

Krzysztof Gawroński, Klaudia Gawrońska

PRAWNE INSTRUMENTY OCHRONY ZIELENI NA TERENACH INNYCH NIŻ LEŚNE

LEGAL INSTRUMENTS OF GREENERY IN THE AREAS OTHER THAN FOREST

Streszczenie

Artykuł omawia funkcjonujące w polskim systemie prawnym mechanizmy mające na celu ochronę zieleni (drzew i krzewów) na terenach innych niż leśne w ramach regulacji prawa administracyjnego. W pracy skoncentrowano się na problematyce zezwolenia na usunięcie drzew (krzewów), przesłankach jego uzyskania, szczególnie obowiązku obciążającym posiadaczy nieruchomości związanych z uiszczeniem opłaty z tego tytułu wraz z wyjątkami od tego obowiązku. Odniesiono się ponadto do kwestii skutków braku uzyskania zezwolenia, które konkretyzują się w decyzji administracyjnej organów gminy nakładającej karę pieniężną z tego tytułu. W artykule przeanalizowano również, kto powinien być adresatem decyzji administracyjnej nakładającej karę za usunięcie drzew (krzewów) bez zezwolenia oraz jakie środki ochrony prawnej osobie takiej przysługują. W konkluzji stwierdzono, że polski system prawny prawidłowo chroni zieleni, a świadomość prawna obywateli jest wysoka, tym bardziej, że w społeczeństwie powszechna staje się wiedza, iż usuwanie drzew (krzewów) bez zezwolenia grozi daleko idącymi sankcjami finansowymi, których zakres niejednokrotnie może przekraczać możliwości zarobkowe osoby, która działania takie podjęła. W konkluzji artykułu wyrażono postulat przynajmniej stopniowego wprowadzania rozwiązań prawnych, które mają na celu ochronę szczególnie tych osób, które wprawdzie dokonały niedozwolonej ingerencji w drzewostan (usunęły bez zezwolenia drzewa lub krzewy) i z tego tytułu grozi im kara pieniężna, ale ingerencja ta była usprawiedliwiona szczególnymi okolicznościami (np. stanem wyższej konieczności wynikającym z zagrożenia dla życia lub zdrowia osób albo dla mienia).

Słowa kluczowe: ochrona terenów zieleni, instrumenty prawne, regulacje administracyjne.

Summary

The article presents mechanisms operating in Polish legal system aiming at protection of greenery (trees and bushes), in the areas other than forest grounds, on the basis of administrative law regulations. The paper focuses on the problems of tree (bush) removal permit, conditions of its obtainment, particular obligation imposed on the property owners and involving a payment resulting from this obligation and the exemptions from this duty. Moreover, the Authors addressed the issue of consequences of a lack of this permit, which assume a real shape in the administrative decision of the district authorities imposing a financial penalty. The article analyzed also the problem who should be the addressee of the administrative decision imposing a penalty for unlicensed tree (bushes) removal and to what available legal remedies such person is entitled. In conclusion it was stated that Polish legal system properly protects greenery and legal awareness of the citizens is high, the more so as, the information that removing trees (bushes) without a permit could have far-reaching consequences, the range of which in many cases may exceed financial possibilities of a person who undertook such activities, becomes a common knowledge. In conclusion of the article the Authors postulate at least a gradual implementation of legal solutions specially aiming at protection of the persons who although were guilty of illegal interference into a tree stand (removed trees or bushes) without permission and so are facing financial penalty, yet their interference was justified by the circumstances (e.g. the state of necessity resulting from threat to human life, health or property).

Key words: protection of greenery, legal instruments, administrative law regulations

WSTĘP

Polski system administracyjnego prawa materialnego przewiduje prawne instrumenty służące ochronie drzew i krzewów, usytuowanych na terenach innych niż leśne, a jednym z nich jest obowiązek uzyskania zezwolenia na ich usunięcie, którego brak skutkuje wymierzeniem kar pieniężnych. Kluczowym w tym zakresie aktem prawnym jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz. U. z 2009 roku, nr 151, poz. 1220) regulująca zarówno przesłanki uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, tryb jego wydania, jak również przewidująca karę pieniężną z tytułu bezprawnego usunięcia drzew (krzewów). Warto zauważyć, że z zakresu regulacji powyższej ustawy wyłączone zostały drzewa rosnące na terenach leśnych, które podlegają odrębnej regulacji ustawy z dnia 29 września 1991 r. o lasach (tj. Dz. U z 2011 r. nr 12 poz. 59). Usuwanie bowiem drzewostanu znajdującego się na terenach lasów nie zostało poddane obowiązkowi uzyskiwania decyzji stanowiącej zgodę na jego wycięcie, wydawanej przez organ administracji publicznej szczebla gminnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub wyjątkowo starostę, jeżeli wniosek

dotyczy drzew na nieruchomościach należących do gminy). Dla drzew rosnących w lasach nie są wydawane decyzje o zezwoleniu usunięcia wskazanych, konkretnych okazów drzew, a usuwanie drzew z zasobów leśnych odbywa się na zasadach pozyskiwania drewna. Organy administracji publicznej wskazane w ustawie o lasach nie mają kompetencji do wydawania decyzji o usunięciu drzew, a wycinanie drzewostanu polegające na pozyskiwaniu drewna odbywa się na podstawie planów urządzania lasów bądź decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2008 r. sygn. akt. IV SA/Wa 1410/08 publ. LEX 521851).

Mając na względzie wskazane wyżej rozdzielenie reżimów prawnych, w niniejszym artykule przedstawiono funkcjonujące w polskim systemie prawnym mechanizmy mające na celu ochronę zieleni (drzew i krzewów) na terenach innych niż leśne w ramach regulacji prawa administracyjnego. W pracy przedstawiono problematykę przesłanek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew (krzewów), ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku posiadacza nieruchomości związanego z uiszczeniem opłaty za usunięcie wraz z wyjątkami od tego obowiązku. W artykule przeanalizowano ponadto skutki braku uzyskania zezwolenia, które konkretyzują się w decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną z tego tytułu. W przedmiotowym opracowaniu zweryfikowane zostanie również, kto powinien być adresatem decyzji administracyjnej nakładającej karę za usunięcie drzew (krzewów) bez zezwolenia oraz jakie środki ochrony prawnej osobie takiej przysługują i czy są one wystarczające.

ZEZWOLENIE NA USUNIĘCIE DRZEW I KRZEWÓW.

W świetle art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody - usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek posiadacza nieruchomości. Wniosek o usunięcie drzew składa posiadacz - za zgodą właściciela tej nieruchomości, chyba że posiadacz jest jednocześnie właścicielem nieruchomości. Zgoda właściciela nieruchomości, nie jest wymagana w przypadku wniosku złożonego przez użytkownika wieczystego nieruchomości. Wynika to ze specyfiki stosunku prawnego jakim jest użytkowanie wieczyste nieruchomości będące najbardziej zbliżonym do prawa własności tytułem do władania i korzystania z nieruchomości.

Wskazana wyżej reguła nakładająca na posiadacza nieruchomości obowiązek uzyskania zezwolenia nie jest bezzwzględna, bowiem ustawodawca przewi-

duże przypadki, których zaistnienie zwalnia z powyższego obowiązku (art. 83 ust. 6). Katalog ten jest raczej szeroki, niemniej jednak nie podlega wykładni rozszerzającej, a zatem zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia możliwe jest jedynie wówczas, gdy wniosek dotyczy następujących drzew lub krzewów:

- 1) w lasach;
- 2) owocowych, z wyłączeniem rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz w granicach parku narodowego lub rezerwatu przyrody - na obszarach nieobjętych ochroną krajobrazową;
- 3) na plantacjach drzew i krzewów;
- 4) których wiek nie przekracza 10 lat;
- 5) usuwanych w związku z funkcjonowaniem ogrodów botanicznych lub zoologicznych;
- 6) usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu z obszarów położonych między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, z wałów przeciwpowodziowych i terenów w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału;
- 7) które utrudniają widoczność sygnalizatorów i pociągów, a także utrudniają eksploatację urządzeń kolejowych albo powodują tworzenie na torowiskach zasp śnieżnych, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu;
- 8) stanowiących przeszkody lotnicze, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu;
- 9) usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu ze względu na potrzeby związane z utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych.

W świetle powyższego wyłączenia podkreślenia wymaga, że niezwykle istotny jest gatunek oraz wiek drzewa. Drzewa owocowe nie podlegają reglamentacji prawnej, jak również nie podlegają obowiązkowi prawnemu administracyjnemu drzewa młodsze niż dziesięcioletnie. Prawidłowe zakwalifikowanie gatunku drzewa jest bardzo istotne i niekiedy wymaga wiedzy specjalnej osób, stanowiących aparat pomocniczy (urzędniczy) organu orzekającego w sprawie (wójta, burmistrza, prezydenta), a nawet wspomagającego proces orzeczniczy biegłego z zakresu dendrologii. Zezwolenie wydawane przez organ gminy (ewentualnie starostę w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy) stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego, której wydanie poprzedzone jest postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym w myśl reżimu przepisów procedury administracyjnej, a decyzja taka podlega kontroli w administracyjnym toku instancji (strona może złożyć od niej odwołanie do właściwego miejscowo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w terminie 14 dni od dnia doręczenia, jak również zaskarżyć następnie decyzję SKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

sprawującego wraz z Naczelnym Sądem Administracyjnym kontrolę legalności działania organów administracji publicznej).

WYMOGI FORMALNE WNIOSKU ORAZ OBOWIĄZEK UISZCZENIA OPŁATY

Jeżeli drzewo lub krzew, którego wniosek dotyczy nie znajduje się w katalogu, o którym mowa w art. 83 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, posiadacz nieruchomości składa wniosek, w którym wskazuje:

- 1) imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę posiadacza i właściciela nieruchomości (ewentualnie zgodę właściciela nieruchomości)
- 2) tytuł prawny władania nieruchomością,
- 3) nazwę gatunku drzewa lub krzewu;
- 4) obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm;
- 5) przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo lub krzew;
- 6) przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu;
- 7) wielkość powierzchni, z której zostaną usunięte krzewy;
- 8) rysunek lub mapę określającą usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości.

Wydanie zezwolenia, może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. W praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej tego typu rozwiązania stosuje się najczęściej, a organy wydając zezwolenie zapewniają jednocześnie odpowiednią rekompensatę dla środowiska.

Z kolei ogólną zasadą ustawy o ochronie przyrody jest ponoszenie opłaty za usunięcie drzew lub krzewów. Opłaty nalicza i pobiera organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Organ ten jest uprawniony do odroczenia na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, terminu uiszczenia opłaty za ich usunięcie, jeżeli zezwolenie przewiduje przesadzenie ich w inne miejsce lub zastąpienie innymi drzewami lub krzewami.

Zasada ponoszenia opłat z tytułu usunięcia drzew znajduje ustawowe wyjątki. Ustawodawca formułuje bowiem katalog przypadków obejmujących zwolnienia z opłaty. W świetle art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody nie pobiera się opłat za usunięcie między innymi tych drzew, na których usunięcie nie jest wymagane zezwolenie (art. 86 ust. 1 pkt 1), a także takich, na których usunięcie osoba fizyczna uzyskała zezwolenie na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 86 ust. 1 pkt 2) oraz takich, które zagrażają

bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych lub funkcjonowaniu urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego (art. 86 ust.1 pkt 4). Nie pobiera się także opłat za usunięcie drzew, które posadzono lub wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane (art. 86 ust. 1 pkt 7).

Warto w tym miejscu zauważyć, że tam gdzie zezwolenie w ogóle nie jest wymagane (np. drzewa owocowe, lub młodsze niż dziesięcioletnie) posiadacz nie uiszcza z tego tytułu żadnej opłaty i nie musi występować z żadnym wnioskiem do urzędu miasta (gminy).

Jeżeli drzewo nie należy do gatunków drzew owocowych albo jest starsze niż 10 lat, a usuwa je osoba fizyczna, zazwyczaj będzie ona zwolniona z opłaty, chyba że usunięcie związane jest z prowadzoną działalnością gospodarczą. Podobnie, opłata nie będzie uiszczana, jeżeli stan fitosanitarny drzew zagraża bezpieczeństwu osób lub mienia. Co jednak szczególnie istotne - a zdarza się to często w praktyce, pomimo stanu drzewa zagrażającego bezpieczeństwu, które stanowi wystarczającą przesłankę do zwolnienia z opłaty za usunięcie, posiadacz obowiązany jest wystąpić o zezwolenie na usunięcie, ponieważ w przeciwnym razie realizuje delikt administracyjny skutkujący nałożeniem kary za usunięcie (trzykrotna wysokość opłaty).

W świetle regulacji niniejszej ustawy legalne (a więc na podstawie uprzedniego zezwolenia) usunięcie obumarłego drzewa nie wiąże się z obowiązkiem poniesienia opłaty (art. 86 ust. 1 pkt. 9 ustawy), jednakże uzyskanie zezwolenia na usunięcie takiego drzewa jest bezwzględnie wymagane, a obowiązek ten wynika z art. 83 ust. 1, 6 (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 735/05, publ. LEX 192878). Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 lutego 2009 r. sygn. akt II OSK 204/08 stwierdzając: "Obumarcie drzewa może, co najwyżej stanowić uzasadnienie wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie takiego drzewa, lecz nie może usprawiedliwiać samowolnego działania osoby dokonującej wycięcia drzewa". (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 lipca 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 600/10 - publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym, zwolnienie z opłaty nie oznacza automatycznego zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia, chyba że dotyczy to drzew i krzewów wymienionych w art. 83 ust. 6 (np. owocowe, młodsze niż dziesięcioletnie).

**USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW, KTÓRE POSADZONO
LUB WYROSŁY NA NIERUCHOMOŚCI PO ZAKWALIFIKOWANIU JEJ
W MIEJSCOWYM PLANIE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO
NA CELE BUDOWLANE JAKO SZCZEGÓLNY PRZYPADEK ZWOLNIENIA
Z OPŁATY ZA USUNIĘCIE DRZEW I KRZEWÓW**

Warto przeanalizować szczególnym przypadkiem przewidujący zwolnienie z opłaty określony w art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody. Nie pobiera się opłat za usunięcie drzew lub krzewów, które posadzono lub wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane.

Dokonanie kwalifikacji co do wystąpienia sytuacji uzasadniającej zwolnienie usuwania drzew lub krzewów z obowiązku wniesienia opłaty wymaga ustalenia, że najpierw zakwalifikowano dany obszar w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane, a po tym fakcie drzewo lub drzewa wyrosły (samosiejki) lub zostały na tym terenie posadzone. Organ orzekający zobowiązany jest zatem ustalić wiek każdego konkretnego drzewa i następnie przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym w chwili wyrośnięcia lub posadzenia drzewa, dla oceny dopuszczalności zwolnienia z opłaty za ich wycięcie.

Zaznaczyć należy, iż ustawodawca nie sprecyzował kategorii „celów budowlanych”, a w szczególności brak jest w ustawie o ochronie przyrody definicji legalnej tego pojęcia. Ustawa nie formułuje zwłaszcza zawężenia do ściśle określonej kategorii celów budowlanych. W związku z tym w ramach tego pojęcia będą się mieścić wszystkie cele budowlane bez wyjątku. Brak podstaw do innego rozumienia celów budowlanych, niż wynika to z prawa budowlanego w sytuacji powiązania tego pojęcia w przepisie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Warto w tym miejscu nawiązać do orzecznictwa Sądowo - administracyjnego. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 2011 r. sygn. akt II OSK 1129/11 podkreślono, że znaczenie normatywne ma przeznaczenie nieruchomości w planie w dacie posadzenia bądź wyrośnięcia drzewa a nie w dacie orzekania o zezwoleniu na usunięcie. Dlatego też kwestia, czy w dacie orzekania w przedmiocie wyrażenia zgody na usunięcie drzew, nieruchomość objęta wnioskiem leży na terenie dla którego nie ma aktualnie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ma znaczenia normatywnego. Przepisu art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody nie można interpretować, kładąc nacisk, na pojęcie "nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane", lecz treść normatywną należy odkodować, uwzględniając przedmiot ochrony, a więc drzewa, które posadzono lub wyrosły na nieruchomości po określonym w przepisie zdarzeniu, tj. przeznaczeniu nieruchomości w

miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane. Trzeba także zauważyć, że w obowiązującym systemie prawa brak jest, co do zasady, obowiązku uchwalania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Okoliczność ta dodatkowo przemawia za przyjętym wyżej rozumieniem art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody. Ponadto, również w doktrynie omawiany przepis jest rozumiany w ten sposób, że istotne jest to, jakie było przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania nieruchomości, na której znajdują się drzewa lub krzewy w dacie ich posadzenia lub wyrośnięcia w drodze samosiewu. Wobec tego bez znaczenia jest późniejsza utrata mocy przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (zob. Gruszecki K., 2010).

Warto przypomnieć, że w orzecznictwie Sądów Administracyjnych na szczeblu wojewódzkim pojawiał się odosobniony pogląd wywodzący, że interpretacja przepisu art. 86 ust.1 pkt 7 cytowanej ustawy - tak jak powyżej - jest nieuprawniona, jeżeli nieruchomość przeznaczona na cele budowlane nie jest aktualnie objęta jakimkolwiek miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a przepis ten nie może odnosić się do m.p.z.p. wcześniej uchwalonych, które obecnie nie obowiązują, bo po prostu m.p.z.p. nie ma. Skoro zatem dla przedmiotowego terenu nie ma uchwalonego i obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to nie można mówić o "nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane". Przepis ten nie może odnosić się do jakichkolwiek kiedyś istniejących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bo wówczas przepis ten musiałby mieć inne brzmienie. Pogląd ten jednak nie znajduje uzasadnienia w poglądach doktryny, jak również w orzecznictwie NSA. Prowadziłby do uznania, że dla drzew nasadzonych pod rządami nie obowiązującego już planu miejscowego nie można zweryfikować, czy obszar ten zakwalifikowano na cele budowlane, a przez to nawet przy stwierdzeniu takiej kwalifikacji w planie, nie byłoby możliwości zwolnienia z opłaty.

KARA ZA USUNIĘCIE DRZEW BEZ ZEZWOLENIA I ADRESAT DECYZJI O NAŁOŻENIU KARY PIENIĘŻNEJ Z TEGO TYTUŁU

Jak już powyżej zauważono, usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia stanowi delikt administracyjny (czyn zabroniony przepisami administracyjnego prawa materialnego), którego zaistnienie skutkuje nałożeniem kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej.

Zgodnie z treścią art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza karę pieniężną za usuwanie drzew i krzewów bez wymagalnego zezwolenia. Zagadnieniem interesującym, a budzącym wątpliwości w praktyce jest ustalenie adresata decyzji o nałożeniu kary, czyli osoby, która będzie miała prawny obowiązek jej uiszczenia. Trafnie pod-

kreślono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2011 r. sygn. akt II OSK 568/10, że kara ta może zostać nałożona tylko na podmioty mogące skutecznie ubiegać się o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, co wynika z powiązania powyższego artykułu z treścią przepisu art. 83 ust. 1 pkt 1 cytowanej wyżej ustawy. W tej sytuacji niewątpliwym jest, że co do zasady odpowiedzialność za usunięcie drzew i krzewów bez wymagalnego zezwolenia będzie ponosił posiadacz (właściciel) nieruchomości. Powyższe nie oznacza jednakże, że ta odpowiedzialność będzie ponoszona przez właściciela, czy posiadacza nieruchomości niejako automatycznie.

W judykaturze jednolicie przyjmuje się, że administracyjna odpowiedzialność posiadacza nieruchomości za bezprawne usunięcie drzew i krzewów jest zobiektywizowana, a więc nie jest uzależniona od winy ukaranego, bowiem do przyjęcia odpowiedzialności danego podmiotu wystarczy wykazanie istnienia związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem konkretnej osoby, a popełnieniem czynu niedozwolonego w postaci wycięcia czy zniszczenia drzew i krzewów, albowiem uzależnienie tej odpowiedzialności od winy pociągałoby za sobą skutek w postaci zwiększenia możliwości bezkarnego naruszenia zakazu wycinania drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia (porównaj: wyrok NSA z dn. 3.04.2009 r., sygn. II OSK 488/08 Lex nr 557065, wyrok NSA z dn. 11.03.2009 r., II OSK 329/09 Lex nr 529956). Poza tym, na gruncie art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody nie ma znaczenia okoliczność, czy posiadacz nieruchomości był osobistym sprawcą deliktu, czy w tym celu posłużył się osobą trzecią. Dla przyjęcia odpowiedzialności posiadacza za zniszczenie czy wycięcie drzew i krzewów przez osobę trzecią wystarczy, że posiadacz nieruchomości wiedział o tym i na to się godził. Przy czym nie musi to być wyraźne przyzwolenie posiadacza nieruchomości na usunięcie drzew i krzewów czy wręcz nakazanie ich wycinki, a wystarczy, że posiadacz przewidywał taką możliwość i na nią się godził (porównaj: przywoływany wyżej wyrok NSA z dn. 11.03.2009 r., sygn. II OSK 329/08).

Również w doktrynie podkreśla się, że "za delikt administracyjny z art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody odpowiada zawsze posiadacz nieruchomości, który nie ma wymaganego zezwolenia, ale nie tylko wtedy, gdy sam usuwa drzewo, lecz również wtedy, gdy drzewo to usuwa jakakolwiek osoba za wiedzą i choćby domniemaną jego zgodą (łatwo zauważyć, że w analizowanej sytuacji "wiedza" implikuje "zgodę"). Za taką osobę posiadacz zawsze odpowiada. Posiadacz nie odpowiada tylko wtedy, gdy ktoś usunął drzewo bez jego wiedzy i zgody, gdyż w takiej sytuacji posiadacz jest po prostu pokrzywdzonym" (Radecki W. Wrocław 2008).

Nawet zatem w sytuacji, gdy posłużono się osobą trzecią, za którą właściciel ponosi odpowiedzialność (np. firma wykonująca roboty budowlane na zlecenie inwestora), obowiązek uiszczenia kary za zniszczenie drzew lub zieleni obciąża posiadacza nieruchomości, które zlecił wykonanie robót budowlanych

Fakt, że zlecenie nie obejmowało usunięcia przedmiotowych drzew i krzewów nie zwalnia posiadacza odpowiedzialności za dokonane przez zleceniobiorcę usunięcie. Jeżeli posiadacz nieruchomości powierzył wykonanie robót budowlanych innemu podmiotowi, a w trakcie ich realizacji doszło do usunięcia drzew i krzewów, to posiadacz ten - zleceniodawca ponosi taką samą odpowiedzialność jak wówczas, gdyby usunął drzewa osobiście. Jeżeli usunięcia drzewa dokonała osoba trzecia, za którą w jakikolwiek sposób posiadacz (właściciel) nie ponosi odpowiedzialności - ewentualne roszczenia między stronami konfliktu dotyczące zniszczenia drzew mogą być dochodzić w postępowaniu przed sądem powszechnym.

Generalnie, kary za usunięcie drzew stanowią surowy i dotkliwy instrument mający na celu zapobieganie bezprawnemu usuwaniu drzew, tym bardziej, że wysokość kary niejednokrotnie jest niewspółmierna do realnej szkody jaką wyrządzono w środowisku. Sprawia to, że właściciele nieruchomości powinni z większą starannością podchodzić do zagadnienia ingerencji w istniejący na ich nieruchomościach drzewostan. Ustawa o ochronie przyrody wprowadza jedynie mechanizm rozkładania na raty kar pieniężnych, nie przewiduje natomiast możliwości ich umarzania z powodu sytuacji dochodowej osoby, która drzewo usunęła. W zasadzie jedyną okolicznością, która mogłaby finalnie wpłynąć na brak konieczności uiszczenia nałożonej kary jest stopień uszkodzenia drzew lub krzewów, który nie wyklucza zachowania ich żywotności oraz możliwości odtworzenia korony drzewa i jeżeli posiadacz nieruchomości podjął działania w celu zachowania żywotności tych drzew lub krzewów. Wówczas termin płatności kar wymierzonych na podstawie ust. 1 odracza się na okres 3 lat. Kara ta z kolei jest umarzana po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o odroczeniu kary i po stwierdzeniu zachowania żywotności drzewa lub krzewu albo odtworzeniu korony drzewa. W razie natomiast stwierdzenia braku żywotności drzewa lub krzewu albo nieodtworzenia korony drzewa karę uiszcza się w pełnej wysokości, chyba że drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości (art. 88 ust. 3- 5 ustawy).

PODSUMOWANIE

W konkluzji należy stwierdzić, że polski system prawny prawidłowo chroni zieleni, a świadomość prawna obywateli jest wysoka, tym bardziej, że powszechna staje się wiedza, że usuwanie drzew (krzewów) bez zezwolenia grozi daleko idącymi sankcjami finansowymi, których zakres niejednokrotnie może przekraczać możliwości zarobkowe osoby, która działania takie podjęła. Kara za wycinkę drzew (krzewów) bez zezwolenia niejednokrotnie jest niewspółmierna do faktycznego uszczerbku, jakiego doznało środowisko i w tym względzie należałoby poszukiwać rozwiązań łagodzących konsekwencje takiego działania, szczególnie w tych przypadkach, w których stan fitosanitarny drzewa oraz realne

zagrożenia dla osób lub mienia uzasadniało ich usunięcie, a posiadacz nie uzyskał przed podjęciem tych działań stosownej decyzji administracyjnej. Z uwagi na okoliczność, że system nakładania kary za usunięcie drzewa jest niezależny od winy sprawcy, ustawodawca nie dopuszcza instrumentów na wzór stanu wyższej konieczności, wyłączających bezprawność takiego działania w ściśle określonych przypadkach. Czysto zobietywizowana odpowiedzialność sprawcy usunięcia drzewa nie zawsze jednak odzwierciedla rzeczywiste jego intencje i nie zawsze prowadzi do sprawiedliwego ukarania go za delikt administracyjny, którego zaistnienie stanowi rezultat zbiegu wielu różnych okoliczności, często niezależnych od wiedzy i woli tej osoby. Warto zatem postulować przynajmniej stopniowe wprowadzanie rozwiązań prawnych, które mają na celu ochronę szczególnie tych osób, które wprawdzie dokonały niedozwolonej ingerencji w drzewostan, ale ingerencja ta była usprawiedliwiona szczególnymi okolicznościami.

BIBLIOGRAFIA

- Gruszecki K. *Ustawa o ochronie przyrody*, Komentarz, Dom Wydawniczy ABC Grupa Wolters Kluwer Warszawa 2010,
- Radecki W. *Kara pieniężna za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia - Nowe Zeszyty Samorządowe*, Wrocław 2008/5/85).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2011 r. sygn. akt II OSK 568/10 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 2011 r. sygn. akt II OSK 1129/11 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2009 r., sygn. II OSK 488/08 publ. Lex nr 557065
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2009 r z dnia sygn. II OSK 329/08 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2008 r. sygn. akt. IV SA/Wa 1410/08 publ. LEX 521851.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 735/05, publ. LEX 192878
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2009 r. sygn. akt II OSK 204/08 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 lipca 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 600/10 - publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz. U. z 2009 roku, nr 151, poz. 1220)
- Ustawa z dnia 29 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U z 2011 r. nr 12 poz 59).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000 r. nr 98 poz. 1071 ze zm.)

Prof. dr hab. inż. Krzysztof Gawroński
Katedra Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu
Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja
ul. Balicka 253 C, 30-149 Kraków,
tel: (12)662 40 18,
krzysztof.gawronski@ur.krakow.pl

Mgr Klaudia Gawrońska
Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Jagielloński
ul. Gołębia 24, 30-007 Kraków,
Tel. (12) 663 10 91
klaudia.gawronska@op.pl