

Wyrok z dnia 23 czerwca 1994 r.

III ARN 37/94

Podmiot gospodarczy, który w związku z budową oczyszczalni ścieków dla potrzeb prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej wprowadza zmiany w środowisku przyrodniczym przez wycięcie drzew i krzewów obowiązany jest z mocy prawa uiścić stosowną opłatę za gospodarcze korzystanie ze środowiska na cele jego ochrony. Przeznaczenie budowanej oczyszczalni ścieków także na potrzeby komunalne nie stanowi podstawy do zwolnienia od tej opłaty.

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski (autor uzasadnienia), Janusz Łętowski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 23 czerwca 1994 r. sprawy ze skargi Spółdzielni Ogrodniczej w Z. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa R. z dnia 31 sierpnia 1992 r. [...] w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew i naliczenia opłaty, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 20 kwietnia 1993 r. [...],

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł w dniu 3 czerwca 1994 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 20 kwietnia 1993 r. [...] oddalającego skargę Spółdzielni Ogrodniczej w Z. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa R. z dnia 31 sierpnia 1992 r. oraz na utrzymaną nią w mocy decyzję Wójta Gminy w S. z dnia 16 lipca 1992 r. w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew i naliczenia opłaty.

Wyrokowi powyższemu zarzucił:

1) naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej poprzez:

a) dokonanie wykładni art. 86 i nast. ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr. 3 poz. 6 ze zm.; obecnie: jednolity tekst Dz. U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196), określonej dalej skrótem: "u.o.ś.", bez uwzględnienia brzmienia art. 48 ust. 2 zd. 2 u.o.ś. oraz w sposób sprzeczny:

- z założeniami ochrony środowiska w Rzeczypospolitej Polskiej wyrażonymi między innymi w preambule w/w ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz w art. 1 ust. 1 i w art. 2 ust. 1 pkt 3 tej ustawy

- z art. 7 i 8 k.p.a. przez ustalenie, że w stosunku do jednostki organizacyjnej budującej oczyszczalnię ścieków nie tylko dla potrzeb własnej działalności gospodarczej, ale i dla potrzeb komunalnych może być zastosowany jedynie środek ekonomicznej ochrony środowiska taki, jak opłata za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzenie w nim zmian w związku z zezwoleniem na wycięcie dwóch drzew w miejscu budowy takiej oczyszczalni w sytuacji, gdy w art. 48 ust. 2 zd. 2 u.o.ś. przewidziane są alternatywne rozwiązania, do których zainteresowana jednostka organizacyjna sama się odwołuje,

b) nieuwzględnienie faktu, iż opłaty pobierane na podstawie art. 86 ust. 1 i 2 u.o.ś. zgodnie z art. 87b u.o.ś. zasilają fundusze ochrony środowiska, z których środki na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 1 u.o.ś. (obecnie: art. 88 pkt 3) mogą być przeznaczone między innymi na budowę oczyszczalni ścieków, a także

2) rażąco naruszenie prawa w szczególności:

a) przez obrazę art. 87b u.o.ś. i art. 87c u.o.ś. w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 20) ustawy z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy - Prawo wodne (Dz. U. Nr 26, poz. 139) w związku z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123 ze zm.) w wyniku ustalenia, iż opłata pobrana na podstawie art. 86 ust. 2 pkt 3 u.o.ś. może być wpłacona na konto Ośrodka Badań i Kontroli Środowiska w R., a nie na Wojewódzki Fundusz Środowiska w R. - konto Urzędu Wojewódzkiego w R. (por. pkt 2 w/w decyzji Wójta Gminy w S.),

b) a w przypadku NSA także przez obrazę art. 206 k.p.a. i art. 207 § 1 i § 2 pkt 1 i 3) k.p.a. w zw. z art. 7, 8 i 9 tego kodeksu, w zw. z art. 48 ust. 2 zd. 2 u.o.ś..

W konsekwencji rewidujący wnosil:

1) o uchylenie w/w wyroku NSA w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie,

2) o uchylenie w/w decyzji Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa R. i poprzedzającej ją decyzji Wójta Gminy w S.,

3) o zasądzenie na rzecz Spółdzielni Ogrodniczej w Z. kosztów postępowania w sprawie.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Spółdzielnia Ogrodnicza w Z. wystąpiła do Urzędu Gminy w S. [...] o wydanie zezwolenia na wycięcie kilku drzew, w tym pięciu obumarłych jabłoni, w miejscu lokalizacji oczyszczalni ścieków, podając stosowne dane dotyczące tych drzew.

Wójt Gminy w S. w dniu 16 lipca 1992 r. odpowiadając na ten wniosek wydał decyzję, którą zezwolił na wycięcie dwóch drzew (brzozy i kasztanowca) i wymierzył z tego tytułu, powołując się na art. 86 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.o.ś. oraz na przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1991 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (Dz. U. Nr 125, poz. 558 ze zm.), opłatę w wysokości 63 720 000 zł. Organ ten wskazał zarazem, iż ową opłatę należy wpłacić na konto Ośrodka Badań i Kontroli Środowiska nr [...] w Państwowym Banku Kredytowym w W., Oddział w R. w terminie 14 dni od uprawomocnienia się rzeczonyj decyzji.

Od owej decyzji wniosła odwołanie Spółdzielnia Ogrodnicza w Z. wnosząc "o odstąpienie od wykonania tej decyzji w części dotyczącej opłat za usunięcie drzew lub zaliczenie tej opłaty jako pomoc finansową udzieloną przy realizacji tej inwestycji". W uzasadnieniu tych żądań podniesiono, co następuje:

a) oczyszczalnia ścieków jest budowana na terenie byłego poligonu wojskowego w związku z czym drzewa, jakie tam rosną, są "zdeastowane", a wysokość opłat za ich usunięcie jest niewspółmiernie wysoka nawet do wartości drewna handlowego np. dębu,

b) do budowanej przez tę Spółdzielnię oczyszczalni ścieków zostaną podłączone obiekty komunalne takie jak: szkoła, ośrodek zdrowia, budynek mieszkalny wielorodzinny bez partycypacji finansowej Urzędu Gminy w S.,

c) uiszczenie tak wysokiej opłaty doprowadzi Spółdzielnię do poważnych kłopotów ekonomicznych, albowiem oczyszczalnia jest budowana nie tylko ze środków własnych, ale i pochodzących z kredytu,

d) w zamian za usunięte dwa drzewa Spółdzielnia zobowiązuje się posadzić 50 sztuk na terenie budowanej oczyszczalni ścieków,

Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa R. w decyzji z dnia 31 sierpnia 1992 r., [...], utrzymało w mocy w/w decyzję I instancji, stwierdzając zarazem w uzasadnieniu, że rozumiejąc racje skarżącej Spółdzielni, "kolegium nie ma możliwości odstąpienia od naliczenia opłat bądź zmiany charakteru tych opłat".

W skardze do NSA od tej decyzji Spółdzielnia Ogrodnicza w Z. zarzuciła organowi II instancji naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię tego prawa i niewłaściwe zastosowanie przepisów o naliczeniu opłat za wycięcie drzew oraz wniosła o uchylenie owej decyzji, powtarzając argumentację zawartą w odwo-

łaniu, a w szczególności to, iż przy ustalaniu opłat za wycięcie dwóch drzew nie uwzględniono faktu, że budowa oczyszczalni ścieków jest "znaczącą" ekologicznie inwestycją.

W odpowiedzi na skargę organ II instancji wnosił o jej oddalenie, uznając, że w świetle obowiązujących przepisów okoliczność ekologicznego charakteru inwestycji nie rzutuje na wysokość opłat za wycięcie drzew.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie, w kwestionowanym rewizją nadzwyczajną wyroku, oddalił skargę Spółdzielni Ogrodniczej w Z. uznając, że istota sporu między stronami sprowadza się do interpretacji § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1991 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (Dz. U. Nr 125, poz. 558).

Zdaniem NSA na jednostkach organizacyjnych, które uzyskały zezwolenie na wycięcie drzew, ciąży obowiązek uiszczenia opłaty poza przypadkami wymienionymi w § 11 ust. 1 owego rozporządzenia. Przepis ten nie ma jednak zastosowania do strony skarżącej, ponieważ inwestycja realizowana przez tę stronę nie została wymieniona w owym przepisie.

Z tej przyczyny nie mogło dojść do uznania decyzji organu II instancji za niezgodną z prawem, a zatem NSA zmuszony był oddalić skargę.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, wnosząc rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego powołał w jej uzasadnieniu następujące zasadnicze argumenty:

Interpretacja szczegółowych przepisów prawa materialnego, w tym przypadku art. 86 i nast. u.o.ś., nie powinna być dokonywana w oderwaniu od innych przepisów owej ustawy, a zwłaszcza bez uwzględnienia przepisów zawierających zasady ogólne ochrony i kształtowania środowiska w Polsce i celów, jakimi kierował się ustawodawca przy stanowieniu tej ustawy, celów wyrażonych w preambule owej ustawy. Przy interpretacji wszelkich przepisów prawa materialnego zarówno organy administracji jak i NSA powinny mieć na uwadze to, iż zgodnie z art. 7 k.p.a. "urzędy i urzędnicy państwowi" ma służyć tak interesowi społecznemu jak i słusznemu interesowi obywateli. Dlatego też, zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, właśnie w takiej sprawie jak niniejsza obowiązkiem organów stosujących prawo było takie odczytanie przepisów o ochronie i kształtowaniu środowiska, które nie byłoby sprzeczne z oczekiwaniami, jakie wiązał ustawodawca stanowiąc te przepisy. Za sprzeczne z tymi oczekiwaniami należy uznać ustalenie, iż podmiot gospodarczy budujący oczyszczalnię ścieków nie tylko dla potrzeb własnych - jako ewentualny warunek uruchomienia określonej działalności gospodarczej - ale również dla potrzeb mieszkańców gminy i to bez udziału finansowego lub rzeczowego ze strony gminy

nie jest podmiotem, wobec którego mogłyby być stosowane środki ekonomiczne ochrony środowiska w rozumieniu art. 86 i nast. u.o.ś. za - konieczne dla zrealizowania tej inwestycji - wycięcie dwóch drzew. Stosowanie środków ekonomicznych ochrony środowiska ma przyczyniać się bowiem nie tylko do oszczędnego korzystania ze środowiska, ale również poprzez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 87 i nast. u.o.ś.) ma służyć także finansowaniu m.in. takich inwestycji jak budowa oczyszczalni ścieków.

Nie można zatem uznać za odpowiadające oczekiwaniom ustawodawcy nakazywanie inwestorowi uiszczenia opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska w sytuacji, gdy realizacja określonej inwestycji ma służyć wprost celom określonym w art. 1 ust. 1 u.o.ś. oraz w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.ś., w tym przypadku zachowaniu lub przywróceniu równowagi przyrodniczej poprzez przeciwdziałanie lub zapobieganie szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych.

W konsekwencji rewidujący stwierdza, iż zarówno organy administracji, jak i NSA, w przedmiotowej sprawie dokonały uproszczonej interpretacji art. 86 ust. 2 pkt 3 u.o.ś. oraz art. 86 d u.o.ś. mającego też swoje odpowiedniki w powołanym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1991 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wyrowadzanie w nim zmian przyjmując, iż za każde wycięcie drzew lub krzewów, na które wymagane jest uzyskanie zezwolenia organ udzielający zezwolenia ustala i pobiera opłatę, chyba że przepis szczególny wprost stanowi, że za wycięcie określonych drzew lub krzewów nie pobiera się opłaty. Tymczasem art. 48 ust. 2 zd. 2 u.o.ś., w którym stwierdza się, iż organ udzielający zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów może uzależnić udzielenie zezwolenia od przeniesienia drzew lub krzewów we wskazane przez siebie miejsce, jeżeli takie przeniesienie jest możliwe, albo od zastąpienia drzew lub krzewów przewidzianych do usunięcia innymi drzewami lub krzewami, w kontekście art. 2 ust. 1 pkt 1 i 3) u.o.ś. pozwala na inną interpretację art. 86 ust. 2 pkt 3 u.o.ś. niż przyjęta przez organy orzekające w sprawie.

Zgodnie z poglądem rewidującego, opłata za usuwanie drzew lub krzewów jako środek ekonomiczny ochrony środowiska powinna być pobierana wówczas, gdy nie dotyczy to sytuacji wymienionych.

- a) w art. 48 ust. 4 u.o.ś. w związku z art. 86 d ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.o.ś.,
- b) w art. 86 d ust. 1 pkt 2-9 i ust. 2 u.o.ś., oraz
- c) w art. 48 ust. 2 zd. 2 u.o.ś., a mianowicie wtedy, gdy zdaniem organu udzielającego zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z określonego miejsca lepszą formą szeroko rozumianej ochrony środowiska niż opłata za takie usunięcie

będzie przeniesienie usuwanych drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez organ albo też zastąpienie takich drzew lub krzewów innymi drzewami lub krzewami.

Rewizja nadzwyczajna opiera się więc m.in. na założeniu, że organ udzielający zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów mając do wyboru zobowiązanie inwestora do uiszczenia stosunkowo wysokiej opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska z tytułu wycięcia dwóch drzew lub zobowiązanie danego inwestora do wykonania określonych prac na rzecz środowiska, w tym wypadku posadzenie określonej liczby drzew na terenie inwestycji, w sytuacji gdy sam inwestor wyraża gotowość posadzenia (tu: 50) nowych drzew, powinien rozważyć w świetle całokształtu okoliczności towarzyszących danej sprawie, czy w szczególności względem racjonalne kształtowanie środowiska, o jakim mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.ś., oraz względem na to, iż załatwienie sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej ma służyć tak interesowi społecznemu jak i słusznemu interesowi obywateli, nie powinny uzasadniać, w danym wypadku, zobowiązania inwestora nie tyle do uiszczenia określonej opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska co - przede wszystkim - do wykonania określonych prac na rzecz ochrony środowiska. Ponadto - zdaniem rewidującego - dopuszczalne wydaje się również dale idące stwierdzenie, a mianowicie, że niezbędne usunięcie drzew lub krzewów w miejscu budowy oczyszczalni ścieków nie stanowi gospodarczego korzystania ze środowiska w rozumieniu art. 86 i nast. u.o.ś. i jako takie nie podlega opłacie przewidzianej w tych przepisach. Tego typu - ewentualne - ustalenie jawi się jako racjonalne w świetle art. 86 d u.o.ś.. W przepisie tym zostało wymienionych szereg "pomniejszych" sytuacji, w których uznaje się, że inwestor lub podmiot wykonujący określone prace nie powinien uiszczać opłat za usunięcie drzew lub krzewów z tego względu, iż określone przedsięwzięcia służą ochronie przyrody, bezpieczeństwu ludzi i mienia lub też innym preferowanym przez ustawodawcę wartościom, ewentualnie są dla środowiska przyrodniczego obojętne. Można przyjmować zatem, stosując wykładnię a minori ad maius, że skoro ustawodawca w wielu przypadkach zakazuje pobierania opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, rozumianej jako opłata za gospodarcze korzystanie, w tym w sytuacjach gdy usunięcie określonych drzew lub krzewów ma służyć ochronie cenniejszych obiektów przyrodniczych (por. art. 86 d ust. 1 pkt 4) u.o.ś.), to tym samym ustawodawca co najmniej godzi się z tym, iż takie opłaty nie będą pobierane w związku z koniecznością usunięcia określonych drzew lub krzewów na obszarze realizacji inwestycji służącej bezpośrednio ochronie środowiska, a taką inwestycją jest niewątpliwie budowa oczyszczalni ścieków.

Zgodnie z poglądami rewizji nadzwyczajnej jedynie taka wykładnia przepisów o ochronie i kształtowaniu środowiska odpowiada koncepcji racjonalnego ustawodawcy. Trudno bowiem byłoby twierdzić, iż ustawodawca wymieniając w art.

86 d u.o.ś. sytuacje, w jakich nie pobiera się opłaty z tytułu usunięcia drzew lub krzewów zapomniiał dodać, że takiej opłacie nie podlega również usunięcie drzew lub krzewów z terenów inwestycji proekologicznych. Jako prawidłowe jawi się natomiast ustalenie, że realizacja tego typu inwestycji nie stanowi gospodarczego korzystania ze środowiska w rozumieniu art. 86 i nast. u.o.ś. i dlatego ustawodawca uznał za zbędne uiszczenie tego typu inwestycji w art. 86 d u.o.ś..

Rewidujący w konsekwencji stwierdza, iż wnosząc o uchylenie za-skarżonego wyroku NSA i poprzedzających ten wyrok decyzji administracyjnych obu instancji jako naruszających interes Rzeczypospolitej Polskiej uwzględniono nie tylko brak dostrzeżenia przez organy orzekające alternatywnych - racjonalnych - możliwości wykładni przepisów o ochronie i kształtowaniu środowiska, ale przede wszystkim szczególnie negatywny wydźwięk kwestionowanych rozstrzygnięć dla podmiotów pragnących inwestować w ochronę środowiska.

W sytuacji, gdy powszechnie dostrzega się potrzebę podjęcia wielu przedsięwzięć służących ochronie środowiska, a w szczególności budowy oczyszczalni ścieków nie może być akceptowana wykładnia przepisów zniechęcająca do podejmowania tego typu inwestycji.

Wnosząc o uchylenie przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięć, jakie dotychczas zapadły w tej sprawie oraz o zasądzenie kosztów postępowania na rzecz Spółdzielni Ogrodniczej w Z., rewidujący zwrócił uwagę, iż istnieje również potrzeba wyjaśnienia w ponownym postępowaniu administracyjnym, dlaczego wspomniana Spółdzielnia została zobowiązana do uiszczenia opłaty nie na rzecz odpowiedniego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jak wymaga tego art. 87 i nast. u.o.ś., ale na rzecz bliżej nieokreślonego Ośrodka Badań i Kontroli Środowiska.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty rewizji nadzwyczajnej zostały podzielone na dwie grupy, z wyodrębnieniem tych, które dotyczą naruszenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej i tych, które dotyczą rażącego naruszenia prawa ale bez odniesień w sferze interesu RP. Takie rozróżnienie podstaw rewizji nadzwyczajnej wiąże się z tym, że wniesiona ona została już po upływie sześciu miesięcy, od uprawomocnienia się zaskarżonego wyroku. W tej sytuacji tylko wykazanie zasadności zarzutu naruszenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej stwarzałoby możliwość uwzględnienia tej rewizji nadzwyczajnej (art. 421 § 2 k.p.c.). Z uzasadnienia rewizji nadzwyczajnej wynika, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego dopatruje się naruszenia interesu RP w zastosowaniu wskazanych przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (powoływanej według jednolitego tekstu: Dz. U. z 1994 r.,

Nr 49, poz. 196) w sposób sprzeczny po pierwsze z założeniami ochrony środowiska w Rzeczypospolitej Polskiej, po drugie z art. 7 i 8 k.p.a. i po trzecie z wykładnią systemową przepisów powołanej ustawy, która przewiduje, iż z funduszków ochrony środowiska finansuje się m.in. budowanie oczyszczalni ścieków. Podstawą wszystkich tych zarzutów jest określona ocena okoliczności faktycznych sprawy a mianowicie przyjęcie, że skoro Spółdzielnia Ogrodnicza w Z. podjęła się budowy oczyszczalni ścieków, która będzie służyła nie tylko dla potrzeb prowadzonej przez nią działalności gospodarczej ale także dla potrzeb komunalnych, to nie do przyjęcia jest ażeby za konieczne dla tej inwestycji wycięcie drzew, została obciążona opłatami przewidzianymi za gospodarcze korzystanie ze środowiska. W tym bowiem stanie faktycznym, skoro zmiany wprowadzone w środowisku wynikają z inwestycji proekologicznej, to niedopuszczalne jest zastosowanie środków przewidzianych dla ochrony środowiska.

Ustosunkowując się do przedstawionej w rewizji nadzwyczajnej oceny stanu faktycznego sprawy trzeba przede wszystkim zauważyć, że oceną tą nie zostały objęte wszystkie istotne aspekty konkretnego stanu faktycznego. Wyprowadzone zostały wnioski tylko z analizy funkcji oczyszczalni ścieków, które ex definitione dotyczyły ochrony środowiska. Tymczasem w sprawie niniejszej nie chodziło o przypadek zbudowania oczyszczalni ścieków, jako samoistnej w tym zakresie inwestycji proekologicznej lecz o podjęcie takiej budowy przez podmiot gospodarczy w ramach prowadzonej przez ten podmiot produkcyjnej działalności gospodarczej. Budowa przedmiotowej oczyszczalni ścieków pozostaje w związku z tym, że Spółdzielnia Ogrodnicza w Z. chce wykonywać działalność produkcyjną powodującą emisję ścieków szkodliwych dla środowiska i dla neutralizacji tych ścieków zobowiązana jest zainwestować w odpowiednie urządzenia ochronne. Z tego punktu widzenia wybudowanie przedmiotowej oczyszczalni ścieków, co do zasady jest elementem działalności inwestycyjnej, służącym prowadzonej działalności produkcyjnej a koszty takiej inwestycji wchodzi w zakres inwestycyjnych kosztów nakierowanej na uzyskiwanie zysku z działalności gospodarczej. Na tym tle nasuwa się zagadnienie, czy wprowadzenie zmian w środowisku, takich jak wycięcie drzew, w związku z budową oczyszczalni ścieków dla potrzeb prowadzonej działalności gospodarczej powinno korzystać ze specjalnych preferencji, a zwłaszcza w sytuacji gdy podmiot inwestujący deklaruje udostępnienie wybudowanej oczyszczalni ścieków także na potrzeby komunalne. Zagadnienie to, wobec zakresu niniejszej sprawy, musi być ograniczone do analizy obowiązującego stanu prawnego, ustalonego przepisami powołanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i wykonawczego do tej ustawy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1991 r. w sprawie

opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (Dz. U. Nr 125, poz. 558).

Zasada pobierania opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i za wprowadzenie w nim zmian wynika z przyjętych w ustawie założeń co do ochrony środowiska. Wynika to wprost z brzmienia przepisu art. 86 ust. 1 powołanej ustawy, zamieszczonego w jej dziale V poświęconym - zgodnie z tytułem tego działu - środkom ekonomicznym ochrony środowiska. W art. 86 ust. 2 pkt 3 *expressis verbis* ustalono obowiązek pobierania opłaty za usuwanie drzew. Tak kategorycznie i bezwarunkowo sformułowana zasada pobierania opłat za usuwanie drzew miała być skonkretyzowana w drodze rozporządzenia Rady Ministrów określającego zakres i wysokość opłat oraz zasady i tryb ich ustalania i pobierania (art. 86 ust. 3 powołanej ustawy w jej brzmieniu sprzed nowelizacji, mającym zastosowanie w sprawie - Dz. U. z 1980 r., Nr 3 poz. 6). W powołanym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1991 r. określono wyjątki od zasady pobierania opłaty za usuwanie drzew od jednostek organizacyjnych. Enumeracja tych przypadków rozpoczyna się od takiego, że nie pobiera się opłaty za usuwanie drzew, co do których nie jest wymagane zezwolenie na usunięcie, zgodnie z postanowieniami w tym zakresie ustawy (art. 48 ust. 4). Takich przypadków jest ogółem 9 i w żadnym z nich - co nie jest w rewizji nadzwyczajnej kwestionowane - nie mieści się stan faktyczny rozpatrywany w sprawie niniejszej. Jeżeli zatem do okoliczności faktycznych sprawy nie można było zastosować żadnego przepisu dopuszczającego wyjątkowe zwolnienie z opłaty za usunięcie drzew, to nie jest zasadny zarzut, że zakwestionowane w rewizji nadzwyczajnej orzeczenia zostały wydane niezgodnie z prawem. Jest oczywiście możliwa dyskusja co do merytorycznej zasadności omawianego uregulowania a zwłaszcza, czy lista sytuacji wyłączających obowiązek pobierania opłaty za usunięcie drzew jest wystarczająca, czy też raczej należałoby wprowadzić inne uregulowanie, które np. zawierałoby klauzulę umożliwiającą odstępowanie od tych opłat w przypadku inwestycji proekologicznych. Ponieważ jest to zagadnienie, które wykracza poza przedmiot sprawy ograniczony do stosowania prawa (a nie jego tworzenia), to należy tylko zauważyć, że przyjęty w obowiązujących przepisach model określonego rygoryzmu w stosowaniu środków ekonomicznych ochrony środowiska może być także przekonywająco broniący z powołaniem się na generalne założenia wyrażone w preambule ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W każdym razie regulacja prawna tego zagadnienia, zachowująca przedstawioną zasadę rygoryzmu ochrony środowiska m.in. poprzez dopuszczenie tylko nielicznych i bardzo konkretnie wskazanych wyjątków od zasady ekonomicznej sankcji za usuwanie drzew została ostatnio utrwalona na skutek wprowadzenia zmian w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska. W szczególności na skutek

zmian wprowadzonych w przepisach ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy - Prawo wodne (Dz. U. Nr 40, poz. 183) przedstawiona wyżej regulacja z § 11 rozporządzenia wykonawczego uzyskała rangę regulacji ustawowej (por. art. 86 d ustawy w/g jednolitego tekstu: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196). Wbrew zatem stanowisku wyrażonemu w rewizji nadzwyczajnej, wykładnia systemowa ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nie daje podstawy do innego zinterpretowania przepisów art. 86 tej ustawy oraz § 11 rozporządzenia wykonawczego niż to wynika z ich wykładni językowej i logicznej. W szczególności nie ma podstawy do rozszerzania zakresu odstępstw od zasady pobierania opłaty za usunięcie drzew ze względu na regulację z zakresu ochrony zieleni zawartą w art. 48 ustawy. Przepis ten bowiem jest częścią regulacji odmiennych mechanizmów z zakresu ochrony środowiska niż porównywana regulacja z art. 86 ustawy. Jeżeli ta ostatnia odnosi się do środków ekonomicznych ochrony środowiska, to art. 48 ustala obowiązki zupełnie innej kategorii, które są wobec siebie autonomiczne. W tym ostatnim przepisie ustalony został obowiązek jednostek organizacyjnych i osób fizycznych utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów rosnących na użytkowanych nieruchomościach oraz zabezpieczający ten obowiązek mechanizm administracyjnego postępowania w sprawie usunięcia drzew i krzewów. Służy temu zasada względnego zakazu usuwania drzew (za wyjątkami określonymi w ustawie) i w związku z tym dopuszczenia takiego usunięcia drzew tylko na podstawie zezwolenia właściwego organu administracyjnego. Oba te środki nie tylko się wzajemnie nie wykluczają, ale przeciwnie dopiero stosowane razem tworzą spójny system ochrony środowiska. Wynika to zresztą wprost z § 17-12 ust. 5 powoływanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1991 r., w którym stanowi się, że: "opłatę za usunięcie drzew i krzewów ustala się przy udzieleniu jednostce organizacyjnej zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów". Ten sam wniosek wynika z regulacji zawartej w § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, która dotyczy wyłączenia z opłat sytuacji usuwania drzew, na których usunięcie nie jest wymagane zezwolenie. Jeżeli zatem w art. 48 ust. 2 zdanie 2 ustawy określone zostały szczególne obowiązki, które mogą być nałożone na jednostkę organizacyjną jako warunek udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew, to w żadnym razie nałożenie tych obowiązków nie powoduje zwolnienia od zastosowania opłaty będącej innego rodzaju środkiem ochrony środowiska. W konsekwencji powyższych ustaleń co do treści prawno-materialnej regulacji przesłanek pobierania opłaty za usunięcie drzew, bezzasadne jest powoływanie się w rewizji nadzwyczajnej na reguły postępowania administracyjnego (art. art. 7 i 8 k.p.a.), nakazujące załatwienie sprawy z uwzględnieniem m.in. interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Nie pozostaje bowiem w sprzeczności z tymi zasadami załatwienie sprawy zgodnie z

obowiązującymi przepisami prawa. Wreszcie nie jest przekonywający argument rewizji nadzwyczajnej, jakoby podstawy do zwolnienia od opłaty za usunięcie drzew dokonanego w związku z budową oczyszczalni ścieków można by upatrywać w przepisie określającym przeznaczenie środków Funduszu Ochrony Środowiska. Regulacje prawne co do pobierania opłaty za usunięcie drzew z jednej strony, a gospodarowania środkami Funduszu Ochrony Środowiska z drugiej dotyczą na tyle odrębnych i niezależnych od siebie instytucji oraz funkcjonowania odrębnych organów działających według odrębnych przesłanek, że w żadnym razie nie stwarzają podstawy do ograniczenia określonego wyraźnie zakresu pobierania opłat za usunięcie drzew.

Z powyższych przyczyn skoro zarzuty rewizji nadzwyczajnej nie zostały wykazane, na podstawie art. 421 § 1 i § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy oddalił tę rewizję.

=====