

56/5/A/2006

WYROK

z dnia 15 maja 2006 r.

Sygn. akt P 32/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Janusz Niemcewicz
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 maja 2006 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Zamościu o zbadanie:
czy art. 158 § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 158 § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Rejonowy w Zamościu, VII Wydział Grodzki, po podjęciu postanowienia z 25 października 2005 r. (sygn. akt VII W 1000/05), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy przepis art. 158 § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114 ze zm.; dalej: kodeks wykroczeń) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Pytanie Sądu Rejonowego zostało skierowane w związku z rozpoznawaną przez ten sąd sprawą w przedmiocie wykroczenia z art. 158 § 1 kodeksu wykroczeń, tj. wyrębu bez wymaganego pozwolenia drzewa w lesie, którego właścicielem jest obwiniony. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd wskazał, że powzięta wątpliwość konstytucyjna dotyczy art. 158 § 2 kodeksu wykroczeń, który przewiduje w razie popełnienia wykroczenia z § 1 tego przepisu obowiązkowe orzeczenie przepadku drewna, co wydaje się wykraczać poza ramy proporcjonalności w stosunku do winy sprawcy. Jako przykład sąd wskazał rozpoznawaną sprawę, dotyczącą sprawcy, który pozyskał drewno ze swojego lasu wprawdzie bez wymaganego prawem pozwolenia, lecz w niewielkiej ilości i na własne potrzeby. Orzeczenie w takiej sytuacji przepadku pozyskanego drewna jest, zdaniem sądu, nadmierną represją wobec obwinionego. Sąd uważa, że obowiązkowe orzekanie przepadku

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 maja 2006 r. w Dz. U. Nr 86, poz. 601.

drewna jest niesprawiedliwe i niesłuszne. Zakwestionowany przepis ogranicza, według sądu, konstytucyjne prawo własności oraz narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej. Sąd wyraził przy tym wątpliwość, czy naruszenie prawa własności w imię ochrony środowiska jest zgodne z Konstytucją.

2. W piśmie z 13 kwietnia 2006 r. stanowisko w sprawie złożył Prokurator Generalny, podnosząc, że art. 158 § 2 kodeksu wykroczeń jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił w szczególności, że limitowane korzystanie z prawa własności przez właściciela lasu jest pochodną norm konstytucyjnych nakazujących ochronę środowiska zarówno przez władze publiczne (art. 5, art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji), jak i przez obywateli (art. 86 Konstytucji). Wskazał, że podniesione w pytaniu prawnym zarzuty sprowadzają się w zasadzie do problemu naruszenia przez ustawodawcę zakazu nadmiernej ingerencji w sferę prawa własności jednostki, przez to że – jednocześnie z orzeczeniem kary za wykroczenie – pozbawia się ją należącej do niej rzeczy. Prokurator Generalny uważa, że obligatoryjność orzekania o przepadku pozyskanego drewna nie jest przejawem nadmiernej ingerencji w prawo własności. Zaznaczył, że z samej zasady proporcjonalności, z której wyprowadza się zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne, wynika wprost możliwość ich ograniczenia dla ochrony środowiska (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W ocenie Prokuratora Generalnego zakwestionowany przepis nie naruszył wskazanych w pytaniu prawnym norm konstytucyjnych, a ustawodawca potraktował nielegalny wyrąb drzewa w lesie bez nadmiernej represyjności, zaliczając go do wykroczeń, nie zaś przestępstw, i wprowadzając jego zagrożenie grzywną usytuowaną w katalogu kar łagodniejszych. Prokurator Generalny zaznaczył przy tym, że zakwestionowana regulacja jest spójna z zasadą wynikającą z art. 30 § 1 i 3 kodeksu wykroczeń, który stanowi, że przepadek przedmiotów obejmuje, jeżeli przepis szczególny tak stanowi, także przedmioty pochodzące bezpośrednio lub pośrednio z wykroczenia. Wskazał też na znaczenie reguły szeroko rozumianego prawa karnego zakładającej pozbawianie sprawców czynów karalnych owoców ich działania.

Dodatkowo Prokurator Generalny wskazał, że właściciel lasu ma zagwarantowany przez ustawodawcę wpływ na sposób korzystania z lasu, ponieważ na podstawie art. 21 ustawy o lasach może składać zastrzeżenia i wnioski w sprawie planu lasu, a art. 23 tej ustawy przewiduje możliwość zmiany tego planu decyzją starosty wydaną na wniosek właściciela lasu.

3. Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił w piśmie z 8 maja 2006 r. Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie zgodności zakwestionowanego przepisu ze wszystkimi powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Marszałek Sejmu podniósł, że konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne (art. 74 Konstytucji) jest normą uzasadniającą ograniczenie prawa własności. Powołując się na literaturę przedmiotu, wskazał, że dobrem chronionym przez art. 158 kodeksu wykroczeń jest nieuszczerplony stan lasów, przede wszystkim lasów prywatnych, pełniących istotne funkcje z punktu widzenia ochrony środowiska. Pozostawienie jedynie możliwości zapłacenia grzywny przez sprawcę nielegalnego wyrębu drzewa mogłoby doprowadzić do tego, że dotkliwość grzywny byłaby mniejsza niż uciążliwość związana z obowiązkiem dopełnienia procedur wystąpienia o pozwolenie na dokonanie wyrębu drzewa.

Na rozprawie 15 maja 2006 r. stawili się przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Prezes Sądu Rejonowego w Zamościu poinformował pismem z 25 kwietnia 2006 r., że z powodu licznych obowiązków sądu w wyznaczonym terminie rozprawy nie jest możliwe wzięcie udziału przez przedstawiciela sądu w postępowaniu przed Trybunałem. Obecni uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ocena wstępna pytania prawnego.

Pytanie prawne Sądu Rejonowego odnosi się do przepisu kodeksu wykroczeń, który sankcjonuje wyręb drzewa bez wymaganego pozwolenia, a w szczególności przewiduje obligatoryjne orzeczenie przypadku pozyskanego w ten sposób drewna. W pytaniu sformułowano względem tego przepisu zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa własności oraz zasad demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej.

Sąd w *petitum* pytania prawnego wniósł o zbadanie zgodności art. 158 § 2 kodeksu wykroczeń z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. W uzasadnieniu pytania nawiązano jednak także do nieproporcjonalności ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne prawa sprawcy wykroczenia poprzez nadmierną – zdaniem sądu – represyjność środka karnego, jakim jest obligatoryjny przepadek pozyskanego nielegalnie drewna. W stosunku do tych zarzutów ani w *petitum* pytania prawnego, ani w jego uzasadnieniu nie wskazano jednak odpowiednich wzorców konstytucyjnych (art. 42 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny jest ściśle związany granicami pytania prawnego (art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Nie może więc zamiast pytającego sądu określać wzorców konstytucyjnych adekwatnych do zakwestionowanego przepisu. Tylko w uzasadnieniu wyroku, szerzej analizując zaskarżoną regulację, można nawiązać do sygnalizowanych wątpliwości sądu. Dlatego Trybunał Konstytucyjny poza zakresem swej kontroli pozostawił ocenę zgodności zaskarżonego przepisu z art. 42 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakwestionowany art. 158 § 2 kodeksu wykroczeń jest przepisem karnym, który obok kary grzywny przewiduje konieczność zastosowania środka karnego w postaci obligatoryjnego przypadku drewna pozyskanego bez wymaganego zezwolenia. Obowiązek uzyskania przez właściciela lasu zezwolenia na wyręb drzewa wynika z odpowiednich przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.; dalej: ustawa o lasach). Sąd nie kwestionuje jednak w pytaniu prawnym konstytucyjności ograniczeń prawa własności zawartych w ustawie o lasach.

2. Prawo własności a kwestia ochrony środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że żadne z praw majątkowych zagwarantowanych w art. 64 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest ograniczanie ich przez ustawodawcę. Każde takie ograniczenie może podlegać weryfikacji z punktu widzenia respektowania konstytucyjnych przesłanek ich wprowadzenia. Podstawowe znaczenie w tej mierze zyskują przesłanki sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (tak w szczególności w uzasadnieniu wyroku TK z 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Konstytucja w art. 31 ust. 3 dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw

m.in. dla „ochrony środowiska”. Wyraźne wskazanie tej przesłanki w art. 31 ust. 3 akcentuje nie tylko dopuszczalność, ale i potrzebę ustanawiania ograniczeń wolności i praw z uwagi na ochronę środowiska (zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, t. III). Wymagania w dziedzinie ochrony środowiska rzutują przede wszystkim na ukształtowanie swobody działalności gospodarczej; mogą również uzasadniać ingerencję w sferę praw właścicieli przy zachowaniu proporcjonalności ingerencji i nienaruszaniu istoty prawa własności. Środowisko stanowi wartość konstytucyjną o szczególnym znaczeniu. W myśl art. 5 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska”. Art. 74 ust. 1 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska. W myśl art. 86 Konstytucji „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie”, przy czym zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

3. Tradycyjne zasady odpowiedzialności karnej za szkodnictwo leśne związane z nielegalnym wyrębem drzew we własnym lesie.

Szczególnie cennym składnikiem środowiska są lasy. Stanowiły one przedmiot troski władzy publicznej od początków II Rzeczypospolitej. Na podstawie postanowienia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1918 r. w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów (*Dziennik Praw Państwa Polskiego* z 1919 r., Nr 3, poz. 86) lasy, także prywatne, podlegały obowiązkowemu nadzorowi i kontroli urzędów ochrony lasów. Istotne znaczenie dla ochrony lasów miała ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 r. o szkodnictwie leśnym i polnym (*Dz. U.* Nr 30, poz. 224), która posługiwała się instytucją nawiązki. Wspomniana ustawa traktowała nawiązkę jako środek karno-odszkodowawczy stosowany w razie popełnienia wykroczeń przeciw obiektom przyrodniczym (zob. W. Radecki, *Wykroczenia i przestępstwa leśne*, Zielona Góra 1995, s. 21).

W okresie Polski Ludowej dekret z dnia 26 kwietnia 1948 r. o ochronie lasów nie stanowiących własności Państwa (*Dz. U.* Nr 24, poz. 165 ze zm.) traktował wyrąb drzew przez właściciela lub zarządcę bez zatwierdzonego planu albo wbrew niemu jako wykroczenie zagrożone grzywną. Obowiązująca następnie ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. o zagospodarowaniu lasów i nieużytków nie stanowiących własności Państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych (*Dz. U.* Nr 29, poz. 166 ze zm.) traktowała jako wykroczenie zagrożone aresztem do trzech miesięcy lub grzywną (albo obiema tymi karami łącznie) dokonywanie wyrębu bez zezwolenia lub niezgodnie z zezwoleniem. W art. 38 tej ustawy przewidywano również możliwość orzeczenia przepadku drewna pozyskanego bez uzyskania wymaganego zezwolenia. Ustawa ta została zastąpiona ustawą z dnia 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności Państwa (*Dz. U.* Nr 48, poz. 283 ze zm.), która sankcjonowała jako wykroczenie zagrożone grzywną dokonywanie we własnym lesie wyrębu bez wymaganego zezwolenia albo w sposób niezgodny z zezwoleniem (art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy). Ustawa ta przewidywała również obligatoryjny przepadek uzyskanego nielegalnie drewna (art. 25 ust. 3 ustawy).

W procesie stanowienia obecnie obowiązującej ustawy z 28 września 1991 r. o lasach uchylono ustawę z 1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności państwa i nie zamieszczono przepisów karnych, co stanowiło reakcję „na nadmierną penalizację w okresie Polski Ludowej” i jako wyraz przyznania „bezwzględno pierwszeństwa ochronie własności doprowadziło do niekontrolowanego wzrostu wyrębów w lasach prywatnych” (tak W. Radecki, *op.cit.*, s. 27). Przeciwdziałając temu zjawisku, ustawodawca znowelizował kodeks wykroczeń, wprowadziwszy m.in. w art. 158 ustawy wykroczenie polegające na bezprawnym wyrębie w lasach należących do sprawcy zagrożone

karą grzywny oraz obligatoryjnym przypadkiem pozyskanego drewna (ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń; Dz. U. z 1995 r. Nr 6, poz. 29).

Historia przepisu sankcjonującego szkodnictwo leśne związane z nielegalnym wyrębem drzewa we własnym lesie wskazuje, że zakwestionowana regulacja wpisuje się w pewną tradycję ochrony lasów.

4. Ograniczenia praw właścicieli lasów w ustawie o lasach a sankcja z art. 158 kodeksu wykroczeń.

W obecnym stanie prawnym prawa właścicieli lasów są określone w granicach wyznaczonych w ustawie o lasach. W art. 2 tej ustawy przewidziano, że jej przepisy stosuje się do lasów bez względu na formę ich własności. W myśl art. 7 ustawy trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu z uwzględnieniem w szczególności ochrony lasów. Ustawa nakłada na właścicieli lasów obowiązki związane z trwałym utrzymywaniem lasów i zapewnieniem ciągłości ich użytkowania. Ustawa nie typizuje przestępstw ani wykroczeń. Jedną z norm sankcjonujących postanowienia ustawy o lasach jest art. 158 kodeksu wykroczeń, którego dotyczy pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego.

To właśnie ustawa o lasach wprowadza ograniczenie praw właścicieli lasów podyktowane potrzebami ochrony środowiska stanowiącego szczególną wartość konstytucyjną. Jako składnik środowiska, lasy są bowiem czymś więcej aniżeli przedmiotem prawa własności i innych praw rzeczowych. Stanowią one dobro ogólnonarodowe o wielkim znaczeniu społecznym. Przepis art. 158 kodeksu wykroczeń, którego zadaniem jest ochrona lasu przed szeroko rozumianym szkodnictwem oraz działaniami niezgodnymi z zakresem gospodarki leśnej, wiąże się *stricte* z ustawą o lasach. W szczególności z określonym w art. 13 ust. 1 pkt 5 tej ustawy obowiązkiem właścicieli lasów sprecyzowanym jako „racjonalne użytkowanie lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację jego funkcji przez pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu”. W lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni przekraczającej 10 ha sposób gospodarowania lasem określa uproszczony plan urządzenia lasu, a w lasach mniejszych – decyzja starosty określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej. Akty te określają zakres dopuszczalnych czynności związanych z racjonalnym wykorzystaniem lasu przez właściciela, uwzględniają też możliwość pozyskania pewnej ilości drewna bez potrzeby uzyskania zezwolenia. W § 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. Nr 256, poz. 2151) wskazano, że w uproszczonym planie urządzenia lasu określa się tzw. etat cięć przewidujący (powierzchniowo lub szacunkowo) ilość drewna przeznaczonego do pozyskania z uwzględnieniem wszystkich następstw cięć drzewostanu dla danego ekosystemu (m.in. tzw. wieku rębności poszczególnych gatunków drzew). Decyzja w sprawie pozyskania drewna w ilości nieprzewidzianej w uproszczonym planie urządzenia lasu (lub decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej) wydawana jest przez starostę wyłącznie w przypadkach losowych, na wniosek właściciela lasu (art. 23 ust. 1 ustawy o lasach). Regulacja ta, dopuszczająca *de facto* zmianę planu urządzenia lasu na wniosek właściciela, jak również treść art. 21 ustawy o lasach, który przewiduje możliwość składania przez właściciela lasu wniosków i zastrzeżeń do przedstawionego projektu planu urządzenia lasu, wskazują, że jego prawa do korzystania z lasu nie są arbitralnie ograniczane przez podmioty publiczne, lecz ma on możliwość uczestnictwa w powstaniu i funkcjonowaniu planu urządzenia lasu.

Wobec zarzuczonego w pytaniu prawnym naruszenia istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że doktrynalne interpretacje pojęcia „istoty prawa” wiążą to pojęcie z „zakazem ustanawiania ograniczeń, które przekreślą tożsamość danego prawa bądź wolności albo wydrążą je z rzeczywistej treści” (tak: *Konstytucja...*, t. III, s. 35, uwagi do art. 31). Ograniczenia zawarte w art. 158 kodeksu wykroczeń dotyczą tylko tych właścicieli lasów, którzy nie respektują odzwierciedlającego dobro wspólne (ochrona środowiska) reguł korzystania z niego. Ponadto przepadek pozyskanego drewna nie oznacza przecież ingerencji we własność lasu, która pozostaje nienaruszona. Z uregulowania przewidującego przepadek pozyskanego nielegalnie drewna, którego konsekwencją jest uszczuplenie majątku obwinionego, nie można – zdaniem Trybunału – wywieść naruszenia istoty konstytucyjnego prawa własności ani innego prawa majątkowego. Ukaranie obwinionego wiąże się bowiem zawsze, zarówno w przypadku wymierzenia grzywny z art. 158 § 1 kodeksu wykroczeń, jak i w postaci przypadku pozyskanego drewna, ze zmniejszeniem stanu jego posiadania. Różnica pomiędzy grzywną a orzeczeniem przypadku drewna dotyczy wyłącznie tego, że grzywna wymaga pewnego świadczenia pieniężnego, a przepadek oznacza stratę w naturze. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany art. 158 § 2 kodeksu wykroczeń nie dotyka istoty prawa własności. Państwo – jak wskazano – nie pozbawia właściciela jego lasu, traci on tylko pozyskane nielegalnie drewno.

W niniejszej sprawie dotyczącej art. 158 § 2 kodeksu wykroczeń ograniczenie własności jest w istocie pozorne – stanowi ono dolegliwość będącą elementem sankcji za naruszenie reguł określonych w ustawie o lasach; bez owej dolegliwości, jaką jest przepadek drewna, nie byłoby możliwe osiągnięcie celów sankcji. Skoro mamy do czynienia z rodzajem sankcji, nie zaś z rzeczywistą ingerencją we własność, to oznacza, że w pytaniu prawnym nie wskazano właściwych wzorców kontroli konstytucyjności. Zatem art. 158 § 2 kodeksu wykroczeń nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

Nie stanowi także właściwego wzorca w rozpatrywanej sprawie art. 2 Konstytucji. Sąd stwierdził w pytaniu prawnym, że obowiązek orzeczenia przypadku drewna pozyskanego bez wymaganego zezwolenia z własnego lasu jest niesprawiedliwy i niesłuszny, a tym samym art. 158 § 2 kodeksu wykroczeń jest niezgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej zawartymi w art. 2 Konstytucji. *De facto* wskazano więc na naruszenie przez zakwestionowaną regulację granic zasady proporcjonalności. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasada proporcjonalności została uregulowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ten przepis, a nie art. 2 Konstytucji jest właściwym wzorcem kontroli, kiedy wątpliwość konstytucyjna dotyczy przekroczenia granic proporcjonalności. Art. 158 § 2 kodeksu wykroczeń nie jest więc niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.