



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 9 marca 2017 r.

Pozycja 11

POSTANOWIENIE z dnia 7 marca 2017 r. Sygn. akt K 9/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warcíński – przewodniczący
Lech Morawski
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 marca 2017 r., wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o zbadanie zgodności:

art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia zgodę na wycięcie drzewa z pasa drogowego od zastąpienia go innymi drzewami i krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów, z art. 2, art. 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 9 marca 2015 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli (dalej: Prezes NIK lub wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę zgodności art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.; dalej: u.o.p.) w zakresie, w jakim uzależnia zgodę na wycięcie drzewa z pasa drogowego od zastąpienia go innymi drzewami i krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów, z art. 2, art. 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Do zainicjowania postępowania przed TK w sprawie konstytucyjności art. 83 ust. 3 u.o.p. skłoniły wnioskodawcę wyniki kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego, która

została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli (jej ustalenia przedstawiono w informacji zatwierdzonej przez Prezesa NIK 24 lipca 2014 r., KPB-4101-03-00/2013, nr ewid. 148/2014/KPB). Zgodnie z ustaleniami NIK, do znacznej liczby wypadków na drogach dochodzi na skutek zderzenia z drzewem rosnącym w pasie drogowym, wobec czego jednym z aspektów modernizacji infrastruktury drogowej powinna być zmiana praktyki polegającej na realizacji nasadzeń w pasie drogowym nowych drzew w liczbie nie mniejszej niż liczba drzew usuwanych. Praktyka taka – mająca podstawę w przepisach prawa – uniemożliwia likwidację tzw. twardego otoczenia drogi, przez co nie sprzyja poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, niekonstytucyjność art. 83 ust. 3 u.o.p. wynika przede wszystkim z naruszenia zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej element zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca upatruje naruszenia zasady określoności przepisów prawa w tym, że kwestionowana regulacja pozostawia kwestię wydania zezwolenia na wycinkę drzew arbitralnemu uznaniu organu władzy publicznej. Na podstawie art. 83 ust. 3 u.o.p. organ administracji może bowiem postąpić trojako. Przede wszystkim, może wydać zezwolenie bez żadnych dodatkowych warunków. Wydając zezwolenie na wycinkę, może też nakazać przesadzenie drzew we wskazane miejsce. Wreszcie może uzależnić wycinkę od realizacji nasadzeń następczych w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew. Ustawodawca nie określił jednak żadnych przesłanek prawnych ani faktycznych, które precyzowałyby, w jakich wypadkach dopuszczalne jest nałożenie dodatkowych obowiązków. Art. 83 ust. 3 u.o.p. nie wskazuje nawet minimalnych kryteriów. Nie wymaga również przeprowadzenia postępowania, które miałyby na celu ustalenie wymiaru obowiązku w świetle okoliczności indywidualnej sprawy. Ustawodawca nie określił, od czego ma zależeć decyzja nakazująca przesadzenie roślin ani jakie kryteria należy uwzględnić, ustalając miejsce przesadzeń. Nie wskazał także przesłanek warunkujących nakaz dokonania nasadzeń zastępczych. Co prawda art. 83 ust. 3 u.o.p. ustanawia minimalną liczbę roślin, które należy zasadzić, lecz nie wskazuje liczby maksymalnej, pozostawiając jej ustalenie do arbitralnej decyzji organu. Zakwestionowany przepis nie wyklucza tego, że miejscem nasadzeń zastępczych będzie to samo miejsce, z którego usunięto rośliny objęte zezwoleniem. Rozwiązania przyjęte w art. 83 ust. 3 u.o.p. nie sprzyjają zatem poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdyż – jak wynika z kontroli NIK – uniemożliwiają likwidację tzw. twardego otoczenia drogi.

Przyjmując za punkt wyjścia twierdzenie, że uznanie administracyjne nie może nosić cech dowolności, wnioskodawca stanął na stanowisku, że decyzje podejmowane na podstawie zakwestionowanego przepisu nie zapadają w granicach właściwie rozumianego uznania administracyjnego (co potwierdzać miały wyniki kontroli NIK). Ze względu na niedostateczną określoność art. 83 ust. 3 u.o.p. zatarciu uległy granice między uznaniem oraz dowolnością działania organów. Decyzje w nienależyty sposób uwzględniały też interesy społeczne, zwłaszcza potrzebę poprawy bezpieczeństwa na drogach. Nieprecyzyjność art. 83 ust. 3 u.o.p. stanowi ponadto zagrożenie spójności stosowania prawa. Ze względu na brak kryteriów wyboru miejsca realizacji nasadzeń zastępczych, dopuszczalne stają się – jak wskazał wnioskodawca – co najmniej trzy różne sposoby rozstrzygnięcia tej kwestii przez organ, który może wskazać teren nieruchomości, z której mają być usunięte drzewa, teren innej nieruchomości znajdującej się w posiadaniu osoby dokonującej wycinki albo tereny komunalne. Niesprecyzowanie przez ustawodawcę gatunku ani wielkości drzew, które miałyby być nasadzone zastępczo, powoduje z kolei – zdaniem wnioskodawcy – brak klarownych zasad kompensaty uszczerbku wynikającego z wycinki, a to rodzi ryzyko, że zamiast usuniętych roślin zostaną nasadzone drzewa lub krzewy o bardzo małej wartości przyrodniczej i na tyle młode, że będą mogły być usunięte bez zezwolenia.

Wnioskodawca przypomniał także, że zgodnie z orzecznictwem konstytucyjnym przepis, który umożliwia nałożenie określonych obowiązków, musi wskazywać przesłanki w sposób wykluczający niejednoznaczność. Tymczasem art. 83 ust. 3 u.o.p. pozostawia organom administracji tak dużą swobodę decyzyjną, że obywatel nie jest nawet w stanie przewidzieć reakcji władzy publicznej na wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie roślin rosnących na terenie będącym w jego posiadaniu. Jak podkreślił wnioskodawca, wymagania jasności i precyzyjności przepisu, a także przewidywalność jego stosowania są tym bardziej istotne, że konieczność uzyskania zezwolenia na wycinkę stanowi formę ograniczenia prawa własności, podlegającego ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji. Ograniczenie konstytucyjnej zasady poszanowania prawa własności ze względu na cel, który stanowi ochrona przed niekontrolowaną wycinką roślin rosnących poza lasem, może być uznane za dopuszczalne tylko wówczas, gdy spełnia wymaganie proporcjonalności *sensu stricto*, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.3. Uzasadniając zarzut naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju, wyrażonej w art. 5 Konstytucji, wnioskodawca wskazał na potrzebę poszukiwania takich rozwiązań (w tym legislacyjnych), które będą sprzyjać rozwojowi cywilizacyjnemu, a jednocześnie zapewnią ochronę przyrody. Szczególne znaczenie dla rozwoju społeczeństwa ma poprawa jakości infrastruktury, w tym rozbudowa oraz utrzymywanie dróg wolnych od zbędnych zagrożeń. Do ustawodawcy należy prawidłowe wyważenie konkurujących wartości.

Tymczasem, zdaniem wnioskodawcy, realizacja nasadzeń zastępczych w liczbie przewyższającej często liczbę drzew usuniętych nie sprzyja bezpieczeństwu na drogach, lecz je obniża. Negatywny wpływ pogłębia praktyka nasadzeń w bezpośredniej bliskości krawędzi jezdni. Art. 83 ust. 3 u.o.p. w kwestionowanym zakresie nie ma też uzasadnienia logicznego. Skoro bowiem najczęstszym powodem ubiegania się o zgodę na wycinkę jest wzgląd na bezpieczeństwo użytkowników dróg, to uzależnienie wycinki od zastąpienia usuwanego drzewa innymi drzewem w tym samym miejscu niweczy cel wycinki z pasa drogowego. Wnioskodawca zauważył ponadto, że art. 83 ust. 3 u.o.p., jeśli odczytywać go w związku z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.), z których wynika dyrektywa nieniszczenia zieleni w pasie drogowym, może prowadzić wręcz do zwiększenia liczby roślin nasadzanych w niewielkiej odległości od krawędzi jezdni.

Biorąc także pod uwagę dane statystyczne, wnioskodawca stanął na stanowisku, że art. 83 ust. 3 u.o.p. w zakresie, w jakim uzależnia zgodę na wycinkę drzewa z pasa drogowego od zastąpienia go innymi drzewami lub krzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych roślin, narusza art. 5 Konstytucji przez to, że prowadzi do obniżenia stanu bezpieczeństwa na drogach. Chociaż nie blokuje on procesu rozwoju infrastruktury drogowej, to odbiera temu procesowi charakter zrównoważony. Ochrona środowiska nie może zaś, jak podkreślił wnioskodawca, być realizowana z użyciem środków, które mogą rodzić zagrożenie życia lub zdrowia obywateli. Zdaniem wnioskodawcy, w art. 83 ust. 3 u.o.p. nie doszło do właściwego wyważenia proporcji między potrzebą ochrony przyrody i bezpieczeństwem użytkowników dróg. Nadmierny nacisk położony został na tę pierwszą wartość.

1.4. Wynikający z art. 83 u.o.p. nakaz uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, połączony z możliwością nałożenia na właściciela nieruchomości obowiązku przesadzenia lub realizacji nasadzenia zastępczego, stanowi ograniczenie prawa własności. Nadmierny luz decyzyjny podczas wydawania zakazów i nakazów określonych w ustawie o ochronie przyrody, jaki zakwestionowany przepis pozostawia organom administracji, prowadzi zaś, zdaniem wnioskodawcy, do przekroczenia granicy istoty prawa własności. Suma ciężarów nakładanych na właściciela nieruchomości, z której usunięte mają zostać rośliny, przybierających postać opłat lub niekiedy kar administracyjnych, połączona z nieprzewi-

dywalnością działań organów, świadczy o nadmiernym charakterze obciążeń.

Uzasadniając ten zarzut, wnioskodawca wskazał, że środowisko naturalne – jako dobro chronione przez art. 83 ust. 3 u.o.p. – należy do wartości, które mogą przemawiać za ograniczeniem wolności i praw konstytucyjnych. Świadczy o znaczeniu przypisanym przez ustrojodawcę bezpieczeństwu ekologicznemu oraz przeciwdziałaniu degradacji środowiska naturalnego. Jednocześnie jednak ochrona środowiska następuje kosztem ingerencji w inne dobra chronione, ponieważ zezwolenie na wycinkę wiąże się z koniecznością poniesienia opłat przez właściciela, a ponadto może wiązać się z dodatkowymi obowiązkami. W razie usunięcia rośliny bez zezwolenia właściciel naraża się na kary pieniężne.

Wnioskodawca wskazał, że choć zastąpienie usuniętych drzew i krzewów przez nasadzenia zastępcze uzasadniają zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, to jednak nie można z tego twierdzenia wyprowadzić konkretnych, wyrażonych liczbowo norm nasadzeń. Przyjęcie przez ustawodawcę, jako kryterium minimalnego, kryterium liczby nasadzeń nie mniejszej niż liczba usuwanych roślin wymaga wskazania konkretnej przyczyny, a tej, zdaniem wnioskodawcy, brakuje. Co więcej, przyjmując, że to względem bezpieczeństwa ruchu przemawia za wycięciem drzew, nasadzenie w tym samym miejscu nowych drzew może w przyszłości rodzić konieczność ich ponownego usuwania, zwłaszcza jeśli liczba nowo posadzonych roślin będzie większa niż liczba roślin usuniętych. Odwołując się do wyników kontroli NIK, wnioskodawca stanął na stanowisku, że racjonalny ustawodawca powinien pozostawić ustalenie liczby nowych nasadzeń ocenie organu stosującego prawo. Można wyobrazić sobie bowiem sytuacje, w których rzadsze nasadzenia będą sprzyjały poprawie bezpieczeństwa na drodze. Ze względu jednak na brzmienie zakwestionowanego przepisu, organ nie może nakazać nasadzeń zastępczych w liczbie mniejszej niż liczba usuwanych roślin. Może albo w ogóle odstąpić od nałożenia obowiązku realizacji nasadzeń zastępczych, albo nakazać nasadzenia w liczbie nie niższej niż liczba roślin usuwanych.

Z tych powodów wnioskodawca ocenił, że regulacja przewidująca minimalną liczbę nasadzeń nie służy ukształtowaniu ładu prawnego w zakresie ochrony środowiska ani nie jest do realizacji tego celu konieczna. Nasadzenie roślin w liczbie nie mniejszej niż liczba roślin usuniętych może stanowić wręcz działanie nieproporcjonalne do uszczerbku, jaki powstał po wycince, a także rodzić zagrożenie w przyszłości, gdy nowo nasadzone rośliny podrosną. Zawarte w art. 83 ust. 3 u.o.p. rozwiązanie, mające charakter ingerencji w sferę praw, wolności i obowiązków jednostki, narusza więc – zdaniem wnioskodawcy – zasadę proporcjonalności wprowadzaną z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W piśmie z 25 września 2015 r. stanowisko, w imieniu Sejmu, zajął Marszałek Sejmu, wnosząc przy tym o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

Marszałek Sejmu wskazał przede wszystkim na zmianę stanu prawnego, która nastąpiła w związku z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045; dalej: ustawa zmieniająca). Zgodnie z art. 29 pkt 6 ustawy zmieniającej, art. 83 u.o.p. uzyskał zupełnie nowe brzmienie. Jednocześnie został usunięty przepis zakwestionowany przez wnioskodawcę. Art. 83 ust. 3 u.o.p. w nowym stanie prawnym dotyczy zupełnie innego zagadnienia niż to, do którego odnosi się wniosek Prezesa NIK.

Marszałek Sejmu wskazał ponadto, że na mocy art. 29 pkt 7 ustawy zmieniającej dodano do ustawy o ochronie przyrody art. 83a-83f, które w sposób szczegółowy regulują postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Dodane przepisy eliminują, w jego opinii, wątpliwości wnioskodawcy co do nadmiernego zakresu uznania organów administracji, gdyż precyzują kryteria, które organ musi uwzględnić podczas wydawania zezwolenia na wycinkę połączonego z obowiązkiem dokonania nasadzeń następczych

albo przesadzenia drzewa lub krzewu. Wskazują one też elementy treściowe zezwolenia na usunięcie rośliny. W nowym stanie prawnym organ określa w decyzji miejsce przesadzenia drzewa (krzewu) albo realizacji nasadzeń zastępczych, liczbę, gatunek oraz minimalną wielkość drzew podlegających nasadzeniu, termin wykonania obowiązków i złożenia informacji o ich wykonaniu, a także dodatkowe warunki techniczne sadzenia lub przesadzania. W konsekwencji luz decyzyjny organu został w znacznym stopniu ograniczony. Zdaniem Marszałka Sejmu, w aktualnym stanie prawnym nie jest uzasadnione twierdzenie wnioskodawcy, że organ korzysta z tak dużego zakresu swobody uznania, iż powoduje to rozmycie granicy między działaniem swobodnym i działaniem dowolnym (arbitralnym).

Niezależnie od powyższego Marszałek Sejmu nie podzielił też twierdzenia, że art. 83 ust. 3 u.o.p. (w dawnym brzmieniu) dawał organom możliwość dowolnego (arbitralnego) działania przez to, że nie określał kryteriów wiążących administrację. Powołując się na orzecznictwo sądowe i literaturę przedmiotu, Marszałek Sejmu wskazał, że organ musiał każdorazowo podawać uzasadnienie decyzji o zezwoleniu na wycinkę z zastrzeżeniem obowiązku przesadzenia albo dokonania nasadzeń zastępczych, a także ujawnić powody wyboru jednego z tych dwóch obowiązków. Decyzja nosząca cechy dowolności zawsze mogła zostać zakwestionowana przez sąd administracyjny.

Chociaż w nowym stanie prawnym nadal wymagane jest uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z pasa drogowego (z wyjątkiem roślin utrudniających widoczność sygnalizatorów i pociągów, a także złomów i wywrotów usuwanych przez zarządców dróg), to jednak, jak podkreślił Marszałek Sejmu, mechanizm ten jest celowym działaniem ustawodawcy, mającym na celu zapobieżenie zjawisku tzw. rzezi drzew przydrożnych. Obowiązuje w dalszym ciągu również, choć w zmodyfikowanej formie, kwestionowany przez wnioskodawcę wymóg dokonania nasadzeń zastępczych w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Jednak zdaniem Marszałka Sejmu realizacja zasady zrównoważonego rozwoju zobowiązuje organ do uwzględnienia tego, że zgodnie z regułami sztuki ogrodniczej zawsze pewna część roślin nie przyjmie się, wobec czego należy odpowiednio zwiększyć liczbę nowych nasadzeń.

W opinii Marszałka Sejmu, nie ma w niniejszej sprawie podstaw do kontroli przez Trybunał nieobowiązującego już przepisu ze względu na przesłankę konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Wzorce kontroli, wskazane w *petitum* wniosku przez wnioskodawcę, nie dotyczą praw podmiotowych, a zawarte w uzasadnieniu odwołania do prawa własności są, zdaniem Marszałka Sejmu, do tego stopnia ogólne, że uniemożliwiają ich merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał.

Marszałek Sejmu zauważył też, że projekt ustawy zmieniającej został złożony w Sejmie 25 lipca 2014 r., a w momencie, w którym wnioskodawca skorzystał z uprawnienia do wszczęcia postępowania przed Trybunałem, projekt był już rozpatrywany przez komisje sejmowe po pierwszym czytaniu. W tych okolicznościach skierowanie przez Prezesa NIK wniosku o kontrolę konstytucyjności nie było, w opinii Marszałka Sejmu, niezbędne.

3. W piśmie z 18 lutego 2016 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu zaskarżonego w niniejszej sprawie.

Uzasadniając wniosek o umorzenie, Prokurator Generalny wskazał na zmianę stanu prawnego, która nastąpiła w związku z uchwaleniem oraz wejściem w życie ustawy zmieniającej. Zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 83 ust. 3 u.o.p. uzyskał nowe brzmienie. Prokurator Generalny przypomniał jednocześnie, że umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na skutek utraty mocy obowiązującej badanego przepisu wiąże się z ogólnymi założeniami dotyczącymi kognicji Trybunału, wyznaczającymi zasadę, że kontroli konstytucyjności podlegają akty, które wyznaczają adresatom odpowiednie reguły postępowania. Wyjątek

od tej zasady nie powinien być interpretowany rozszerzająco.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wydanie wyroku w niniejszej sprawie nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu nie zawierają bowiem praw konstytucyjnych o charakterze podmiotowym.

Ponadto, w wyniku zmiany stanu prawnego ustawą zmieniającą, postępowanie o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu uregulowane zostało w taki sposób, że zostały usunięte, w opinii Prokuratora Generalnego, zastrzeżenia wnioskodawcy. Utrzymano co prawda zasadę, zgodnie z którą usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wymaga zezwolenia, jednocześnie jednak ustanowione zostały uregulowania szczegółowo określające granice swobody oceny organu. Nowe przepisy doprecyzowują kompetencje organów, ograniczając czynnik uznaniowości (arbitralności) podczas podejmowania decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu, a to było istotą zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę.

4. W odpowiedzi na pismo przewodniczącego składu orzekającego z 3 listopada 2016 r. o zajęcie stanowiska, czy wobec zmiany stanu normatywnego aktualne pozostają zastrzeżenia co do konstytucyjności regulacji dotyczącej obowiązków, które mogą wiązać się z zezwoleniem na wycinkę drzew z pasa drogowego, w piśmie z 17 listopada 2016 r. wnioskodawca poinformował Trybunał, że w jego ocenie uzasadniony jest pogląd wyrażony przez Sejm i Prokuratora Generalnego o zaistnieniu przesłanki umorzenia postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu jest wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (dalej: Prezes NIK lub wnioskodawca) o stwierdzenie niezgodności art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.; dalej: u.o.p.) w zakresie, w jakim uzależnia zgodę na wycięcie drzewa z pasa drogowego od zastąpienia go innymi drzewami i krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów, z art. 2, art. 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis stanowił, że wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewów z terenu nieruchomości może być uzależnione od przesadzenia drzewa lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów.

Istota zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę sprowadza się do tego, że art. 83 ust. 3 u.o.p. (w brzmieniu wskazanym we wniosku) – ze względu na brak wskazania precyzyjnych przesłanek prawnych i okoliczności faktycznych, jakie muszą być wzięte pod uwagę podczas nakładania obowiązków w postaci przesadzenia rośliny albo realizacji nasadzeń zastępczych – uzależnia wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od arbitralnego uznania organu władzy publicznej. Organ może zupełnie dowolnie, w opinii wnioskodawcy, określać miejsce przesadzeń (przy czym może być to to samo miejsce, z którego drzewo lub krzewy mają być usunięte). Nie jest też związany górną granicą liczby roślin podlegających nasadzeniom zastępczym. Art. 83 ust. 3 u.o.p. narusza zatem standardy określoności przepisów prawa, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca podniósł ponadto zarzut naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji). Jego zdaniem, przepis poddany kontroli Trybunału stanowi przeszkodę dla zrównoważonego rozwoju infrastruktury drogowej, ponieważ uzależnie-

nie wycinki drzew lub krzewów od realizacji nasadzeń zastępczych w liczbie nie mniejszej od liczby usuwanych roślin w tym samym miejscu, z którego rośliny mają być usunięte, i – w praktyce – w bezpośrednim sąsiedztwie krawędzi drogi, uniemożliwia likwidację twardego otoczenia drogi, a dzięki takiej likwidacji nastąpiłaby poprawa bezpieczeństwa drogowego. Brak jasnych, racjonalnych kryteriów nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązków w postaci przesadzenia lub nasadzeń zastępczych ma prowadzić również, w ocenie wnioskodawcy, do przekroczenia granic istoty prawa własności przez generowanie nadmiernych, tj. nieproporcjonalnych w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, obciążeń właściciela nieruchomości.

2. Rozpoznając niniejszą sprawę, Trybunał uwzględnił okoliczność zmiany stanu prawnego, jaka zaistniała po wniesieniu wniosku przez Prezesa NIK, a przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2.1. 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca). Jednak w myśl jej art. 59 pkt 2, część zmian wynikających z ustawy zmieniającej weszła w życie 28 sierpnia 2015 r. Dotyczyło to m.in. art. 29 pkt 6 i 7 ustawy zmieniającej, na mocy którego art. 83 u.o.p. uzyskał zupełnie nowe brzmienie, zaś do treści ustawy o ochronie przyrody dodane zostały nowe jednostki redakcyjne ujęte w art. 83a-83f. Regulacja przejściowa zawarta została w art. 53 ust. 1 ustawy zmieniającej, zgodnie z którym przepisy dotychczasowe należało w dalszym ciągu stosować do postępowań w sprawach określonych w art. 83-87 u.o.p. (w dawnym brzmieniu), wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie art. 29 pkt 6-9 ustawy zmieniającej.

2.2. Art. 83 u.o.p. – zakwestionowany w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej – stanowił, że:

„1. Usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek:

1) posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości;

2) właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.

(...)

2. Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wydaje wojewódzki konserwator zabytków.

2a. Zezwolenie na usunięcie drzew w obrębie pasa drogowego drogi publicznej, z wyłączeniem obcych gatunków topoli, wydaje się po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

(...)

3. Wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów.

(...)

5. Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów na obszarach objętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody wymaga uzyskania zgody odpowiednio dyrektora parku narodowego albo regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

6. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do drzew lub krzewów:

1) w lasach;

2) owocowych, z wyłączeniem rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz w granicach parku narodowego lub rezerwatu przyrody – na obszarach nieobjętych ochroną krajobrazową;

3) na plantacjach drzew i krzewów;

4) których wiek nie przekracza 10 lat;

5) usuwanych w związku z funkcjonowaniem ogrodów botanicznych lub zoologicznych;

6) (uchylony);

7) usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu z obszarów położonych między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, z wałów przeciwpowodziowych i terenów w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału;

8) które utrudniają widoczność sygnalizatorów i pociągów, a także utrudniają eksploatację urządzeń kolejowych albo powodują tworzenie na torowiskach zasp śnieżnych, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu;

9) stanowiących przeszkody lotnicze, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu;

10) usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu ze względu na potrzeby związane z utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych”.

Zgodnie ze stanem prawnym ukształtowanym po wejściu w życie art. 29 pkt 6 ustawy zmieniającej, art. 83 u.o.p. stanowi:

„1. Usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek:

1) posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości;

2) właściciela urządzeń, o których mowa w. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (...) – jeżeli drzewo lub krzew zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.

2. Zgoda właściciela nieruchomości, o której mowa w ust. 1 pkt 1, nie jest wymagana w przypadku wniosku złożonego przez:

1) spółdzielnię mieszkaniową;

2) wspólnotę mieszkaniową, w której właściciele lokali powierzyli zarząd nieruchomością wspólną zarządowi, zgodnie z ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (...);

3) zarządcę nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa.

3. Zgoda właściciela nieruchomości, o której mowa w ust. 1 pkt 1, nie jest wymagana także w przypadku wniosku złożonego przez użytkownika wieczystego lub posiadacza nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, niebędących podmiotem, o którym mowa w ust. 2.

4. Spółdzielnia mieszkaniowa informuje, w sposób zwyczajowo przyjęty, członków spółdzielni, właścicieli budynków lub lokali niebędących członkami spółdzielni oraz osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, a zarząd wspólnoty mieszkaniowej – członków wspólnoty, o zamiarze złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, wyznaczając co najmniej 30-dniowy termin na zgłaszanie uwag. Wniosek może być złożony nie później niż w terminie 12 miesięcy od upływu terminu na zgłaszanie uwag”.

2.3. Art. 83a-83f, dodane do ustawy o ochronie przyrody na mocy art. 29 pkt 7 ustawy zmieniającej, precyzują reguły postępowania w sprawie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewów. Zezwolenie na wycinkę drzewa w pasie drogowym drogi publicznej wydawane jest przez organ wykonawczy gminy, a w wypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzki konserwator

zabytków (art. 83a ust. 1 u.o.p.). Osoba, która ubiega się o zezwolenie na wycinkę, może w wniosku przedstawić, wykonany w formie rysunku, mapy lub projektu zagospodarowania działki lub terenu, projekt planu przesadzenia drzewa lub krzewów albo realizacji nasadzeń zastępczych (rozumianych jako posadzenie drzew lub krzewów, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub o powierzchni nie mniejszej niż powierzchnia usuwanych krzewów, stanowiących kompensację przyrodniczą za usuwane rośliny) – wraz z informacją o liczbie, gatunku lub odmianie roślin oraz miejscu i planowanym terminie wykonania przesadzenia lub nasadzeń (art. 83b ust. 1 pkt 9 u.o.p.).

W stanie normatywnym ukształtowanym po wejściu w życie ustawy zmieniającej wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu nadal może być uzależnione przez organ administracji od określonych przez ten organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia roślin (art. 83c ust. 3 u.o.p.). Obecnie jednak ustawa o ochronie przyrody precyzuje już, jakie kryteria organ zobowiązany jest wziąć pod uwagę, nakładając na obywatela obowiązki. Zgodnie bowiem z art. 83c ust. 4 u.o.p., wydając zezwolenie uzależnione od realizacji nasadzeń zastępczych, organ bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń oraz cechy usuwanego drzewa lub krzewu, takie jak jego wartość przyrodniczą (w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje pełnione w ekosystemie), kulturową, walory krajobrazowe, a także lokalizację. Z kolei nakładając obowiązek dokonania przesadzenia, organ uwzględnia w szczególności dostępność miejsc do przesadzenia oraz cechy przesadzanych drzewa lub krzewu, takie jak jego rozmiar (w tym objętość bryły korzeniowej i wysokość), kształt systemu korzeniowego, kondycję, a także długość okresu przygotowania do przesadzenia (art. 83c ust. 5 u.o.p.).

W konsekwencji w zezwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu organ, nakładając obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych, określa m.in. miejsce nasadzeń, liczbę drzew lub wielkość powierzchni krzewów, minimalny obwód pni drzew na wysokości 100 cm lub minimalny wiek krzewów, gatunek lub odmianę roślin, termin wykonania nasadzeń, a także termin złożenia informacji o realizacji tego obowiązku (art. 83d ust. 2 u.o.p.). Z kolei w zezwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu, uzależnionym od ich przesadzenia, organ określa dodatkowo miejsce, na które ma zostać przesadzona roślina, termin przesadzenia oraz termin złożenia informacji o dokonaniu przesadzenia (art. 83d ust. 3 u.o.p.). W obu wypadkach może określić dodatkowo warunki techniczne sadzenia lub przesadzenia drzewa lub krzewu (art. 83d ust. 4 u.o.p.). Zgodnie z art. 83d ust. 6 u.o.p. organ ma także obowiązek uwzględnić warunki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach albo postanowieniu w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 oraz zezwoleniu w stosunku do gatunków chronionych na czynności podlegające zakazom określonym w ustawie o ochronie przyrody – o ile zostały wydane w sprawie.

3. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał na istnienie ogólnej zasady postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w myśl której przedmiotem kontroli konstytucyjności może być właściwie jedynie akt normatywny (albo jego część) obowiązujący w chwili orzekania (zob., spośród wielu, postanowienie z 30 czerwca 2015 r., sygn. U 9/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 98). Zasada ta, wyrażana w kolejnych przepisach regulujących postępowanie przed Trybunałem (mianowicie w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 2016 r. poz. 293, oraz art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1157), wynika obecnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2027; dalej: uoTK). Przepis ten nakazuje Trybunałowi umorzyć postępowanie, jeżeli akt normatyw-

ny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jedynym wyjątkiem od wskazanej zasady jest sytuacja, w której wydanie wyroku – w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną – jest konieczne dla ochrony wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji (zob. obecnie – 59 ust. 3 uoTK). Wyjątek ten, dyktowany koniecznością ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, stanowi wyraz prymatu aksjologicznej funkcji Trybunału (zob. postanowienie z 23 października 2006 r., sygn. SK 64/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 138, pkt II). Jednocześnie, jak w każdym wypadku regulacji o charakterze wyjątku, dopuszczalność kontroli konstytucyjności przepisu nieobowiązującego nie może być interpretowana rozszerzająco (zob., spośród wielu, postanowienie z 8 października 2013 r., sygn. U 1/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 110, pkt II).

4. Biorąc pod uwagę treść przepisów ustawy o ochronie przyrody, jaka wynika z ustawy zmieniającej, Trybunał stwierdził, że przeprowadzona przez ustawodawcę zmiana stanu prawnego czyni w znacznej mierze zadość oczekiwaniom wnioskodawcy. Uchylony został przepis, który był przedmiotem wniosku Prezesa NIK, czyli art. 83 ust. 3 u.o.p. w dawnym brzmieniu, a który został zakwestionowany przede wszystkim ze względu na nadmierną niedookreśloność oraz brak przesłanek prawnych i faktycznych ograniczających swobodę decyzyjną organu administracji podczas wydawania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewów z zastrzeżeniem obowiązku dokonania przesadzenia roślin albo nasadzeń zastępczych. Jednocześnie ustawodawca wprowadził rozbudowaną regulację, mającą na celu poprawę funkcjonowania w praktyce mechanizmu wydawania zezwoleń połączonych z nałożeniem dodatkowych obowiązków przez ujednoczenie treści zezwoleń i określenie wytycznych, które muszą być uwzględnione przez organ podczas ich wydawania (zob. s. 49 uzasadnienia rządowego projektu ustawy zmieniającej; druk sejmowy nr 2656/VII kadencja).

Zmiana stanu prawnego, polegająca na modyfikacji treści przepisów w tej części, z którą podmioty inicjujące postępowanie przed TK wiążą zarzuty niekonstytucyjności, i w sposób, który prowadzi do uchylenia przynajmniej części wątpliwości zgłaszanych przez te podmioty, ma istotne znaczenie dla oceny kwestii dopuszczalności oraz celowości dalszej merytorycznej kontroli przepisu, który został uchylony albo zmienił swoje brzmienie (zob. postanowienia TK z: 18 lutego 2009 r., sygn. K 11/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 21, pkt II; 22 maja 2013 r., sygn. U 4/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 54, pkt II.2.3). W niniejszej sprawie Trybunał wziął również pod uwagę to, że sprawa została wszczęta z wniosku Prezesa NIK, a nie zainicjowana skargą konstytucyjną, wobec czego nie może mieć zastosowania art. 59 ust. 3 uoTK. Ponadto, ani zasada określoności przepisów prawa, wynikająca z art. 2 Konstytucji, ani też zasada zrównoważonego rozwoju, wysłowiona w art. 5 Konstytucji, nie rodzą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. We wniosku wnioskodawca wskazał na naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji, wiążąc ten zarzut z nieproporcjonalną (nieadekwatną i niekonieczną) – w jego ocenie – ingerencją w prawo własności. Uzasadnienie wniosku wskazuje jednak, że i w tym zakresie wnioskodawca upatruje niekonstytucyjności art. 83 ust. 3 u.o.p. w dawnym brzmieniu przede wszystkim w niedookreśloności tego przepisu, która przekładać się ma na nadmierny luz decyzyjny organów wydających zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewów (zob. uwagi ujęte na s. 15, 17 i 19 wniosku). W aktualnym stanie prawnym luz decyzyjny organów został ograniczony w znacznej mierze z uwagi na treść art. 83c ust. 4 i 5 u.o.p.

W tych okolicznościach Trybunał podzielił stanowisko Sejmu oraz Prokuratora Generalnego – do którego przychylił się również wnioskodawca w piśmie z 17 listopada 2016 r. – o zaistnieniu przesłanki umorzenia niniejszego postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.