowe zmiany dotyczyły jedynie niektórych zagadnień (usuwania zadrzewień przydrożnych czy pielęgnacji koron drzew) lub miały charakter porządkowy. Wobec powyższego zaistniała potrzeba uaktualnienia przedmiotowych przepisów oraz uwzględnienia postulatów obywateli zgłaszanych m.in. poprzez interpelacje poselskie, jednostki samorządowe. Proponowane zmiany dotyczą przede wszystkim obniżenia wysokości opłat za usunięcie drzew lub krzewów, jak i kar administracyjnych z tym związanych, zróżnicowania wysokości kary w zależności od charakteru deliktu administracyjnego, uregulowania kwestii usuwania drzew w stanie wyższej konieczności oraz usprawnienia procedur związanych z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów. Wskazać należy, że część przepisów ma charakter porządkujący. Zmiana brzmienia art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. oraz art. 89 ust. 1 u.o.p. była podyktowana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12<sup>3</sup>), który uznał te przepisy za niekonstytucyjne (orzekając utratę ich mocy obowiązującej z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku). Zdaniem TK przepisy te są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ 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. Projektodawca zmienił całkowicie brzmienie art. 88 oraz art. 89, uwzględniając sentencję przytoczonego wyroku.

Według TK 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

---

<sup>2</sup> Źródło: <http://www.sejm.gov.pl>.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 926.



sprawcę deliktu do ruiny finansowej i odjęcia mu prawa własności.

W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych zarysował się problem związany z wykładnią art. 88 u.o.p. przed zmianą jego treści z dniem 28 sierpnia 2015 r. Kwestią sporną było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy regulacja zawarta w art. 88 tego aktu tworzy zamknięty katalog przepisów regulujących kwestie umarzania, odraczenia bądź rozkładania na raty administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa, czy też możliwe jest umarzanie tych należności pieniężnych na zasadzie tak zwanego uznania administracyjnego, w przypadkach określonych w odrębnych unormowaniach ustawowych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażone zostały przeciwstawne poglądy. Analiza tych stanowisk powinna być przydatna w interpretacji zmienionego art. 88 u.o.p.

## 2. CHARAKTER PRAWNY ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ ZA USUNIĘCIE DRZEWA

Administracyjna kara pieniężna za usunięcie drzewa jest instrumentem odpowiedzialności administracyjnej w ochronie przyrody. Określając cele administracyjnych kar pieniężnych w prawie ochrony przyrody, na plan pierwszy wysuwają się ich dwie podstawowe funkcje: motywacyjna i prewencyjna. Określenie charakteru analizowanego instrumentu wymaga uprzedniego wyjaśnienia pojęcia kary w ogólnym znaczeniu oraz zbadania, na czym polega prawnoprzyrodniczy punkt widzenia w jej charakterze. W ujęciu humanistycznym w karaniu wysuwa się na plan pierwszy poprawienie człowieka, wychowanie go do potwierdzania potrzeb uregulowanego współżycia<sup>4</sup>.

Karą w znaczeniu ogólnym nazywamy reakcję na zachowanie się człowieka wykraczającego przeciwko obowiązującym



nakazom lub zakazom<sup>5</sup>. Kara stanowi zatem działanie władzy publicznej, przeciwstawiającej się woli sprawcy w celu spowodowania dla niego określonej dolegliwości. Socjologiczne ujęcie kary „polega na traktowaniu jej jako zjawiska społecznego, tzn. zjawiska biorącego swój początek w grupie społecznej i rozwijającego się w miarę powstania i rozrostu organizacji społecznej. Socjologia kary zaznajamia nas z jej ewolucją od ślepej zemsty pierwotnej grupy społecznej ku zrjonalizowanej odpłacie formalnej, jaką jest kara współczesna. Socjologia kary dostarcza podstaw do należytego zorientowania się co do charakteru zemsty prywatnej oraz zemsty rodowej, w szczególności do wzajemnego stosunku tych form reakcji i zemsty społecznej, wykonywanej pierwotnie przez całą grupę społeczną, następnie przez wybijające się na pierwszy plan czynniki, jak np. rzymski *pater familias*, wreszcie przez utworzone w tym celu specjalne władze, powstałe dzięki coraz bardziej rozwijającej się organizacji społecznej”<sup>6</sup>.

Filozoficzne ujęcie kary sprowadza się do rozważań na temat okoliczności uzasadniających prawo karania. Chodzi tu o zagadnienie kto ma prawo karać, co jest istotą kary, tzn. czy kara ma być tylko odpłatą, czy też ma spełniać określone przez prawodawcę cele. Socjologiczne i filozoficzne ujęcie różni się m.in. tym, że socjologia kary wskazuje odpowiedź na pytanie, jak kara powstała i jaki jest jej faktyczny obraz. Filozofia kary odpowiada na pytanie, dlaczego kara istnieje i jakie jest jej uzasadnienie<sup>7</sup>. Badanie kary na gruncie filozofii sprowadza się do pytania, czy karze się za to, że popełniono jakiś czyn, czy też w celu zapobieżenia popełnienia go. Kara jest ze swej istoty przysporzeniem cierpienia (dolegliwości) innej osobie. Bez dolegliwości pojęcie kary nie ma sensu<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Zob. Z. Papierkowski, *Socjologiczne i filozoficzne oblicze kary*, Lublin 1947, s. 5.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>8</sup> J. Waszczyński, *Nauka o karze i innych środkach penalnych*, w: *Prawo karne w zarysie. Nauka o karze i innych środkach penalnych*, red. J. Waszczyński, Łódź 1983, s. 11.



Kara pieniężna w prawie ochrony przyrody stanowi dolegliwość finansową, która jako instrument ochrony przyrody powinna służyć do osiągnięcia pewnego celu wyznaczonego przez ustawodawcę. Dolegliwość tej kary nie powinna być celem samym w sobie, lecz środkiem umożliwiającym skuteczną ochronę przyrody. Kara pieniężna w ochronie przyrody zmierza do ochrony porządku prawnego, którego elementem jest przyroda oraz jej zasoby. Kara pieniężna jest o tyle uzasadniona, o ile – według władzy publicznej – jest ona konieczna do ochrony przyrody bądź jej zasobów. W ocenie W. Radeckiego brak zezwolenia jest konieczną i zarazem wystarczającą przesłanką bezprawności deliktu określonego w art. 88 u.o.p. Z przesłanką tą mamy do czynienia w kilku różnych sytuacjach: 1) gdy usuwający drzewo lub krzew w ogóle o zezwolenie nie wystąpił; 2) gdy o zezwolenie wystąpił, lecz właściwy organ odmówił jego udzielenia. Niedopełnienie warunku zezwolenia należy uznać za równoznaczne z brakiem zezwolenia<sup>9</sup>.

Obiektywnym celem kary pieniężnej jest przywrócenie stanu przyrody naruszonego określonym czynem. Cel ten nie będzie osiągnięty tak długo, jak długo nie zostaną przywrócone poszczególne elementy przyrody naruszone określonym czynem. Każda kara pieniężna w prawie ochrony przyrody ze swej istoty pełni dwie podstawowe funkcje: motywacyjną i prewencyjną. Faktycznie funkcje te nie są w jednakowej mierze realizowane na gruncie przepisów u.o.p. Powstaje pytanie, czy cel kary pieniężnej w ochronie przyrody powinien zmierzać w większym stopniu do realizacji funkcji motywacyjnej czy prewencyjnej? Nie mamy wątpliwości, że cel kary pieniężnej, wynikający z art. 88 u.o.p., powinien proporcjonalnie realizować dwie wyżej wymienione funkcje. Kara pieniężna w prawie ochrony przyrody spełnia rolę prewencji generalnej, co nie oznacza, że wykluczona zostaje funkcja motywacyjna (bodźcowa).

Kara pieniężna powinna służyć przede wszystkim do prewencyjnego oddziaływania, np. na każdego naruszającego przepisy dotyczące ochrony terenów zieleni i zadrzewień.

---

<sup>9</sup> W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 82–83.





Tak zarysowany model funkcji prewencyjnej tego instrumentu prawnego nie wymaga jednak stosowania kar pieniężnych odznaczających dużą wysokością. Dla ogółu podmiotów korzystających z zasobów przyrody wystarczają w zupełności zagrożenia administracyjnych kar pieniężnych w umiarkowanej wysokości. Jedynie w pewnych szczególnych, nadzwyczajnych okolicznościach ustawodawca może sięgać do bardzo surowych kar pieniężnych w ochronie środowiska.

W prawie ochrony przyrody większą wagę należy przypisać realizacji funkcji prewencji szczególnej kary pieniężnej, wyrażającej się w indywidualnym oddziaływaniu kary na sprawcę określonego czynu zabronionego. W karach pieniężnych upatruje się przede wszystkim sankcji majątkowych o działaniu prewencyjnym oraz doszukuje się cech wspólnych ze środkami prawno-majątkowymi typu penalnego. Kara pieniężna jest traktowana jako forma represji ekonomicznej niewiele różniąca się od kary grzywny<sup>10</sup>.

Prewencja szczególna powinna zmierzać do poprawy świadomości ekologicznej sprawcy określonego zachowania wymierzonego w naruszenie zasoby przyrody (art. 88 ust. 1 u.o.p.). Według M. Górskiego kary pieniężne wymierzone są wskazanym podmiotom za naruszanie wymagań ochrony środowiska, najczęściej określonych w skierowanym do takiego podmiotu akcie administracyjnym. Kary te powinny odgrywać przede wszystkim rolę prewencyjną, nie powinny być natomiast traktowane jako swoiste odszkodowanie za szkody środowiskowe, wpłacane na rzecz Skarbu Państwa. Wymierzenie kary nie zwalnia z odpowiedzialności cywilnej za wyrządzone szkody, realizowanej na zasadach ogólnych, określonych głównie przepisami Kodeksu cywilnego. Te kary nie są też grzywnami w rozumieniu prawa karnego, prawa o wykroczeniach czy grzywną w celu przymuszenia w rozumieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 1966 r.<sup>11</sup> Kara najczęściej jest

<sup>10</sup> J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 183.

<sup>11</sup> M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska. Odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008, s. 103.



wymierzana obligatoryjnie przez upoważniony organ administracji w razie stwierdzenia określonego bezprawnego zachowania się danego podmiotu. Zachowanie to nie musi prowadzić do degradacji środowiska lub wyrządzenia w nim szkody, nie jest też wymagane stwierdzenie winy. Kary są wymierzone najczęściej na podstawie specjalnych taryf ustalonych w aktach wykonawczych, uzależniających wysokość kary od stopnia naruszenia istniejących wymagań. Organ wymierzający karę z reguły nie może kształtować jej wysokości według własnej oceny stopnia szkodliwości danego działania. Nakładane są one decyzją administracyjną wydaną w trybie kodeksu postępowania administracyjnego<sup>12</sup>.

Administracyjna kara pieniężna za usunięcie drzewa bez zezwolenia nie ma charakteru odszkodowawczego i pełni głównie funkcję prewencyjną. Jest to instrument odpowiedzialności za delikt administracyjny, którego przedmiotem jest działanie sprawcy bez wymaganego zezwolenia. W. Radecki, przedstawiając koncepcję administracyjnych kar pieniężnych osobom prawnym (jednostkom organizacyjnym) za naruszenie wymagań ochrony środowiska, twierdzi, że mogą być postrzegane jako: „a) sankcje za naruszenie przepisów prawa, a więc jako forma odpowiedzialności wykazująca pewną zbieżność z odpowiedzialnością karną osób prawnych; b) środki egzekucyjne zbliżone do grzywien w celu przymuszenia; c) środki stymulujące przestrzeganie wymagań ochrony środowiska; wówczas miałyby one charakter zbliżony do opłat; d) źródła finansowania przedsięwzięć służących ochronie środowiska”<sup>13</sup>.

Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych można przedstawić jako: 1) sankcje majątkowe o działaniu represyjnym; 2) środki przymusowej realizacji decyzji administracyjnych oraz 3) specyficzne środki naprawiania szkód wyrządzonych na skutek zanieczyszczenia środowiska<sup>14</sup>. Kara pieniężna rozpatrywana czy to abstrakcyjnie, czy to konkretnie

---

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, s. 109.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 111.



ściśle wiąże się z określonym czynem, ponieważ dopiero na skutek określonego zachowania się sprawca tego czynu zasługuje na nią. W literaturze zwrócono uwagę na brak jednolitych poglądów w orzecznictwie i doktrynie na temat wyboru zasady odpowiedzialności za delikt uregulowany w art. 88 u.o.p.<sup>15</sup>.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 88 ust. 1 u.o.p.<sup>16</sup> wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za: 1) usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia; 2) usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości; 3) zniszczenie drzewa lub krzewu; 4) uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa<sup>17</sup>. Zdaniem NSA „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 u.o.p., przy uwzględnieniu celu tego odroczenia, fakt stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP ww. norm jak również funkcja i ustrojowe zadania sądów administracyjnych oraz ich autonomia orzeczenia pozwalają na odmowę zastosowania przez sąd ww. przepisów. W konsekwencji, skarga kasacyjna w sprawie na decyzję 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)”.

Doceniając intencje NSA wyrażone w cytowanym wyżej wyroku w zakresie odmowy zastosowania przez sąd przepisu zakwestionowanego przez TK, w stosunku do którego odroczo-

---

<sup>15</sup> Por. L. Staniszevska, *Wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 5, s. 87; B. Draniewicz, *Zalążek strict liability w polskim prawie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2015, nr 3, s. 72 i nast.

<sup>16</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

<sup>17</sup> Art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyrokiem TK z dnia 1 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 926). Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis miał utracić moc z dniem 15 stycznia 2016 r., jednakże art. 88 u.o.p. został zmieniony przez art. 29 pkt 11 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw.



no utratę mocy obowiązującej, wskazać należy, że sytuacja ta powoduje, że sąd w ten sposób tworzy lukę w obowiązującym prawie. Kolejnymi argumentami, na które należy zdaniem NSA zwrócić uwagę, a przemawiającymi za niestosowaniem przepisu, który utracił domniemanie konstytucyjności, są: ochrona praw jednostki oraz ekonomia procesowa. Powstaje jednak pytanie, czy sąd powinien nie zastosować przepisu uznanego przez TK za niezgodny z ustawą zasadniczą, który jest korzystny dla jednostki mimo że uchalenie jego mocy odroczone w czasie. Być może odpowiedzią na to pytanie może być pogląd NSA, według którego „określenie konsekwencji zamieszczenia przez Trybunał Konstytucyjny, tzw. klauzuli odraczającej nie daje jednoznacznej odpowiedzi co do nakazu bądź zakazu dalszego stosowania niezgodnej z Konstytucją regulacji prawnej do chwili jej derogacji. W takich sytuacjach nie ma miejsca na automatyzm, a konieczne staje się każdorazowe rozważenie szeregu czynników, w tym przyczyn odroczenia, rodzaju naruszenia, znaczenia przepisu dla prawidłowego funkcjonowania danej gałęzi prawa, czy skutków dalszego stosowania, bądź odmowy stosowania, niekonstytucyjnego unormowania”<sup>18</sup>. Jednocześnie w orzecznictwie NSA dostrzega się, że intencją TK było utrzymanie funkcji prewencyjnej i odstraszałającej w przypadku podmiotów dopuszczających się usuwania drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia<sup>19</sup>.

W naszej ocenie rozważanie: przyczyn odroczenia, rodzaju naruszenia, znaczenia przepisu dla prawidłowego funkcjonowania danej gałęzi prawa czy skutków dalszego stosowania bądź odmowy stosowania, niekonstytucyjnego unormowania powinno pozostać domeną TK, a nie sądu stosującego obowiązujące prawo. Z procesu stosowania prawa powinien płynąć jednoznaczny przekaz na temat tego czy sąd zastosował normę prawną obowiązującą lub nieobowiązującą.

---

<sup>18</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 2 lipca 2015 r., sygn. akt II FSK 1271/15, LEX nr 1774118 oraz wyrok NSA z dnia 19 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2720/14, LEX nr 1785216.

<sup>19</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2715/14, LEX nr 1769959.



Dokonując wykładni art. 88 u.o.p., należy wskazać na zakres przedmiotowy i podmiotowy deliktu określonego w tym przepisie. Według W. Radeckiego „kluczowym dla pierwszej i trzeciej postaci deliktu z art. 88 ust. 1 jest pojęcie zniszczenia, które jest klasyczną kategorią prawa karnego, występującą przy określaniu znamion przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu zwykle w charakterystycznej triadzie obok uszkodzenia oraz uczynienia niezdatnym do użytku”<sup>20</sup>.

W art. 88 ust. 1 u.o.p. określono czynny za które wymierza-  
na jest administracyjna kara pieniężna<sup>21</sup>. Kara taka jest nakła-  
dana na posiadacza nieruchomości albo właściciela urządzeń,  
o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego lub na inny  
podmiot, jeżeli działał bez zgody posiadacza nieruchomości.  
Uiszczenie kary powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia,  
w którym decyzja w sprawie wymierzenia kary stała się osta-  
teczna. Termin płatności kar wymierzonych za zniszczenie drze-  
wa lub krzewu odracza się na okres 5 lat, jeżeli stopień zniszcze-  
nia nie wyklucza zachowania jego żywotności. W przypadku,  
o którym mowa w art. 88 ust. 4 u.o.p., odroczenie terminu płat-  
ności kar wymierzonych za zniszczenie korony drzewa dotyczy  
70% wysokości kary. Według art. 88 ust. 6 u.o.p. kara jest uma-  
rzana po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o odroczeniu  
terminu płatności kary stała się ostateczna i po stwierdzeniu  
zachowania żywotności drzewa lub krzewu albo braku żywot-  
ności drzewa lub krzewu z przyczyn niezależnych od podmiotu  
ukaranego. W przypadku stwierdzenia, że drzewo lub krzew  
obumarły przed upływem 5 lat od dnia, w którym decyzja o od-  
roczeniu terminu płatności kary stała się ostateczna, karę uisz-  
cza się niezwłocznie, chyba że drzewo lub krzew nie zachowały  
żywotności z przyczyn niezależnych od podmiotu ukaranego  
(art. 88 ust. 7 u.o.p.). Na wniosek, złożony w terminie 14 dni  
od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary, o której mowa  
w ust. 1, stała się ostateczna, lub od dnia, w którym upłynął

---

<sup>20</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz. Wydanie II uzupeł-  
nione i zaktualizowane*, Warszawa 2008, s. 266.

<sup>21</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2696/14,  
LEX nr 1565810.



termin, na który odroczone uiszczenie kary, można rozłożyć karę na raty na okres nie dłuższy niż 5 lat. Decyzje w sprawach, o których mowa w art. 88 ust. 6–8, wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Przepisu art. 88 ust. 1 u.o.p. nie stosuje się do drzew i krzewów, o których mowa w art. 83f ust. 1 u.o.p.

W art. 88 u.o.p. uregulowano zakres odpowiedzialności administracyjnej za: 1) usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia; 2) usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości; 3) zniszczenie drzewa lub krzewu; 4) uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa. Według J. Bocia „przez odpowiedzialność administracyjnoprawną w zakresie ochrony środowiska można rozumieć regulowaną prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu z powodu jego działalności naruszającej stan środowiska środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze”<sup>22</sup>. W trafnej ocenie J. Stelmasiaka odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska oznacza obowiązek ponoszenia przez dany podmiot ujemnych konsekwencji, które są ujęte w przepisy prawne, a które dotyczą stanów lub zdarzeń podlegających ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywanej prawnie takiemu podmiotowi w określonym porządku prawnym<sup>23</sup>.

### 3. ROZBIEŻNOŚCI W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH DOTYCZĄCE WYKŁADNI ART. 88 USTAWY Z DNIA 16 KWIETNIA 2004 R. O OCHRONIE PRZYRODY

Dominujący dotychczas kierunek orzeczniczy, dotyczący art. 88 u.o.p., który ukształtował się przed zmianą tego przepi-

---

<sup>22</sup> J. Boć, E. Samborska-Boć, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, w: *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Kolonia 2000, s. 325

<sup>23</sup> J. Stelmasiak, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Annales UMCS, Sectio G, t. XI, 22, Lublin 1993, s. 208 i nast.



su wprowadzoną przez art. 29 pkt 11 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>24</sup>, zakłada, że przepisy art. 88 u.o.p. nie tworzą zamkniętego katalogu norm regulujących zagadnienie umarzania, odraczenia, rozkładania na raty administracyjnej kary za usunięcie drzewa. Reprezentujący ten pogląd uważają, że nie mają one w tej materii charakteru kompleksowego, który wyłączałby wprost stosowanie innych regulacji prawnych. Przykładem może być stanowisko WSA we Wrocławiu<sup>25</sup>, według którego analiza art. 88 ustawy u.o.p. pozwala przyjąć, że ust. 4 i 6 tego przepisu regulują przypadki obligatoryjnego umarzania kar w razie zaistnienia przewidzianych w nim przesłanek. Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie wyłączają możliwości umarzania kar na zasadzie tak zwanej instytucji uznania administracyjnego, o ile są ku temu podstawy zawarte w stosownych, odrębnych unormowaniach ustawowych<sup>26</sup>.

W analizowanej sprawie został sformułowany wniosek o umorzenie nałożonej kary na podstawie aktu prawa miejscowego gminy wydanego w oparciu o delegację ustawową, wynikającą z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (u.f.p.)<sup>27</sup>. W ocenie WSA w stanie prawnym, od dnia 1 stycznia 2010 r., należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów stanowią w całości dochód budżetu gminy, z której terenu usunięto drzewa lub krzewy, co wynika z treści znowelizowanego od dnia 1 stycznia 2010 r. na mocy art. 1 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>28</sup> przepisu art. 402 ust. 5 usta-

---

<sup>24</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1045.

<sup>25</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 marca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 459/10, LEX nr 1094920.

<sup>26</sup> Zob. szerzej na temat konstrukcji pojęcia uznania administracyjnego: M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy*, w: *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010, s. 245 i nast.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 215, poz. 1664.





wy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>29</sup>. Przed tą datą, zgodnie z art. 402 ust. 5 wskazanej wyżej ustawy w ówczesnym brzmieniu, wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów stanowiły w całości przychód gminnego funduszu gminy, z której terenu usunięto drzewa lub krzewy. Zmiana w tym zakresie od dnia 1 stycznia 2010 r. została wprowadzona w związku z koniecznością dostosowania systemu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym form organizacyjno-prawnych instytucji ochrony środowiska, do rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Sąd uznał, że dochody gminy z tytułu kary administracyjnej za usunięcie drzewa (od dnia 1 stycznia 2010 r.) mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 60 u.f.p. z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>30</sup>, skoro dotyczą one realizacji zadań własnych gminy, a przepis ten nie stanowi wyczerpującego wyliczenia wszystkich niepodatkowych należności budżetowych jednostek samorządu terytorialnego o charakterze publiczno-prawnym.

W ocenie WSA do 31 grudnia 2009 r. środki finansowe pozyskiwane z tytułu administracyjnych kar pieniężnych za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia stanowiły dochód gminnego funduszu celowego, a nie gminy. Według WSA przepis art. 43 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. dotyczy wyłącznie należności pieniężnych przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, o których mowa w ust. 1 tego przepisu. Nie są więc objęte nim samorządowe fundusze celowe, gdyż te działały poza budżetem, były bowiem z niego wyodrębnione pod względem formalno-prawnym (art. 29 u.f.p. z 2005 r.) w celu gromadzenia środków pieniężnych ze ściśle określonych źródeł i realizacji konkretnie określonych celów. Sąd stwierdził także, że do należności stanowiących kary z tytułu usunięcia drzewa nie znajdowała zastosowania ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (O.p.)<sup>31</sup>. Zdaniem WSA art. 2 § 1 pkt 1–4 O.p. dotyczy bowiem sytuacji pobierania

<sup>29</sup> Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm. (dalej: u.p.o.ś.).

<sup>30</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 885.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm. (dalej: O.p.).





należności jedynie przez organy podatkowe, a wójt, burmistrz lub prezydent miasta, wydający decyzję w sprawie wymierzenia przedmiotowej kary, nie działa w takim charakterze. Natomiast art. 2 § 2 O.p. dotyczy niepodatkowych należności budżetu państwa, a zatem nie obejmuje swoją dyspozycją należności przypadających na rzecz innych budżetów (np. jednostek samorządu terytorialnego) lub pozabudżetowych, jakimi są fundusze celowe. W ocenie WSA kategoria opłat z kolei nie odnosi się do sankcji administracyjnych w postaci kar administracyjnych, jak przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie<sup>32</sup>. W przeciwieństwie do grzywien oraz kar pieniężnych opłaty są nakładane w celu pokrycia publicznych potrzeb finansowych i stanowią rodzaj świadczenia wzajemnego na rzecz korporacji publiczno-prawnych w zamian za oferowane przez nie świadczenia lub urządzenia, które w całości lub w części w sposób szczególnie służą jednostkom lub określonym grupom osób, przysparzając im korzyści<sup>33</sup>.

W literaturze W. Radecki, analizując charakter prawny i rodzaje kar pieniężnych w ochronie środowiska, podnosi, że nie jest to jednorodna instytucja prawna z co najmniej dwóch powodów. „Po pierwsze, w karach przeplatają się wskazane trzy elementy: represji, odszkodowania i przymusu, a więc już z tego powodu nie można zasadnie twierdzić, że kara jest tylko represją, tylko odszkodowaniem czy tylko przymusem. Po drugie, istnieje zasadnicza różnica pomiędzy np. karą biegnącą za przekroczenie dopuszczalnych zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza a np. karą jednorazową za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia. Nie chodzi tylko o to, że inne są organy uprawnione do wymierzania takich kar i inny jest mechanizm

---

<sup>32</sup> Por. A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, w: *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 218 i nast.

<sup>33</sup> Taki sam pogląd został przedstawiony w wyroku NSA z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 541/10, LEX nr 1081578 oraz w wyroku WSA w Łodzi z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 919/12, LEX nr 1271661; K. Gruszecki, *Umarzanie kar pieniężnych za usunięcie drzew bez zezwolenia. Glosa do wyroku WSA w Łodzi z dnia 6 lutego 2013 r.*, sygn. akt II SA/Łd 919/12, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 74–78.



ich wymierzania, ale przede wszystkim o to, że w pierwszej można doszukiwać się elementów przymusu administracyjnego, w drugiej już na pewno nie”<sup>34</sup>.

Według innego poglądu WSA w Poznaniu<sup>35</sup> kara pieniężna nakładana na podstawie art. 88 ust. 1 u.o.p. za zniszczenie drzew lub krzewów uznana być musi za niepodatkową należność budżetową w rozumieniu art. 3 pkt 8 O.p., ponieważ jest to należność niebędąca podatkiem ani opłatą, stanowiąca dochód budżetu gminy wynikający ze stosunków publicznoprawnych. Zdaniem WSA w Poznaniu stanowisko, że przepisy ustawy o ochronie przyrody nie wyłączają możliwości umarzania kar na zasadzie uznania administracyjnego, o ile są ku temu podstawy zawarte w stosownych, odrębnych unormowaniach ustawowych, jest ugruntowane w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>36</sup>. W ocenie WSA regulacja zawarta w art. 88 ust. 4, 6 i 7 u.o.p. nie ma charakteru kompleksowego, lecz wymienia jedynie obligatoryjne przypadki umorzenia kar oraz doprecyzowuje warunki rozkładania ich na raty. Nie stanowi ona natomiast podstawy do udzielenia zobowiązanemu ulg o charakterze fakultatywnym.

Decyzje podejmowane na podstawie wskazanych wyżej przepisów u.o.p. nie wyłączają możliwości udzielenia podmiotowi zobowiązanemu do uiszczenia kary ulg na podstawie przepisów rozdziału 7a O.p., w tym w szczególności umarzania kar pieniężnych na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 O.p., w którym to przepisie uregulowano fakultatywne zasady umarzania należności pieniężnych przez organy określone w tej ustawie. W ocenie WSA skoro dopuszczalnym prawnie jest udzielanie ulg w spłacie wszystkich innych zobowiązań publicznoprawnych, takich jak: podatki, kary administracyjne orzekane na podsta-

---

<sup>34</sup> W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995, s. 42.

<sup>35</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1076/14, LEX nr 1584642.

<sup>36</sup> Por. wyroki: NSA z dnia 11 maja 2011 r., sygn. II GSK 541/10, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 marca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 459/10 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. II SA/Łd 919/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.



wie odrębnych ustaw i inne należności, do których stosuje się zarówno przepisy O.p., jak i u.f.p. z 2009 r., to uznać należy, że nie istnieją jakiegokolwiek racjonalne przesłanki dla przyjęcia, że jedynie w przypadku kar orzekanych na podstawie u.o.p. prawodawca kierował się skrajnym rygoryzmem, polegającym na wyeliminowaniu możliwości fakultatywnego umarzania tych kar. Taka wykładnia wskazanych przepisów o ochronie przyrody musi być także uznana za naruszającą konstytucyjne granice proporcjonalności regulacji sankcji administracyjnych.

Według przeciwnego stanowiska<sup>37</sup> do zaprezentowanych wyżej poglądów wojewódzkich sądów administracyjnych przepisy art. 88 ust. 3–7 u.o.p. stanowią *lex specialis* wobec przepisów u.f.p. WSA w Poznaniu wskazał, że przepisy u.o.p. służą ochronie przyrody ożywionej i nieożywionej poprzez zachowanie, zrównoważone użytkowanie oraz odnawianie zasobów, tworów i składników przyrody (art. 1 i art. 2 ust. 1 u.o.p.). Dbłość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym jest nie tylko obowiązkiem organów administracji publicznej, ale również osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych (art. 4 ust. 1 u.o.p.). Sformułowanie w ustawie o ochronie przyrody odrębnych zasad odraczania, umarzania i rozkładania na raty administracyjnych kar pieniężnych za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów, usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, przy jednoczesnym braku odesłania w pozostałym zakresie do przepisów innych ustaw, w szczególności u.f.p., przemawia za uznaniem, że sankcje, o których mowa w art. 88 ust. 1 u.o.p., stanowią inną kategorię niż niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy u.f.p. z 2009 r.

Odnosząc się do zaprezentowanego wyżej stanowiska sądu, należy wskazać, że w literaturze wyrażono pogląd, według którego „zarówno pod rządami ustawy o finansach publicznych z 2005 r., jak i 2009 r. nie istniała i nie istnieje możliwość umarzania na ich podstawie kar pieniężnych wymierzonych na podstawie art. 88 ust. 1 u.o.p. W poprzednim stanie prawnym

---

<sup>37</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 listopada 2014 r. sygn. akt II SA/Po 497/14, publ. CBOSA.



wpływy z tego tytułu nie stanowiły należności budżetowych gminy. Natomiast w obecnym stanie prawnym jedyną podstawę prawną do umarzania omawianych administracyjnych kar miały stanowić rozwiązania wynikające z tego aktu prawnego, stanowiące przepis szczególnie w odniesieniu do (u.f.p.). Omawiane kary nie mają również charakteru cywilnoprawnego, co stanowi dodatkowy argument przemawiający przeciwko takiej możliwości<sup>38</sup>.

Zdaniem WSA wynika to jednoznacznie z przepisu art. 2 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>39</sup>, który – wymieniając obowiązki podlegające egzekucji administracyjnej – odrębnie wskazuje na: podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III O.p. (pkt 1) i niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy u.f.p. z 2009 r. (pkt 1a), osobno wymieniając grzywny i kary pieniężne wymierzone przez organy administracji publicznej (pkt 2). Według WSA gdyby zatem ustawodawca współcześnie uznawał kary pieniężne wymierzone przez organy administracji publicznej za niepodatkowe należności budżetowe, to wyraziłby to wprost, zmieniając również treść art. 2 pkt 2 u.f.p. z 2009 r., tymczasem wyraźnie wyodrębnia on niepodatkowe należności budżetowe obok kar pieniężnych. W ocenie WSA brak jest podstaw do rozważania możliwości stosowania ustawy o finansach publicznych do wstrzymywania, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu kar wymierzanych na podstawie art. 88 ust. 1 u.o.p. Sąd wskazał również, że w aktualnym stanie prawnym od dnia 1 stycznia 2010 r. należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów stanowią w całości dochód budżetu gminy, z której terenu usunięto drzewa lub krzewy, co wynika z treści znowelizowanego od dnia 1 stycznia 2010 r. na podstawie art. 1 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw przepisu art. 402 ust. 5 u.p.o.ś. W konsekwencji stanowią one wprawdzie należności (dochody) jednostki samorządu terytorialnego,

<sup>38</sup> K. Gruszecki, op. cit., s. 78.

<sup>39</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.



ale charakter pieniężnej kary administracyjnej nie pozwala na zakwalifikowanie ich do kategorii niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym w rozumieniu art. 60 u.f.p. z 2009 r. Sąd zauważył również, że kara pieniężna nakładana na podstawie art. 88 ust. 1 u.o.p. za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia nie może być uznana za niepodatkową należność budżetową w rozumieniu art. 2 § 1 pkt 1 w zw. z art. 3 pkt 8 O.p., bowiem do ustalania takiej należności nie są uprawnione organy podatkowe w rozumieniu art. 13 § 1 O.p. na podstawie ustawy podatkowej (art. 3 pkt 1 O.p.). Zdaniem sądu wójt (burmistrz lub prezydent miasta) wymierzający administracyjną karę pieniężną na podstawie przepisów art. 88 ust. 1 u.o.p. nie działa jako organ podatkowy w rozumieniu art. 13 § 1 O.p.<sup>40</sup>

Na taki stan rzeczy, zdaniem WSA, wskazuje również przepis art. 2 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Sąd uznał, że przepis art. 88 u.o.p. w ust. 3–7 przewiduje szczególne zasady dotyczące odraczania i umarzania kar wymierzanych na podstawie art. 88 ust. 1 tej ustawy. Odroczenie płatności i umorzenie jest przewidziane do sytuacji dotyczących uszkodzenia drzew lub krzewów (art. 88 ust. 3–5), natomiast osobna instytucja umorzenia (w całości) dotyczy kary nałożonej za zniszczenie terenów zieleni (art. 88 ust. 6). Z kolei jedyną ulgą, jaka pozostaje do dyspozycji organu w pozostałych przypadkach, jest możliwość rozłożenia kary pieniężnej na raty na warunkach określonych w art. 88 ust. 7 u.o.p. WSA w Poznaniu nie podzielił prezentowanego w orzecznictwie stanowiska, że przepisy u.o.p. nie wyłączają możliwości umarzania kar na zasadzie uznania administracyjnego, o ile są ku temu podstawy zawarte w stosownych, odrębnych unormowaniach ustawowych<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Zob. też B. Draniewicz, *Przedawnienie wymierzenia kar pieniężnych. Zasygnalizowanie problemu na gruncie kar za nielegalne usuwanie drzew lub krzewów*, „Prawo i Środowisko” 2015, nr 1, s. 109 i nast.

<sup>41</sup> Por. wyroki: NSA z dnia 11 maja 2011 r., sygn. II GSK 541/10 oraz WSA w Łodzi z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. II SA/Łd 919/12, CBOSA.



#### 4. PODSUMOWANIE

Analizując poglądy wyrażone w orzecznictwie oraz doktrynie na tle art. 88 u.o.p. przed zmianą jego treści z dniem 28 sierpnia 2015 r. przez art. 29 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, należy przychylić się do stanowiska wyrażonego w orzecznictwie sądów administracyjnych, według którego przepis ten stanowi *lex specialis* wobec przepisów u.f.p. Sankcje w postaci administracyjnych kar pieniężnych stanowią inną kategorię niż niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy u.f.p. z 2009 r. Ustawodawca bowiem wyodrębnił niepodatkowe należności budżetowe obok kar pieniężnych<sup>42</sup>.

Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych nie daje podstaw do zakwalifikowania ich do kategorii niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym w rozumieniu art. 60 u.f.p. Norma wynikająca z art. 60 u.f.p. posługuje się pojęciem niepodatkowych należności budżetowych oraz formułuje ich przykładowy katalog. Niepodatkowe należności budżetowe obejmują należności niebędące podatkami i opłatami, stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych. W naszej ocenie nie ma także przeszkód do umarzania kar na zasadzie uznania administracyjnego pod warunkiem, że istnieją do tego podstawy. Jak słusznie bowiem zwrócono uwagę w piśmiennictwie „represyjność administracyjnej kary pieniężnej polega na przywróceniu zakłóconej sprawiedliwości i jest konsekwencją – dolegliwością wymierzaną sprawcy deliktu administracyjnego. Podobnie jak kara w pra-

---

<sup>42</sup> Por. D. Jurewicz, *Czy nadwyżka z tytułu dochodów z opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4–61 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, powinna zostać ujęta w budżetach powiatów oraz gmin?*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 7–8, s. 112–113.



wie karnym, ma być ona odczuwalną dolegliwością związaną z naruszeniem normy prawnej”<sup>43</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Boć J., Samborska-Boć E., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, w: *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Kolonia 2000.
- Draniewicz B., *Przedawnienie wymierzenia kar pieniężnych. Zasygnalizowanie problemu na gruncie kar za nielegalne usuwanie drzew lub krzewów*, „Prawo i Środowisko” 2015, nr 1.
- Draniewicz B., *Zalążek strict liability w polskim prawie ochrony środowiska*, „Prawo i środowisko” 2015, nr 3.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska. Odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Umarzanie kar pieniężnych za usunięcie drzew bez zezwolenia. Glosa do wyroku WSA w Łodzi z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 919/12*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy*, w: *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, w: *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
- Jurewicz D., *Czy nadwyżka z tytułu dochodów z opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4–61 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, powinna zostać ujęta w budżetach powiatów oraz gmin?*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 7–8.
- Małecki J., *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982.
- Papierkowski Z., *Socjologiczne i filozoficzne oblicze kary*, Lublin 1947.
- Radecki W., *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995.
- Radecki W., *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996.
- Radecki W., *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985.

<sup>43</sup> B. Rakoczy, *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013, s. 166.



- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz. Wydanie II uzupełnione i zaktualizowane*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013.
- Staniszewska L., *Wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 5.
- Stelmasiak J., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Annales UMCS, Sectio G, t. XI, 22, Lublin 1993.
- Szer M., *Karanie a humanizm*, Warszawa 1964.
- Waszczyński J., *Nauka o karze i innych środkach penalnych*, w: *Prawo karne w zarysie. Nauka o karze i innych środkach penalnych*, red. J. Waszczyński, Łódź 1983.

**Kontakt e-mail:**

[Pkorzeniowski@wpia.uni.lodz.pl](mailto:Pkorzeniowski@wpia.uni.lodz.pl)

