

Uchwała z dnia 5 września 1995 r.
III AZP 16/95

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Prokuratora Wojewódzkiego w T. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa T. z dnia 5 stycznia 1994 r. [...] w przedmiocie uchylenia decyzji wymierzającej karę pieniężną za wycięcie drzewa bez zezwolenia oraz umorzenia postępowania w I instancji, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 5 września 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelnego Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie postanowieniem z dnia 7 lutego 1995 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.:

1. Czy ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody jest *lex specialis* wobec ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska?
2. Czy odpowiedzialność karno-prawna przewidziana w art. 54 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody wyłącza odpowiedzialność administracyjno-prawną przewidzianą w art. 110 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska?
3. Czy drzewo, które zostało uznane za pomnik przyrody podlega ochronie wyłącznie w trybie art. 54 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, czy także w trybie art. 110 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska?
4. Czy wycięcie drzewa uznanego za pomnik przyrody podlega wyłącznie odpowiedzialności karno-prawnej na podstawie art. 54 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody czy również odpowiedzialności administracyjno-prawnej na podstawie art. 110 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

- 1. Przepis art. 110 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r., Nr 49 poz. 196) może mieć zastosowanie również w wypadku wycięcia drzewa uznanego za pomnik przyrody.**
- 2. Odmówił odpowiedzi w pozostałym zakresie.**

U z a s a d n i e

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne sformułowane w postaci czterech kolejnych pytań. Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że w istocie rzeczy odnoszą się one do jednego i tego samego problemu, potraktowanego jedynie z czterech

punktów widzenia. Zdecydował przeto o udzieleniu odpowiedzi w zwięzłej formie, jednakowoż rozstrzygającej o kierunku rozwiązania całokształtu przedstawionych przez NSA problemów.

Co się tyczy stanu faktycznego sprawy, która stała się przyczyną przedstawienia powyższych pytań, to przedstawiał się on następująco:

W dniu 11 września 1992 r. Wojewódzki Konserwator Przyrody w T. podczas wizji lokalnej stwierdził fakt wycięcia drzewa - topola czarna na terenie Parafii Kościoła [...] w B., objętego ochroną jako pomnik przyrody. Z uwagi na to, że drzewo uznane za pomnik przyrody podlega ochronie w trybie ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492), Prokuratura Rejonowa w S. podjęła postępowanie karne, które jednak umorzyła z powodu działania w błędzie co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego. Decyzją z dnia 25 lutego 1993 r. Wójt Gminy Ł. [...] wymierzył karę pieniężną Proboszczowi Parafii Rzymsko-Katolickiej w B. - ks. Marianowi W. w wysokości 175.140.000 zł. Jako podstawę materialno-prawną organ podał art. 110 ust. 1b pkt 2, ust. 3a i art. 110b ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.) i § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1987 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu nakładania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 89, poz. 404). W uzasadnieniu powyższej decyzji stwierdzono, że karę pieniężną wymierzono za wycięcie drzewa uznanego za pomnik przyrody i dodatkowo jeszcze znajdującego się na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków.

Od powyższej decyzji odwołanie wniósł Proboszcz Parafii Rzymsko-Katolickiej w B. zarzucając m.in., że skoro umorzono toczące się w tej sprawie postępowanie karne, to brak jest również podstaw do nakładania kary pieniężnej w trybie art. 110 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Odwołujący się stwierdził, że odpowiedzialność z tytułu kar pieniężnych przewidziana w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska jest oparta na winie, a skoro w postępowaniu karnym wykazano, iż brak jest elementu winy, to logiczną tego konsekwencją jest brak podstaw do wymierzenia kary pieniężnej w trybie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Działając w trybie art. 132 § 1 k.p.a. Wójt Gminy Ł. uchylił w całości swą decyzję z dnia 25 lutego 1993 r. w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za wycięcie drzewa uznanego za pomnik przyrody i ustalił opłatę za usunięcie drzewa na podstawie art. 86 ust. 1 i 2 pkt 3, ust. 4d, art. 86a cytowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz § 8 i § 9 ust. 1 pkt 1 i § 12 ust. 4 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).

Powyższą decyzję zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego Prokurator Wojewódzki w T. wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Ł. z dnia 30 kwietnia 1993 r. Skarżący zarzucił zaskarżonej decyzji rażące naruszenie prawa, w tym w szczególności art. 132 § 1 i 107 k.p.a.

Decyzją z dnia 22 listopada 1993 r. Wójt Gminy Ł. w trybie art. 200 § 2 k.p.a. w związku z art. 207 § 2 pkt 1 k.p.a. uchylił swą decyzję z dnia 30 kwietnia 1993 r. [...] i wymierzył Proboszczowi Parafii Rzymsko-Katolickiej w B. - ks. Marianowi W. ponownie karę pieniężną w wysokości 175.140.000 zł. podając podstawę prawną i uzasadnienie jak w decyzji z dnia 25 lutego 1993 r.

Od powyższej decyzji odwołanie wniósł ks. Marian W. zarzucając powyższej decyzji naruszenie art. 110 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Zdaniem odwołującego się decyzja adresowana jest do osoby fizycznej, podczas gdy z art. 110 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz z przepisów cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1987 r. w sprawie zasad i trybu nakładania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska wynika, że karę pieniężną można wymierzyć wyłącznie jednostce organizacyjnej.

Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa T. po rozpatrzeniu odwołania ks. Mariana W. - Proboszcza Parafii Rzymsko-Katolickiej decyzją z dnia 5 stycznia 1994 r. uchyliło zaskarżoną decyzję i umorzyło postępowanie I instancji. Jako podstawę prawną przyjęło art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. W uzasadnieniu zaś stwierdzono, że wycięte drzewo uznane zostało - na podstawie zarządzenia Wojewody T. z dnia 30 grudnia 1988 r. w sprawie uznania tworów przyrody za pomnik przyrody, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa T. z 1989 r., nr 1, poz. 2 - za pomnik przyrody nr ewidencyjny 186, co oznacza, że bez zgody organów ochrony przyrody nie mogą być podejmowane żadne działania wobec chronionego obiektu, a zniszczenie, uszkodzenie lub zmniejszenie wartości chronionego obiektu rodzi odpowiedzialność karną przewidzianą w art. 54 ustawy o ochronie przyrody. W tym stanie rzeczy organ uznał, że w przedmiotowej sprawie brak było podstaw prawnych do wymierzenia kary pieniężnej za usunięcie drzewa uznanego za pomnik przyrody na podstawie art. 110 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Powyższą decyzję zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego Prokurator Wojewódzki w T. wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa. W uzasadnieniu skargi wyrażono pogląd, według którego "zakres przedmiotowy cyt. ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska jest szerszy niż cyt. ustawy o ochronie przyrody".

W odpowiedzi na skargę Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa T. wniosło o jej oddalenie stwierdzając, że stanowisko, które zaprezentowało w decyzji znajduje uzasadnienie w art. 35 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, który stanowi, że twory przyrody, a za taki uznana została topola czarna poprzez wpis do rejestru jako pomnik przyrody, podlegają ochronie wyłącznie w trybie ustawy o ochronie przyrody.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, iż w niniejszej sprawie zarysowały się dwa stanowiska. Pierwsze, które zaprezentował organ II instancji, sprowadza się do tezy, iż zastosowanie wobec drzewa uznanego za pomnik przyrody środków ochrony przewidzianych w ustawie o ochronie przyrody czyli środków karno-prawnych, wyklucza możliwość zastosowania innych środków ochrony wynikających z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Odmienne stanowisko zaprezentował skarżący, według którego "zakres przedmiotowy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska jest szerszy w stosunku do przedmiotu ochrony objętego ustawą o ochronie przyrody", co można by zinterpretować w ten sposób, że szczególna ochrona karno-prawna, jaką przewiduje dla drzew uznanych za pomnik przyrody ustawa o ochronie przyrody, nie wyłącza ochrony owych pomników przyrody także na gruncie ustawy o ochronie środowiska.

Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnił swą decyzję o przedstawieniu Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego w następujący sposób:

Sędziwe i okazałych rozmiarów drzewa mogą być poddane indywidualnej ochronie prawnej na gruncie ustawy o ochronie przyrody. Zniszczenie, poważne uszkodzenie lub zmniejszenie wartości przyrodniczej obiektu chronionego, a takim bez wątpienia jest drzewo uznane za pomnik przyrody, zagrożone jest odpowiedzialnością karną przewidzianą w art. 54 ustawy o ochronie przyrody. Jest to zgodne z zasadami przyjętymi w polskim prawie karnym: odpowiedzialność oparta na winie i swobodnym wymiarze kary.

Ochronie prawnej o charakterze gatunkowym poddane są drzewa na podstawie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ustawa ta wprowadza jako zasadę zakaz usuwania drzew i jako wyjątek od tej zasady dopuszcza możliwość usunięcia drzewa na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwy organ. Usunięcie drzewa bez owego zezwolenia zagrożone jest odpowiedzialnością w trybie art. 110 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, tj. odpowiedzialnością w formie kar pieniężnych.

Celem ustawy o ochronie przyrody jest - zdaniem NSA - wzmocnienie ochrony pewnych tworów przyrody. Drzewa generalnie poddane są ochronie na podstawie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, a niektóre z nich, tj. uznane za pomnik przyrody, w oparciu o ustawę o ochronie przyrody. Zastosowanie wykładni celowościowej pozwala przyjąć, że drzewa uznane za pomnik przyrody chronione są jak każde drzewo na podstawie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i dodatkowo jeszcze na podstawie ustawy o ochronie przyrody. Z drugiej jednak strony ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska ma charakter ogólny i reguluje w sposób kompleksowy ochronę różnych aspektów środowiska naturalnego człowieka w tym m.in. ochronę wody, ochronę powietrza atmosferycznego czy też ochronę zieleni, co pozwalałoby również przyjąć, iż ustawa o ochronie przyrody, która reguluje w sposób szczególny jeden z aspektów środowiska naturalnego człowieka, stanowi w stosunku do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska regulację szczególną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Punktem wyjścia do rozstrzygnięcia problemu prawnego przedstawionego przez NSA powinien stać się przepis art. 111 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Stanowi on, iż w razie zbiegu przepisów ustawy oraz innych przepisów w ochronie środowiska, stosuje się przepisy ustawy. Powyższego przepisu nie stosuje się tylko do odpowiedzialności za wykroczenia i odpowiedzialności karnej przewidzianej w art. 106-109. Z powyższego wyraźnie wynika, że w przypadku stanów faktycznych przewidzianych przepisem art. 110 ustawy (obejmujących również - zgodnie z przepisem art. 110 ust. 1b pkt 2 - usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia) organ gminy powinien wymierzyć odpowiednią karę pieniężną, w wysokości przewidzianej przez cytowane wyżej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1987 r. Przepisy powyższe - jak to wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 czerwca 1994 r. III ARN 37/94 (OSNIAPiUS 1994 nr 10 poz. 154) - mają charakter rygorystyczny i obowiązek ich stosowania nie zależy od uznania właściwych organów administracji. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska odnosi się również (w art. 86 d ust. 4) do stanów faktycznych przewidzianych w ustawie o ochronie przyrody, a wniosek z powyższego przepisu wskazuje właśnie na konieczność wzmocnienia ochrony drzew będących pomnikami przyrody, bowiem stwierdza on, iż nie pobiera się opłat za

usunięcie drzew wówczas, jeśli ma to związek z ochroną i zabiegami pielęgnacyjnymi drzew, będących pomnikami przyrody. Płyńcie stąd oczywisty wniosek, że w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska drzewa będące pomnikami przyrody stanowią wyjątkową wartość i z tego tytułu podlegać muszą szczególnie silnej i rygorystycznej ochronie. Stanowisko takie uzasadnia się w istocie rzeczy również wykładnią systemową płynącą z całokształtu przepisów ustawy o ochronie przyrody. Dlatego też Sąd Najwyższy podziela pogląd, iż w odniesieniu do wzajemnego stosunku przepisów art. 54 ustawy o ochronie przyrody i art. 110 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska należy przyjąć zasadę, iż zakres przedmiotowy ochrony ustanowionej ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska jest szerszy niż zakres ochrony płynącej z ustawy o ochronie przyrody. Gdyby miało być inaczej, prowadziłoby to do wniosku, iż konsekwencje wycięcia drzewa będącego pomnikiem przyrody (a więc podlegającego szczególnej ochronie) byłyby w istocie rzeczy mniejsze, niż wycięcia drzewa nie będącego takim pomnikiem, co jest z oczywistych względów nie do przyjęcia.

Takie stanowisko zajął też występujący na rozprawie przed Sądem Najwyższym przedstawiciel Prokuratora Generalnego.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę Sąd Najwyższy przyjął uchwałę o treści, jak w sentencji.

=====