




Artur Biela

 <http://orcid.org/0000-0003-3370-3872>  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## Wybrane aspekty prawne decyzji zezwalającej na usunięcie drzew i krzewów

---

---

### Wprowadzenie

Drzewa i krzewy rosnące poza lasami, jako elementy przyrody ożywionej, znajdują się pod szczególną ochroną państwa, co znajduje potwierdzenie w ustawie zasadniczej, zobowiązującej władze publiczne do działań w celu jej zachowania<sup>1</sup>. Szczególnie cenne egzemplarze drzew podlegały prawnej ochronie już w średniowiecznej Polsce, a cis pospolity, jako pierwszy gatunek, uzyskał ochronę prawną w 1423 r.<sup>2</sup>. Pierwsze regulacje dotyczące drzew i krzewów przydrożnych datuje się na koniec XVIII w.<sup>3</sup>.

W myśl prawa cywilnego drzewo postrzegane jest jako część składowa gruntu (kiedy rośnie) oraz jako rzecz (po jego ścięciu). W stosunkach prywatnoprawnych podlega ono więc regulacjom prawnorzeczowym na zasadach ogólnych. Strefa oddziaływania drzew i krzewów nie jest jednak ograniczona wyłącznie do posiadacza nieruchomości. Walory przyrodnicze, krajobrazowe czy nawet estetyczne wpływają na społeczeństwo, które również czerpie korzyści z obcowania z przyrodą ożywioną. Usunięcie drzew i krzewów w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego godzić może więc zarówno w in-

<sup>1</sup> Por. art. 5, 31 ust. 3, 68 ust. 4, 74 ust. 2 i art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

<sup>2</sup> L. WITKOWSKA-ŻUK: *Atlas roślinności lasów*. Warszawa 2018, s. 12.

<sup>3</sup> A. HABUDA, W. RADECKI: *Ochrona prawna drzew i krzewów poza lasami*. Wrocław 2015, s. 45.

teres prywatny, jak i publiczny. Dlatego też, ze względu na społeczną szkodliwość czynu, usunięcie w określonych okolicznościach drzewa podlega zarówno sankcjom prawa karnego (w przypadku usunięcia pomnika przyrody lub nielegalnego wyrębu w lesie), jak i administracyjnego, które jest podstawowym instrumentem kontroli legalności usuwania drzew i krzewów. Ochrona prawna w tym zakresie nie ma jednak charakteru bezwzględne. Drzewo jest organizmem żywym podlegającym procesom starzenia, podatne jest na uszkodzenia, a jego lokalizacja może zagrażać życiu i mieniu człowieka, dlatego też konieczne było wprowadzenie odpowiednich procedur legalizujących jego usunięcie. Konstytucyjnie zagwarantowana ochrona praw i wolności nie oznacza jednak bezwzględne zakazu ingerowania w ich zakres. Usunięcie drzewa przez właściciela wiąże się z realizacją prawa własności i wolnością ekonomiczną, jednocześnie jednak stanowi ingerencję w środowisko naturalne, które również jest chronione przez prawo.

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne m.in. dla ochrony środowiska. Ograniczenia te jednak nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw<sup>4</sup>. Uprawnienia państwa do ograniczenia praw indywidualnych w interesie publicznym znajdują podstawę również w recypowanym w Polsce prawie międzynarodowym<sup>5</sup>. Ochrona zieleni oraz zadrzewień w miastach i we wsiach mieści się w ramach ochrony przyrody<sup>6</sup>, a dbałość o przyrodę należy do obowiązków m.in. organów administracji publicznej (art. 4 ust. 1 u.o.p.). Jeżeli organ administracji publicznej oceni, że udzielenie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu byłoby sprzeczne z celami ochrony przyrody, może — zgodnie z prawem — odmówić wydania takiego zezwolenia<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 83 ust. 1 u.o.p. usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek właściciela<sup>8</sup> lub posiadacza nieruchomości (za zgodą jej właściciela) lub właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy Kodeks cywilny<sup>9</sup>, jeżeli drzewo lub krzew zagrażają funk-

<sup>4</sup> Art. 31 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> Protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Paryż, 20 marca 1952 r. (ratyfikowany przez Polskę — Dz.U. 1995, nr 36, poz. 175).

<sup>6</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 8 i 9 oraz art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz.U. 2018, poz. 1614).

<sup>7</sup> A. HABUDA, W. RADECKI: *Ochrona prawna drzew i krzewów...*, s. 74.

<sup>8</sup> Wprawdzie art. 83 u.o.p. nie upoważnia wprost właściciela, niebędącego posiadaczem, do występowania z wnioskiem, to argumentując *a fortiori* uprawnienie takie należałoby mu przyznać. Inaczej patrz: M. KASIŃSKI: *Ochrona własności a ochrona przyrody, siedem mitów w sprawach reglamentacji usuwania drzew i krzewów*. W: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*. Red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA. Warszawa 2017, s. 466—467.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 49 § 1. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz.U. 2018, poz. 1025) „Urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, ener-

cjonowaniu tych urządzeń. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym rolę właściciela przejmuje posiadacz samoistny. W tym ostatnim przypadku posiadanie samoistne musi być uprzednio potwierdzone wpisem w ewidencji gruntów i budynków<sup>10</sup> lub wynikać z orzeczenia sądowego, gdyż organ, prowadząc postępowanie w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew, nie może w toku tego postępowania samodzielnie ustalać, czy składający wniosek jest posiadaczem samoistnym.

Zezwolenie takie, w formie decyzji administracyjnej, wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków — wojewódzki konserwator zabytków (art. 83a ust. 2a u.o.p.). Zezwolenie na usunięcie drzewa w pasie drogowym drogi publicznej, z wyłączeniem obcych gatunków topoli, wydaje się po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarach objętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody po uzgodnieniu odpowiednio z dyrektorem parku narodowego albo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Wyjątkowo, kiedy postępowanie takie inicjuje burmistrz albo prezydent miasta, w odniesieniu do drzew i krzewów rosnących na nieruchomości będącej własnością gminy, organem właściwym do wydania decyzji będzie starosta, a w przypadkach miast na prawach powiatu — marszałek województwa (art. 90 u.o.p.).

### **Uzależnienie wydania zezwolenia od przesadzenia lub wykonania nasadzeń zastępczych**

W literaturze przyjmuje się, że jeżeli organ uzależni udzielenie zgody na usunięcie drzew lub krzewów od dokonania przesadzeń lub wykonania nasadzeń zastępczych, to rozstrzygnięcie takie przyjmuje postać decyzji warunkowej<sup>11</sup>. Poniżej zostaną przedstawione argumenty przemawiające za tym, by tzw. warunek przesadzenia lub zastąpienia nowymi krzewami lub drzewami traktować jako zlecenie, którego zaniechanie wykonania wiąże się z konkret-

---

gii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa”.

<sup>10</sup> Więcej o procedurze ujawniania posiadacza w ewidencji gruntów i budynków zob. A. BIEŁA: *Zasady ujawniania władającego w ewidencji gruntów i budynków*. „Przegląd Geodezyjny” 2018, nr 3, s. 19—23.

<sup>11</sup> Por. W. RADECKI: *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*. Warszawa 2009, s. 198. Aprobująco K. GRUSZECKI: *Zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów*. Warszawa 2010, s. 171.

nymi, opisanymi w ustawie konsekwencjami. Jak zauważono powyżej, w literaturze dominuje pogląd, iż nakazanie określonego działania jest w istocie warunkiem, a sama decyzja ma charakter warunkowy z wszystkimi prawnymi konsekwencjami tego faktu. Przeprowadzając jednak analizę charakteru nakładanych obowiązków, przesłanek ich nałożenia i konsekwencji prawnych, przewidzianych przez ustawę w przypadku niewykonania nałożonego obowiązku, należy powyższą tezę zakwestionować.

Kodeks postępowania administracyjnego, w przypadkach kiedy wynika to wprost z przepisów prawa materialnego, dopuszcza możliwość wydania decyzji z terminem, warunkiem lub zleceniem. Termin na usunięcie drzew lub krzewów stanowi obligatoryjną część rozstrzygnięcia zezwalającego. Decyzja taka przestaje wywoływać skutki prawne po tym terminie i bez znaczenia jest, czy została zrealizowana, czy też uprawniony podmiot odstąpił od jej wykonania. Nie ma więc potrzeby, a nawet możliwości stwierdzenia jej wygaszenia czy uchylania z powodu upływu terminu. Wraz z nadejściem terminu końcowego decyzja przestaje obowiązywać, wygasa *per se* bez konieczności stwierdzenia jej wygaśnięcia<sup>12</sup>.

Zezwolenie zawierające nakaz przesadzenia lub nasadzeń zastępczych zawierać będzie również termin wykonania tych czynności. Bezskuteczny upływ tego terminu (przy jednoczesnym dokonaniu usunięcia drzewa lub krzewu) ma wyłącznie taki skutek, że aktualizuje się po stronie organu obowiązek podjęcia czynności w celu skonkretyzowania czasowo zawieszono obowiązkowi zapłaty lub, jeżeli usunięcie drzewa zwolnione zostało z opłaty, wydania ponownej decyzji w zakresie nasadzeń następczych. Wprawdzie T. Woś wyklucza nadanie terminu obowiązywania w stosunku do decyzji zezwalającej na czynność jednorazową<sup>13</sup>, to mając na uwadze szczególnie charakter przedmiotu postępowania, a jest nim dynamicznie zmieniający się stan środowiska, a także podwójny zakres orzekania (zezwalający na usunięcie i nakazujący określone działanie), zastosowanie terminu mającego charakter rozwiązujący jest uzasadnione.

Na początek należy wykazać, że organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od przesadzenia tego drzewa lub krzewu, wbrew dominującemu pogładowi doktryny<sup>14</sup>, nie konstruuje decyzji warunkowej. Jako warunek w prawie administracyjnym może być traktowane wyłącznie takie oświadczenie woli organu administracyjnego — dodane do decyzji jako postanowienie uboczne, ale pozostające z nią w ścisłym związku — na podstawie którego, moc wiążącą w czasie decyzji (rozpoczęcie lub ustanie jej obowią-

<sup>12</sup> T. Woś: *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*. Warszawa 1994, s. 26.

<sup>13</sup> IDEM: *Postępowanie administracyjne*. Warszawa 2017, s. 359.

<sup>14</sup> Na warunkowy charakter rozstrzygnięcia wskazują D. DANECKA i W. RADECKI w: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień* (Warszawa 2017, s. 1090) oraz A. HABUDA i W. RADECKI w: *Ochrona prawna drzew i krzewów...* (s. 77—79) oraz B. RAKOCZY: *Usuwanie drzew i krzewów* (Warszawa 2013, s. 107).

zywania) zostaje uzależnione od zdarzenia przyszłego i niepewnego<sup>15</sup>. Pomimo użycia przez ustawodawcę sformułowania: „organ »uzależnia« wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od wykonania nasadzeń zastępczych bądź od przesadzenia tego drzewa lub krzewu”, to mając na uwadze zbieg czasowy, w jakim dochodzi do zrealizowania tego „warunku”, oraz skutek, jaki ustawodawca przewidział w przypadku niepodporządkowania się, trzeba przyjąć, że nie mamy w tym przypadku do czynienia z decyzją warunkową. Nie bez znaczenia jest również użycie sformułowania „uzależnia”, a nie „pod warunkiem”, co również może budzić wątpliwości co do intencji ustawodawcy. Niemniej jednak w praktyce prawodawczej często zastrzeżenie zlecenia następuje w sposób sugerujący, że w danej sytuacji mamy do czynienia właśnie z warunkiem<sup>16</sup>. Właściwa wykładnia wymaga dokonania analizy całego przepisu wraz z przewidzianymi konsekwencjami niewypełnienia „warunku” lub „zlecenia”, które to są kluczowe do określenia charakteru nałożonego w taki sposób obowiązku.

Przede wszystkim należy zauważyć, że decyzja zezwalająca na usunięcie drzew lub krzewów nie uzależnia wyrażenia zgody (czyli możliwości legalnego usunięcia drzewa) od zdarzenia, które miałyby nastąpić uprzednio. Zlecenie dokonania czegoś po skonsumowaniu zezwolenia (a takim niewątpliwie jest usunięcie drzewa przed jego przesadzeniem) nie może być oceniane w charakterze warunku. Do takiego też wniosku doszedł Sąd Administracyjny w Gliwicach, który stwierdził, że „spełnienie tego obowiązku nie jest warunkiem ważności zezwolenia, a więc trzeba go traktować jako zlecenie, czyli jako dodatkowy obowiązek obciążający adresata zezwolenia”<sup>17</sup>.

W kontekście warunku można by jedynie rozważać okoliczności wynikające z art. 84 ust. 3 i 4 u.o.p., zgodnie z którym, w przypadku naliczenia opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu oraz uzależnienia wydania zezwolenia od przesadzenia lub wykonania nasadzeń zastępczych, organ odracza termin uiszczenia opłaty na okres 3 lat, a jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy zachowały lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu ustalonej opłaty podlega umorzeniu. Zgodnie z powołanym przepisem następuje więc warunkowe umorzenie opłaty w przypadku zrealizowania zleceń nakazanych decyzją. Mimo sformułowania w taki sposób przesłanek legalności działania nie można uznać tego za warunek, o którym mowa w art. 162 § 1 pkt. 2. k.p.a., gdyż nie jest to zastrzeżenie wynikające z woli organu, lecz powstające z mocy prawa, a ponadto nie dotyczy strony tego postępowania, lecz odnosi się do działania samego organu, nie ma

<sup>15</sup> T. Woś: *Postępowanie administracyjne...*, s. 398.

<sup>16</sup> K. ZIEMSKI: *Indywidualny akt administracyjny — jego istota*. W: *System prawa administracyjnego*. T. 5: *Prawne formy działania administracji*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2013, s. 206.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 3 kwietnia 2019 r., II SA/Gl 37/19, System Informacji Prawnej Legalis nr 1922515.

również charakteru zawieszającego lub rozwiązującego skutek prawny objęty rozstrzygnięciem.

Jedynym przypadkiem uzasadniającym wydanie decyzji warunkowej jest sytuacja, kiedy przyczyną usunięcia drzewa lub krzewu jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę. W takich okolicznościach zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, które kolidują z drzewami lub krzewami, będącymi przedmiotem zezwolenia (art. 83d ust. 5 u.o.p.). Jest to zatem sytuacja, kiedy skutek prawny w postaci zezwolenia na usunięcie drzewa ziści się dopiero po uzyskaniu przez inwestora innej decyzji administracyjnej — pozwolenia na budowę. Otrzymanie administracyjnego pozwolenia na budowę jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym, brak jego uzyskania uniemożliwia skorzystanie z zezwolenia na wycięcie, natomiast bezskuteczny upływ wskazanego na to terminu stanowi przesłankę do wygaśnięcia decyzji warunkowej — stosownie do art. 162 § 1 pkt 2<sup>18</sup>. Wygaśnięcie zezwolenia, decyzją wydaną na podstawie art. 162 k.p.a., będzie miało skutek *ex tunc*, licząc od wskazanego w decyzji zezwalającej terminu do uzyskania pozwolenia budowlanego.

Wojciech Radecki, uznając obowiązek przesadzenia lub nasadzeń zastępczych za warunek mocy wiążącej decyzji zezwalającej, w konsekwencji dopuszcza możliwość jej wygaśnięcia, co w przypadku usunięcia drzewa bez jego przesadzenia miałyby rodzić takie same skutki jak usunięcie drzewa bez zezwolenia<sup>19</sup>. Z twierdzeniem takim nie sposób się zgodzić, mając na uwadze konsekwencje, jakie ustawodawca przewidział dla takiej sytuacji. Stosownie do art. 84 ust. 50 i ust. 6 u.o.p., jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności z winy posiadacza nieruchomości lub w przypadku niewykonania nasadzeń zastępczych organ dokonuje ponownej konkretyzacji obowiązku opłaty (uwzględniając wykonanie zaleceń w części), co w konsekwencji prowadzi do konieczności bezzwłocznego jej uiszczenia (w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna — art. 87 ust. 3 u.o.p.). Jeżeli jednak decyzja zezwalająca została wydana ze zleceniem przesadzenia lub nasadzeń zastępczych w okolicznościach określonych w art. 86 (zwolniona z opłat) niewywiązanie się z zlecenia w określonym w decyzji terminie skutkować będzie ponownym nałożeniem obowiązku nasadzeń, podlegającym egzekucji w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W takiej sytuacji nieprzesadzenie drzewa lub przesadzenie, w wyniku którego doszło do niezachowania przez nie żywotności, przekształcone może być wyłącznie na obowiązek dokonania nasadzeń, gdyż opłata jako środek kompensacyjny zosta-

<sup>18</sup> Bez znaczenia jest natomiast, czy to „strona nie dopełniła tego warunku”, nie składając wniosku o pozwolenie na budowę, czy organ odmówił udzielenia zgody (jako zdarzenie od woli strony niezależne) por. T. Woś: *Postępowanie administracyjne...*, s. 617.

<sup>19</sup> Tak samo K. GRUSZECKI: *Zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów...*, s. 174—178.

ła wyłączona ze stosowania na mocy przepisów art. 86 ust. 1 u.o.p. Powyższe przepisy uprawniają więc do twierdzenia, że przesadzenie drzewa, dokonanie nasadzeń zastępczych lub dokonanie opłaty są środkami równoważnymi, wybór których (w ramach obiektywnych możliwości) należy do wnioskodawcy, gdyż nawet wskutek narzucenia przez organ preferowanego rozwiązania posiada on możliwości zmiany (przesadzenie lub nasadzenie) na opłatę, a w przypadku drzew z opłaty zwolnionych — przesadzenie — na nasadzenia zastępcze. Jeżeli więc procedura reguluje w sposób precyzyjny konsekwencje prawne niewykonania nałożonych zleceń, nie ma potrzeby sięgania do instytucji wygaszenia decyzji, która miałaby charakter sankcji niewynikającej bezpośrednio z ustawy o ochronie przyrody.

Powyższe wnioski są zgodne z analizą konstrukcji normatywnej obowiązku nasadzeń zastępczych przeprowadzoną przez Małgorzata Szalewską, która twierdzi, że „obowiązek nasadzeń zastępczych nie stanowi warunku zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów w przyjętym w doktrynie prawa administracyjnego znaczeniu”<sup>20</sup>. Odrzucając koncepcje warunku rozwiązującego dla ustalenia istoty obowiązku nasadzeń zastępczych, autorka przyjmuje, że w przypadku takiej decyzji mamy do czynienia ze zleceniem administracyjnym.

Zlecenie jest klauzulą dodatkową, której celem również jest spowodowanie pewnego zdarzenia, a od warunku różni się tym, że nie zawiesza ono skuteczności decyzji, do której zostało dodane, nie odracza możliwości jej wykonania, ale zobowiązuje, zmusza adresata decyzji do jej wykonania zgodnie ze zleceniem<sup>21</sup>. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 162 § 2 zakłada możliwość uchylecia decyzji z powodu niedopełnienia zlecenia. Jeżeli więc przyjąć, iż nakaz przesadzenia lub zastąpienia drzewami nowymi stanowi zlecenie, to z tego faktu można by wywnioskować, że niewypełnienie tych zleceń skutkować będzie możliwością uchylecia decyzji. W takim przypadku mielibyśmy do czynienia z dwiema normami mogącymi mieć zastosowanie. Pierwsza, to norma ogólna prawa procesowego wynikająca z art. 162 § 2 k.p.a., natomiast druga zawarta jest w art. 84 u.o.p. Regulacje powyższe są względem siebie konkurencyjne, zatem nie mogą być stosowane łącznie, nie można bowiem uchylić decyzji ze względu na niewypełnienie zalecenia, jednocześnie nakazując dokonanie opłaty, której wysokość ustalona była na jej podstawie. Mając na uwadze, że przepisy ustawy o ochronie przyrody regulujące zasady postępowania są przepisami szczególnymi, zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* stosowanie właśnie tych norm będzie mieć pierwszeństwo nad normami kodeksowymi w tym zakresie. Dodatkowo w przypadku uchylecia takiego aktu, które nastąpiłoby *ex nunc*, co skutkowałoby tym, że wygaszeniu uległoby zarówno

<sup>20</sup> M. SZALEWSKA: *Konstrukcja normatywna obowiązku nasadzeń zastępczych w polskim prawie ochrony przyrody*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 49.

<sup>21</sup> T. Woś: *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*. Warszawa 1978, s. 188 oraz IDEM: *Postępowanie administracyjne...*, s. 400.

zezwoleń, jak i wszystkie obowiązki, w tym opłata (jednocześnie do samego wycięcia doszłoby w okolicznościach posiadanego zezwolenia) co z całą pewnością byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy.

Z powodu braku wywołania skutku w postaci możliwości uchylenia decyzji zezwalającej przy niedopełnieniu obowiązku przesadzenia lub nasadzenia zastępczego, nie można jednoznacznie określić tej części orzeczenia jako zlecenia, mimo że na pierwszy rzut oka wydaje się nim być. Jednakże okoliczności te pozostają bez znaczenia, gdyż skutki, jakie niesie za sobą niewykonanie nałożonego obowiązku, wynikają wprost z przepisów prawa materialnego (mimo to autor posługuje się terminem „zlecenie”, gdyż nakaz wyrażony w decyzji właśnie z nim ma najwięcej cech wspólnych).

W konsekwencji powyższych rozważań należy przyjąć, że decyzja wydana wskutek rozpatrzenia wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewu przybierze jedną z następujących postaci:

- odmowy udzielenia zezwolenia,
- udzielenia zezwolenia bez naliczenia opłaty (w przypadku zwolnienia podmiotowego lub przedmiotowego),
- udzielenia zezwolenia z naliczeniem opłaty,
- udzielenia zezwolenia z zleceniem przesadzenia drzew lub krzewów lub zleceniem zastąpienia innymi drzewami lub krzewami,
- udzielenia zezwolenia warunkowego.

## Oddziaływanie na prawa podmiotowe

Istota postępowania administracyjnego polega na tym, że właściwy organ administracji publicznej w wykonaniu norm kompetencyjnych i w ramach przepisów prawa materialnego w odniesieniu do ustalonego stanu faktycznego wydaje rozstrzygnięcie skierowane do konkretnego podmiotu, które konkretyzuje stosunek administracyjnoprawny materialny<sup>22</sup>. W ramach tak ukształtowanego stosunku określone zostają prawa i obowiązki podmiotu administrowanego. Powstaje więc pytanie, w jaki sposób i w jakim zakresie decyzja zezwalająca na usunięcie drzew kształtuje prawa podmiotowe stron biorących udział w tym postępowaniu.

Usunięcie bez zezwolenia drzewa lub krzewu o określonych parametrach jest deliktem administracyjnym, za który prawo przewiduje administracyjną karę pieniężną. W orzecznictwie dominuje pogląd, że kara za wycięcie drzew może być wymierzona właścicielowi lub posiadaczowi nieruchomości w sytu-

<sup>22</sup> IDEM: *Postępowanie administracyjne...*, s. 112.



acji, gdy osoba ta dokonała osobiście wycięcia drzew bez zezwolenia lub gdy zleciła dokonanie tego osobie trzeciej. Właściciel lub posiadacz nieruchomości ponosi odpowiedzialność za wycięcie drzew także wtedy, gdy wiedział o zamiarze wycięcia przez osobę trzecią i godził się na taką ewentualność. Natomiast w sytuacji, gdy drzewa usunęła osoba trzecia bez zgody i wiedzy właściciela lub posiadacza nieruchomości i osoby te nie mogły zapobiec działaniu osoby trzeciej, wówczas brak podstaw do obciążenia właściciela nieruchomości karą przewidzianą w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p.<sup>23</sup>.

Uzyskanie zezwolenia w postaci decyzji administracyjnej lub milcząco powoduje, że norma sankcjonowana się nie aktualizuje. Uzyskanie zezwolenia w obszarze stosunku administracyjnoprawnego ma taki skutek, że pomimo usunięcia drzewa lub krzewu organ nie może prowadzić postępowania o ukaranie. Pozostaje jednak pytanie, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie decyzja zezwalająca kształtuje prawo pomiędzy wnioskodawcą a właścicielem?

Zgodnie z art. 83 ust. 1 u.o.p. „Usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia”. Podmiotem uprawnionym na mocy decyzji zezwalającej jest wnioskodawca i wyłącznie on posiada administracyjne zezwolenie na wycięcie drzewa. Czy oznacza to zatem, że jeżeli po uzyskaniu zezwolenia drzewo zostanie wycięte przez osobę trzecią (nieupoważnioną przez wnioskodawcę), to odbywać się to będzie w okolicznościach braku zezwolenia?

W stanie prawnym przed nowelizacją z dnia 1 stycznia 2016 r.<sup>24</sup> funkcjonowała wykładnia, zgodnie z którą, jeżeli osoba dokonująca usunięcia drzewa bez zezwolenia nie będzie w tym momencie jego właścicielem, ani posiadaczem nieruchomości, nie poniesie odpowiedzialności administracyjnej. Jediną osobą, na którą mogłaby być nałożona kara za wycięcie bez zezwolenia była ta, która zaniechała uzyskania zezwolenia, co oznacza, że do uzyskania tego zezwolenia była uprawniona. W związku z tym, że legitymacja procesowa do wystąpienia z wnioskiem o uzyskanie zgody przysługiwała wyłącznie podmiotom wymienionym w art. 83 u.o.p., nikt inny nie mógł ponosić odpowiedzialności za usunięcie drzew bez zezwolenia<sup>25</sup>. Po nowelizacji, w art. 88 ust. 2 u.o.p. pojawiła

<sup>23</sup> Stanowisko takie wyrażono m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 13 grudnia 2017 r., II OSK 677/16, System Informacji Prawnej Legalis nr 1726187, z dnia 11 marca 2009 r., II OSK 329/08, System Informacji Prawnej Legalis nr 220287, z dnia 9 czerwca 2011 r., II OSK 448/11, System Informacji Prawnej Legalis nr 1938003, z dnia 10 grudnia 2014 r., II OSK 2712/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1329720, z dnia 30 marca 2011 r., II OSK 568/10, System Informacji Prawnej Legalis nr 348641.

<sup>24</sup> Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw Dz.U. 2015, poz. 1045.

<sup>25</sup> K. GRUSZECKI: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 401–402; W. RADECKI: *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*. W: *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska*. Red. J. SOMMER. T. 1. Wrocław 1993, s. 28; por. przykładowo: wyroki WSA w Olsztynie z dnia 5 stycznia 2006 r., II SA/Ol 780/05, System Informacji Prawnej Legalis

się możliwość ukarania innego podmiotu, jeżeli ten działał bez zgody posiadacza nieruchomości. Rozwiązanie takie jest racjonalne, gdyż rozstrzyga wątpliwości interpretacyjne, wskazując do ukarania osobę faktycznie dopuszczającą się czynu.

Dla odpowiedzialności karnej bez znaczenia pozostaje zatem interes prawny w uzyskaniu zezwolenia, gdyż zdarzeniem istotnym z punktu widzenia przepisów ustawy o ochronie przyrody jest faktycznie dokonany uszczerbek w środowisku. Z podobnym schematem będziemy mieć do czynienia w ustawie Prawo budowlane, gdzie za naruszenie prawa odpowiada wykonawca<sup>26</sup>, niekoniecznie będąc uprawnionym do uzyskania pozwolenia na budowę. Również niespełnienie wymań do ubiegania się o pozwolenie na transport nieczystości nie zwalnia z odpowiedzialności karnej za wykonywanie takiej działalności bez zezwolenia<sup>27</sup>. Ograniczenie stosowania kary administracyjnej wyłącznie do podmiotów uprawnionych do uzyskania zezwolenia stało w sprzeczności z celem jej stosowania i nie znajdowało potwierdzenia w zasadach prawnych. Obecnie zagadnienie to straciło na aktualności i stroną w postępowaniu w sprawie nałożenia kary za wycięcie bez zezwolenia może być każdy, kto faktycznie się tego dopuszcza.

Wracając do sytuacji prawnej osoby, która usunęła drzewo bez zgody właściciela nieruchomości w okolicznościach, kiedy w obrocie prawnym funkcjonuje decyzja administracyjna zezwalająca właścicielowi lub posiadaczowi na usunięcie tego drzewa, należy rozważyć, czy będzie ona podlegać pod karne przepisy ustawy o ochronie przyrody, które są jednym z podstawowych instrumentów prawnych mających zapewnić skuteczną ochronę tego składnika środowiska przyrodniczego<sup>28</sup>.

Jak zauważono powyżej, ustawodawca w noweli z 1 stycznia 2016 r. zdecydował o odłączeniu deliktu usunięcia drzewa od uprawnienia do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie o udzielenie zgody w tym zakresie, wskazując, że ukarany może być każdy, kto usunął krzew lub drzewo, a nie tylko ten, kto zaniechał uzyskania takiego zezwolenia. Z punktu widzenia interesu społecznego, na straży którego stoją przepisy ograniczające samowolne usuwanie drzew i krzewów, bez znaczenia pozostaje, czy drzewo objęte zgodą administracyjną zostało wycięte z naruszeniem prawa własności, pozostawiając tę kwestię prawu karnemu i cywilnemu. Udzielenie zgody często będzie związane z obowiązkiem wykonania określonych zleceń i związanych z tym kosztów. W sytuacji, kiedy nałożone w związku z uzyskaną zgodą ciężary przekracza-

---

nr 471562 i z dnia 20 stycznia 2006 r., II SA/OI 781/05, System Informacji Prawnej Legalis nr 303650.

<sup>26</sup> Por. art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz.U. 2018, poz. 1202).

<sup>27</sup> Art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz.U. 2018, poz. 1454).

<sup>28</sup> K. GRUSZECKI: *Kary pieniężne za usuwanie, uszkodzenie albo niszczenie drzew lub krzewów*. Wrocław 2018, s. 21.

ją zakładane korzyści, podmiot uprawniony może zaniechać wykonania treści zezwolenia. Brak usunięcia drzew we wskazanym w decyzji terminie wiązać się będzie z umorzeniem obliczonej opłaty, jak również wygaśnięciem nakazu przesadzenia czy dokonania nasadzeń zastępczych. Kiedy jednak osoba trzecia usunie drzewo, to aktualizują się postanowienia kompensacyjne, które w świetle obowiązującego rozstrzygnięcia obciążą podmiot, który uzyskał zezwolenie, a nie ten, który faktycznie drzewo usunął.

Należy zatem rozważyć następujące rozwiązania prawne:

1. Usuający drzewo nie posiadał wydanej względem siebie decyzji zezwalającej, a zatem z chwilą usunięcia drzewa podlega karze na podstawie art. 88 § 2 u.o.p., a uprzednio wydana decyzja zezwalająca podlega uchyleniu na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. z powodu jej bezprzedmiotowości<sup>29</sup>. Właściciel może dochodzić szkody na drodze cywilnej.
2. Z punktu widzenia organu bez znaczenia jest to, kto dokonał usunięcia drzewa, decyzja została wykonana, zatem następuje etap realizacji postanowień dotyczących kompensacji, a w sytuacji odstąpienia od wykonania przez wnioskodawcę zleconych nasadzeń kwota opłaty zostanie wyegzekwowania od strony zobowiązanej w decyzji. Właściciel może dochodzić szkody na drodze cywilnej.

Trudno jednoznacznie ocenić, jaką drogę winien obrać organ właściwy do wydania zezwolenia. Oba te rozwiązania są — jak się wydaje — dopuszczalne. Należy jednak zauważyć, że ustalenie w postępowaniu administracyjnym, czy faktycznie doszło do usunięcia drzewa bez zgody właściciela, jest w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego trudne do przeprowadzenia. Jeżeli natomiast osoba trzecia uzyskałaby zgodę podmiotu uprawnionego, wydaną po usunięciu tych drzew, to prowadzenie postępowania w sprawie ukarania byłoby bezcelowe. Rozwianie takich wątpliwości stanowią wnioski *de lege ferenda*, które ustawodawca mógłby wziąć pod uwagę przy nowelizacji przepisów dotyczących deliktu wycięcia drzewa bez uzyskania zgody administracyjnej.

## Oddziaływanie na sferę prawa własności

Decyzja administracyjna jest szczególną formą nawiązania stosunku administracyjnoprawnego. Stosunek ten łączy ze sobą dwa podmioty, którymi są:

---

<sup>29</sup> Stanowisko, zgodnie z którym w przypadku zmiany właściciela nieruchomości zgoda na wycięcie drzewa przestaje obowiązywać, zostało wyrażone w: A. HAŁADYI, K. KUŁAK-KRZYŚIAK: *Positive silence to the removal of trees — an analysis of a legal institution*. „Review of European and Comparative Law” 2019, No. 1, s. 18.

podmiot administrowany, niewchodzący w skład administracji publicznej oraz organ administracji publicznej<sup>30</sup>. Mamy więc układ: jeden organ — jedna strona postępowania. J. Zimmerman wyklucza takie ukształtowanie stosunku prawnego, w którym po stronie podmiotu administrowanego będzie więcej niż jedna strona<sup>31</sup>. W decyzji zezwalającej, wydanej na wniosek posiadacza za zgodą właściciela nieruchomości, jako strona postępowania wskazany jest wyłącznie wnioskodawca i to on jest podmiotem, którego sytuacja prawna zostanie ukształtowana w zakresie przedmiotu tego postępowania — administracyjnoprawnego zezwolenia na dokonanie usunięcia drzewa lub krzewu. Błędne zatem byłoby założenie, że decyzja w sprawie wyrażenia zgody na usunięcie drzew kreuje jakiegokolwiek prawa podmiotowe, nieistniejące w chwili składania wniosku. Innymi słowy, administracyjna zgoda na wycięcie drzewa nie kreuje uprawnień podmiotu, który zezwolenie takie uzyskał, względem właściciela nieruchomości. Pomiędzy właścicielem nieruchomości a posiadaczem, na rzecz którego wydano zezwolenie na wycięcie drzew, nie został bowiem ukształtowany stosunek administracyjnoprawny. Tak samo, jeżeli po uzyskaniu zezwolenia nieruchomości, na której rośnie drzewo, zostanie zbyta, to uprzedni właściciel (na rzecz którego zezwolenie wydano), nie może na jej podstawie uważać się za uprawnionego do jego usunięcia. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w prawie budowlanym, gdzie wygaśnięcie zgody na dysponowanie nieruchomością na cele budowlane uniemożliwia przeprowadzenie prac budowlanych pomimo wydanego pozwolenia na budowę<sup>32</sup>. Odmienne stanowisko zdaje się prezentować Krzysztof Gruszecki, według którego zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów stanowi ingerencję w prawo własności, co uzasadnia wprowadzenie obowiązku dołączenia do wniosku także zgody właściciela<sup>33</sup>. Z ograniczeniem prawa własności mamy niewątpliwie do czynienia przez sam fakt konieczności uzyskania zgody na wykonywanie praw właściciela, natomiast w świetle ustaleń poczynionych powyżej, decyzja administracyjna wydana na wniosek posiadacza nie ogranicza prawa własności.

Zgoła z inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku postępowania wszczętego na wniosek posiadacza urzędzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c.<sup>34</sup>, jeżeli drzewo lub krzew zagrażają ich funkcjonowaniu (art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p.). Należy uznać, iż przepis ten pomimo identycznej konstrukcji jak w przypadku wniosku składanego przez posiadacza za zgodą właściciela, w sposób realny

<sup>30</sup> *Przewodnik po prawie administracyjnym*. Red. W. JAKIMOWICZ. Warszawa 2016, s. 71.

<sup>31</sup> J. ZIMMERMAN: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2014, s. 295—296.

<sup>32</sup> *Bezpieczeństwo umów w procesie budowlanym*. Red. M. KULIŃSKI. Warszawa 2016, s. 215.

<sup>33</sup> K. GRUSZECKI: *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 551.

<sup>34</sup> Art. 49 § 1 § 1. k.c. — „Urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa”.

ogranicza prawo własności. Trudno *prima facie* połączyć zezwolenie administracyjne z ograniczeniem prawa własności osoby trzeciej, będącym *sui generis* wywłaszczeniem z praw. Konstatacja taka nie wynika jednak z wykładni gramatycznej art. 83 u.o.p., lecz wynika z wykładni operatywnej i autentycznej dokonanej na podstawie załączonej do wniosku o dokonanie zmiany w ustawie opinii prawnej, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody<sup>35</sup>. Jak możemy przeczytać w uzasadnieniu nowelizacji: „Zmiany w ustawie o ochronie przyrody mają na celu zapewnienie możliwości odpowiedniego utrzymania urządzeń przesyłowych, przez stworzenie możliwości usuwania drzew i krzewów zagrażających funkcjonowaniu tych urządzeń. Jak już zwrócono uwagę, planowany art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody upoważnia właściciela urządzeń przesyłowych do wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na wycięcie drzew i krzewów bez zgody właściciela nieruchomości. Rozwiązanie takie stanowi ograniczenie zakresu prawa własności (art. 144 k.c.). Prawo własności nie jest jednak prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom, m.in. ze względu na interes publiczny, polegający na zapewnieniu stałych dostaw energii elektrycznej. Za usunięte drzewa i krzewy właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie”. Obecnie orzecznictwo akceptuje charakter decyzji wydanej na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p. jako decyzji, na podstawie której wnioskodawca uzyskuje uprawnienie do usunięcia objętych decyzją drzew lub krzewów, niezależnie od woli właściciela nieruchomości. Stronami w takim postępowaniu jest właściciel urządzeń przesyłowych oraz właściciel nieruchomości, z której drzewa mają być usuwane (przy czym status właściciela nieruchomości jako strony bywa kwestionowany<sup>36</sup>). Należy jednak wskazać ułomności takiego rozwiązania.

Na wstępie można odnotować niekonsekwencje ustawodawcy, który w art. 83 u.o.p. nie umieszcza właściciela jako podmiotu uprawnionego do uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew (jeżeli nie jest on posiadaczem)<sup>37</sup>, jednocześnie uprawniając go — a nie posiadacza — do uzyskania odszkodowania w przypadku usunięcia drzew przez właściciela urządzeń przesyłowych (art. 83e ust. 1).

Przed wszystkim mamy do czynienia z innym charakterem postępowania i innymi skutkami zapadłej w takich okolicznościach decyzji niż w przypadku, kiedy wnioskodawcą jest właściciel nieruchomości, posiadacz, spółdzielnia lub wspólnota. Inaczej będą więc określone strony postępowania, a przede wszystkim odmienny będzie przedmiot takiego postępowania. W pierwszym przypad-

<sup>35</sup> <http://www.sejm.gov.pl> — druki sejmowe VI kadencja; druk nr 3422. Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody — załączona do projektu ustawy zmieniającej, zob. *ibidem*, s. 6.

<sup>36</sup> Patrz stanowisko SKO zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Krakowie z dnia 4 września 2019 r., II SA/Kr 484/19, System Informacji Prawnej Legalis nr 2231709.

<sup>37</sup> Por. M. KASIŃSKI: *Ochrona własności...*, s. 466.

ku przedmiotem postępowania, a zarazem oceny organu, jest wartość przyrodnicza wnioskowanych do wycięcia drzew lub krzewów. Od pracownika organu wyznaczonego do rozpatrywania takich wniosków, poza znajomością procedury administracyjnej, wymagać się będzie znajomości z zakresu dendrologii, botaniki, ogrodnictwa. W przypadku udzielania zgody właścicielowi urządzeń przesyłowych podstawową kwestią<sup>38</sup> będzie odpowiedź na pytanie, czy drzewo lub krzew zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń. Należy przy tym pamiętać, że ustawa w żadnym stopniu nie określa przesłanek tego zagrożenia. W praktyce to wnioskodawca autorytarnie stwierdza wystąpienie „stanu zagrożenia” i określa, w jakim zakresie wskazane przez niego drzewa oraz krzewy mają być usunięte. Organ z reguły nie kwestionuje takiego wniosku ze względu na brak aktów prawnych, na podstawie których mógłby się oprzeć, oraz ze względu na brak znajomości aspektów technicznych utrzymania urządzeń przesyłowych. Przepisy nie przewidują oceny wpływu na środowisko, a co za tym idzie odmowy zezwolenia z przyczyn przyrodniczych. Brak jest również możliwości nałożenia obowiązku przesadzenia lub zastąpienia drzewami nowymi, gdyż właściciel urządzeń działa w interesie publicznym. Zgoda z reguły zostaje udzielona, jeżeli w uzasadnieniu właściciel urządzeń powoła się na ekspertyzę własną lub normy zakładowe. Władztwo administracyjne w tym zakresie jest pozorne, gdyż organ nie posiada żadnych instrumentów prawnych umożliwiających weryfikację stopnia zagrożenia, na które powołuje się wnioskodawca.

Organ, wydając zezwolenie, kierując je do właściciela urządzeń przesyłowych, w istocie nakłada obowiązek poddania się określonemu działaniu właścicielowi nieruchomości, którego udział w postępowaniu jest marginalizowany. Dojść więc może do sytuacji, kiedy właściciel zostaje pozbawiony prawa własności, nie uczestnicząc (niejednokrotnie z własnej winy) w postępowaniu, w którym zostało to orzeczone. Podobne wątpliwości dotyczą analogicznej regulacji w prawie budowlanym, w przypadku kiedy organ rozstrzyga w drodze decyzji o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości. W literaturze istnieje pogląd, że art. 47 prawa budowlanego jest przypadkiem, kiedy organ rozstrzyga w istocie spór cywilny pomiędzy dwoma równorzędnymi podmiotami. Jest to spór cywilny, gdyż jego przedmiotem jest czasowe korzystanie z cudzej własności<sup>39</sup>. W takim przypadku dochodzi do ukształtowania wzajemnych relacji pomiędzy dwoma podmiotami administrowanymi, przy czym celem, dla którego do tego dochodzi, jest dobro interesu publicznego, którego bezpośrednia realizacja stanowi racje obowiązywania prawa administracyjnego<sup>40</sup>. Oddziaływanie prawa administracyjnego w taki sposób

<sup>38</sup> Poza sprawdzeniem, czy faktycznie są to urządzenia, o których mowa w art. 49 § 2 k.c., oraz czy wnioskodawcy przysługują określone prawa do tych urządzeń por. K. GRUSZECKI: *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 531—532.

<sup>39</sup> *Prawo budowlane. Komentarz*. Red. Z. KOSTKA, A. GLINIECKI. Warszawa 2016, s. 635.

<sup>40</sup> Z. Cieślak w: Z. NIEWIADOMSKI: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2007, s. 80.

nie jest czymś odosobnionym<sup>41</sup>. Dochodzi do tego jednak w sytuacjach wyjątkowych, gdy pozostawienie tego zagadnienia sporowi cywilnemu uniemożliwiłoby skuteczną realizację zadań publicznych. Można tutaj zadać pytanie, czy władztwo administracyjne faktycznie winno być wykorzystane do rozstrzygnięcia takich sporów? Sam sposób prowadzenia postępowania administracyjnego, brak faktycznej równości stron (za wnioskodawcą przemawia „interes publiczny”, na straży którego stoi organ administracji publicznej) oraz ograniczone uprawnienia procesowe mogą budzić wiele wątpliwości.

Wycięcie drzewa lub krzewów przez właściciela urządzeń przesyłowych wiąże się z obowiązkiem odszkodowawczym względem właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (art. 83e ust. 1). Obowiązek ten nie jest jednak kształtowany na etapie wydawania zezwolenia. Osoba bez biegłej znajomości przepisów w tym zakresie, która z reguły nie bierze czynnego udziału w postępowaniu, nie zdaje sobie sprawy z przysługującego jej z tego tytułu prawa do odszkodowania. Rozdzielenie przez ustawodawcę postępowania w sprawie udzielenia zgody na usunięcie drzew i ustalenie wysokości odszkodowania ma poważne wady. Przede wszystkim nie zapewnia nieuchronności zadośćuczynienia za wyrządzoną szkodę. Z decyzji zezwalającej nie wynika, że właściciel może ubiegać się o odszkodowanie. Zarówno wnioskodawca, jak i właściciel, nie znając wysokości odszkodowania, nie mogą w sposób świadomy wpływać na rozstrzygnięcie. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, kiedy znaczna wysokość odszkodowania spowodowałaby ograniczenie liczby drzew do usunięcia, do faktycznie niezbędnej, z drugiej strony skłaniałaby właściciela nieruchomości do aprobaty rozstrzygnięcia (co miałyby wpływ na jej trwałość).

W sytuacji, kiedy decyzja zezwalająca na usunięcie drzew nie orzeka o odszkodowaniu, wydaje się właściwe, by jednak organ w uzasadnieniu zawarł pouczenie o procedurze dochodzenia odszkodowania. Wprawdzie działanie takie nie wynika z przepisów prawa materialnego, lecz stanowiłoby skuteczną ochronę interesów wyłączonego, a nieuchronność odszkodowania ograniczałaby tego typu wnioski do faktycznie niezbędnych. Zamiast postulowanych procedur mających na celu ochronę interesu prywatnego, w praktyce łatwiej znaleźć przykłady działania na niekorzyść obywatela. W stanie faktycznym sprawy zawisłej przed WSA w Gliwicach wynika, że burmistrz dwukrotnie odmawiał wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania, argumentując, że nie ma pewności, kto wyciął drzewa, mimo że wcześniej wydał spółce energetycznej zezwolenie na ich wycięcie<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Por. również: art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 30 i 33 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tj. Dz.U. 2017, poz. 2062), 6 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tj. Dz.U. 2019, poz. 755).

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2018 r., II SA/Gl 402/18, System Informacji Prawnej Legalis nr 1836707.

Zgodnie z art. 83e u.o.p. ust. 3 wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania następuje, jeżeli właściciel urządzeń nie zawrze z właścicielem nieruchomości umowy w terminie 30 dni od dnia usunięcia drzew lub krzewów. Z treści tego przepisu wynika zatem, iż postępowanie to wszczynane jest wskutek zaistnienia określonego stanu faktycznego i nie wymaga wniosku zarówno właściciela urządzeń, jak i właściciela nieruchomości. Pozostaje więc pytanie, kto winien ponosić koszty takiego postępowania, w którym posługiwane się opinią biegłego jest — jak się wydaje — w myśl wyżej wymienionego przepisu, obligatoryjne. Obciążenie tymi kosztami właściciela nieruchomości niewątpliwie godziłoby w jego interesy, a w skrajnych przypadkach niweczyłoby cel odszkodowania. Koszt prowadzonego postępowania nie może stać na przeszkodzie do uzyskania rekompensaty za drzewa o niskiej wartości, przy których koszt ekspertyzy przewyższałby wysokość odszkodowania. Jednocześnie obciążenie tymi kosztami organu wydającego decyzję również może budzić wątpliwości. Usunięcie drzew nie nastąpiło przecież z inicjatywy organu ani w jego interesie, a sama decyzja zezwalająca była decyzją związaną, czyli w okolicznościach wystąpienia realnego zagrożenia organ nie mógł wydać innego rozstrzygnięcia. Niewątpliwie postępowanie w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, mimo że stanowi odrębne postępowanie, to ściśle związane jest z postępowaniem w sprawie wyrażenia zgody na usunięcie drzew, bez którego nie miałyby racji bytu. Zatem, w myśl art. 262 §1 pkt 2 k.p.a., wydaje się, że kosztami tymi obciążony winien zostać podmiot, na wniosek którego wszczęte zostało postępowanie w sprawie wydania zezwolenia.

Postępowanie wszczęte na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych, co zostało wykazane, w dużej mierze różni się od postępowania wszczętego na wniosek pozostałych uprawnionych podmiotów, jednocześnie przepisy regulujące te dwa typy postępowań w zasadzie się nie różnią. W obecnym stanie prawnym podmiot, któremu ograniczono prawo własności przez usunięcie drzewa bez jego zgody, postawiony jest w sytuacji, w której może nie zdawać sobie sprawy z konsekwencji prawnych takiego czynu oraz dostępnych prawnych środków kompensujących poniesione przez niego straty. Przedsiębiorca może zaproponować umowne odszkodowanie niewspółmierne do rzeczywistych kosztów, co miałyby taki skutek, że zamykałoby drogę do niezależnej wyceny w postępowaniu administracyjnym. Duże kontrowersje wśród poszkodowanych wzbudza także metoda przyjmowana przez rzeczoznawców. Opinie sporządzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (powołane do odpowiedniego stosowania) nie biorą na ogół pod uwagę zmniejszenia się wartości nieruchomości przez usunięcie wartościowych drzew lub krzewów (zgodnie z art. 128 § 4 u.g.n.), koncentrując się wyłącznie na procedurze wyceny stosowanej dla terenów zalesionych i zadrzewionych. Charakter tych ostatnich nie przystaje jednak do nasadzeń mających na celu uzyskanie efektu dekoracyjnego, izolacyjnego czy ochronnego. Dodatkowo środki



przeznaczone do pielęgnacji tak utrzymywanej zieleni są niewspółmierne do zabiegów pielęgnacyjnych w lasach lub zadrzewieniach. Podstawowym celem zalesienia jest uzyskanie efektu gospodarczego, zatem obliczenie odszkodowania jest stosunkowo łatwe. W przypadku pielęgnowanych nasadzeń przydomowych, parkowych, miejskich itp. trudno dokonać przeliczenia na pieniądze strat, jakie ponosi właściciel nieruchomości.

W tak delikatnej materii, jaką jest wywłaszczenie, postępowanie administracyjne winno być uregulowane w sposób faktycznie gwarantujący ochronę praw wywłaszczanego. Absolutnym minimum wydaje się procedura, w której organ administracji publicznej kreuje prawo jednej strony kosztem drugiej, zawarta w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami lub w prawie budowlanym. Postępowanie, w wyniku którego dochodzi do ograniczenia prawa własności, nie może być umiejscowione wśród innych przepisów, które takiego charakteru nie posiadają. Wszczęcie postępowania odszkodowawczego za usunięcie drzewa powinno następować automatycznie w ustawowym terminie, chyba że właściciel urzędzeń wykaże, że umowa, o której mowa w art. 83e ust. 2 u.o.p., została zawarta. Z informacji uzyskanych od organów wydających zezwolenia wynika jednak, że niezwykle rzadko zezwolenie na usunięcie przez właściciela urzędzeń przesyłowych kończy się postępowaniem w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania. Dodatkowym problemem jest to, że informacje o zawarciu takiej umowy nie są przekazywane do organu, który wydał decyzję zezwalającą na usunięcie drzew, zatem nie można określić, w ilu przypadkach właściciele nieruchomości, z których usunięto drzewa na wniosek właściciela urzędzeń przesyłowych, nie uzyskali żadnej rekompensaty<sup>43</sup>.

## Literatura

- Bezpieczeństwo umów w procesie budowlanym*. Red. M. KULIŃSKI. Warszawa 2016.
- BIELA A.: *Zasady ujawniania władającego w ewidencji gruntów i budynków*. „Przegląd Geodezyjny” 2018, nr 3, s. 19—23.
- DANECKA D., RADECKI W.: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*. Warszawa 2017.
- GRUSZECKI K.: *Kary pieniężne za usuwanie, uszkodzenie albo niszczenie drzew lub krzewów*. Wrocław 2018.
- GRUSZECKI K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017.
- GRUSZECKI K.: *Zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów*. Warszawa 2010.
- HABUDA A., RADECKI W.: *Ochrona prawna drzew i krzewów poza lasami*. Wrocław 2015.

<sup>43</sup> Przykładowo Prezydent Miasta Katowic od 2017 r. do połowy roku 2019 wydał 17 decyzji na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p. (w tym 12 w roku 2019), jednocześnie nie prowadził żadnego postępowania na podstawie art. 83e wyżej wymienionej ustawy, tj. w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania.

- HAŁADYJ A., KULAK-KRZYSIAK K.: *Positive silence to the removal of trees — an analysis of a legal institution*. „Review of European and Comparative Law” 2019, No. 1, s. 7—26.
- KASIŃSKI M.: *Ochrona własności a ochrona przyrody, siedem mitów w sprawach reglamentacji usuwania drzew i krzewów*. W: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*. Red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA. Warszawa 2017, s. 463—471.
- NIEWIADOMSKI Z.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2007.
- Prawo budowlane. Komentarz*. Red. Z. KOSTKA, A. GLINIECKI. Warszawa 2016.
- Przewodnik po prawie administracyjnym*. Red. W. JAKIMOWICZ. Warszawa 2016.
- RADECKI W.: *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*. W: *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska*. Red. J. SOMMER. T. 1. Wrocław 1993.
- RADECKI W.: *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*. Warszawa 2009.
- RAKOCZY B.: *Usuwanie drzew i krzewów*. Warszawa 2013.
- SZALEWSKA M.: *Konstrukcja normatywna obowiązku nasadzeń zastępczych w polskim prawie ochrony przyrody*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 33—53.
- WITKOWSKA-ŻUK L.: *Atlas roślinności lasów*. Warszawa 2018.
- WOŚ T.: *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*. Warszawa 1978.
- WOŚ T.: *Postępowanie administracyjne*. Warszawa 2017.
- WOŚ T.: *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*. Warszawa 1994.
- ZIEMSKI K.: *Indywidualny akt administracyjny — jego istota*. W: *System prawa administracyjnego*. T. 5: *Prawne formy działania administracji*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2013, s. 151—218.
- ZIMMERMAN J.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2014.

#### Źródła internetowe

Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody. Druki sejmowe VI kadencja, druk nr 3422, <http://www.sejm.gov.pl>.

Artur Biela

### **Selected legal aspects of administrative decisions authorizing the removal of trees and shrubs**

#### Summary

When an administrative authority issues a permit to remove trees or shrubs pursuant to Article 83 of the Nature Conservation Act, it must face regulations that interpret many interpretation problems. The article is an analysis of several selected legal aspects regarding the provisions used for granting permits. The dominant view was questioned that the permit issued subject to the performance of relevant works is a conditional administrative decision. The author also pointed to doubts regarding the legal nature of the administrative decision in the scope of shaping the subjective law, since this entitlement will have different forms depending on who and on what legal basis applies for permission to remove trees or shrubs. In addition, attention

was given to the lack of precision in the provisions regarding permits issued at the request of the transmission system owners, which, due to their expropriation nature do not sufficiently protect the interests of the tree owner.

Key words: cutting trees and shrubs, conditional administrative decision, administrative decision with a recommendation, termination of administrative decision, legal tree protection, expropriation of rights, compensation for removing trees

Артур Беля

### **Избранные правовые аспекты решения, разрешающего вырубку деревьев и кустарников**

#### Резюме

Административный орган, выдающий разрешение на вырубку деревьев или кустарников на основании ст. 83 Закона об охране окружающей среды от 16 апреля 2004 года, должен учитывать правила, толкование которых может быть связано с многочисленными проблемами интерпретации закона. Статья представляет собой анализ лишь нескольких избранных правовых аспектов, касающихся положений, составляющих основу для решения данного вопроса. В литературе преобладает мнение о том, что разрешение, выдаваемое при условии выполнения соответствующих работ (пересадка, посадка новых деревьев), является условным решением. Были также высказаны сомнения в отношении юридической природы решения, разрешающего формирование субъективного права, поскольку это право будет иметь различную форму в зависимости от того, какой субъект и на каком правовом основании запрашивает разрешение на вырубку деревьев или кустарников. Автор также обращает внимание на отсутствие точности в положениях, касающихся разрешений, выдаваемых по запросу владельца передающей сети, которые из-за их экспроприационного характера не обеспечивают достаточной защиты интересов субъекта, право собственности которого было ограничено таким решением.

Ключевые слова: вырубка деревьев и кустарников, условное решение, решение с рекомендацией, прекращение решения, правовая защита деревьев, экспроприация прав, компенсация за вырубку деревьев

Artur Biela

### **Alcuni aspetti giuridici della decisione che autorizza l'abbattimento di alberi e arbusti**

#### Sommario

Un organo amministrativo, che emette, ai sensi dell'art. 83 della legge del 16 aprile 2004 sulla protezione della natura, il permesso di abbattere alberi o arbusti deve soddisfare i regolamenti, di cui la spiegazione può fornire molti problemi di interpretazione. L'autore analizza solo alcuni aspetti giuridici selezionati che riguardano le disposizioni, le quali costituiscono la base per la risoluzione in questione. L'opinione prevalente in letteratura è stata messa in dubbio, vuol dire

che il premesso rilasciato con riserva dell'esecuzione dei lavori appropriati (trapianti, piantagione di nuovi alberi) è considerato come una decisione condizionale. Inoltre, sono stati evidenziati dubbi riguardanti la natura giuridica della decisione che autorizza la formazione del diritto soggettivo, poiché tale diritto avrà una forma diversa a seconda dell'entità e della base giuridica che richiede l'autorizzazione di abbattere alberi o arbusti. L'autore richiama anche l'attenzione sulla mancanza di precisione nelle disposizioni relative alle autorizzazioni rilasciate su richiesta del proprietario della rete di trasmissione che, a causa della loro natura espropriativa, non proteggono sufficientemente gli interessi dell'entità, la cui proprietà è stata limitata da tale decisione.

Parole chiave: abbattimento di alberi e arbusti, decisione condizionale, decisione con raccomandazione, estinzione di decisioni, protezione legale degli alberi, espropriazione dei diritti, compensazione per abbattimento degli alberi