

Marek Grzywacz

Rozdział I. Obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów

1. Uwagi ogólne

Zgodnie z ustawą z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę, będącą naszym dziedzictwem i bogactwem narodowym (art. 4 ust. 1 OchrPrzyrodU). Ponadto, organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody (art. 4 ust. 2 OchrPrzyrodU). Wskazane powyżej obowiązki, do których będziemy jeszcze wracać w dalszej części opracowania, a także cała OchrPrzyrodU, nierozzerwalnie łączą się z postanowieniami Konstytucji RP, a właściwie stanowią jej uszczegółowienie.

Kluczowe regulacje konstytucyjne z zakresu dbałości o stan środowiska znajdziemy w rozdziale II Konstytucji RP, zatytułowanym: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zgodnie z art. 74 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP), a sama ochrona środowiska została zaliczona we wskazanym artykule do obowiązków władz publicznych (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP). W art. 86 Konstytucji RP uzupełniono zaś i rozszerzono zakres podmiotowy powyższych obowiązków (a przynajmniej ich części), na podmioty inne niż władze publiczne. Ustrojodawca, przyjmując tę regulację w następującym brzmieniu: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (...)”, zakreślił niezwykle szeroko krąg jej adresatów. O ile art. 74 Konstytucji RP w ust. 1 i 2 posługuje się wyłącznie pojęciem władz publicznych, w art. 86 Konstytucji RP podkreślić powinniśmy użycie zaimka „każdy”.

Pojęcie władz publicznych należy interpretować oczywiście szeroko, zaliczając do tego katalogu wszystkie podmioty władzy publicznej z obszaru ustawodawczego, wykonawczego i sądowiczego, a ponadto inne podmioty, niewchodzące do katalogu instytucji państwowych lub samorządowych, którym przekazano możliwość wykonywania elementów władzy państwowej, a w szczególności zadań lub kompetencji z obszaru administracji publicznej¹. Zaimek „każdy” użyty w art. 86 Konstytucji RP, jak już zaznaczono powyżej, poszerza natomiast znacząco krąg adresatów w porównaniu z art. 74 Konstytucji RP. „Każdy” to nie tylko wskazane już władze publiczne, lecz także każdy z obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, a nawet osoby niepowiązane więzią obywatelską z Rzeczypospolitą Polską, mogące znaleźć się pod polską jurysdykcją², nie zapominając oczywiście na końcu o osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych, zarządzanych wszakże przez rozmaite osoby fizyczne.

Wskazane powyżej regulacje konstytucyjne (art. 74 i 86 Konstytucji RP) należy zakwalifikować do dość licznej grupy tzw. norm programowych w Konstytucji RP, wyznaczających adresatowi konkretny cel i zobowiązujących go do jego osiągnięcia³. Orzecznictwo TK wyjaśnia nam jednak bardzo wyraźnie, że normy programowe to nie tylko ogólnie zarysowane zobowiązanie do działania skierowane do władz publicznych, lecz także nakaz poszukiwania niezbędnych standardów tego działania (wyr. TK z 4.10.2000 r., P 8/00, OTK-A 2000, Nr 6, poz. 189), jak się wydaje, w oparciu również o uszczegółowienie tych norm w innych aktach wchodzących w skład spójnego systemu prawa.

W art. 86 zd. 2 Konstytucji RP ustrojodawca wyraźnie wskazuje, że zasady odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska określone są w odrębnej od Konstytucji RP ustawie, a właściwie w odrębnych ustawach. Jedną z tych ustaw jest oczywiście wymieniana już *OchrPrzyrodU*, na której głównie skupimy się w niniejszym opracowaniu. Nie jest to jednak jedyna regulacja. Kwestie związane z dbałością o stan środowiska uregulowano również m.in. w: *PrOchrŚrod* – odnosząc się tam w dużej mierze do kwestii dotyczących zasad ochrony środowiska oraz warunków korzystania z jego zasobów, czy w *KK* – w rozdziale XXII „Przestępstwa przeciwko środowisku”, regulując m.in. kwestie dotyczące zniszczenia środowiska przyrodniczego, zanieczyszczenia wody, powietrza lub powierzchni ziemi, czy uszkodzenia lub istotnego zmniejszenia wartości przyrodniczej na terenie prawnie chronionym lub w jego otulinie.

Niezależnie jednak od rodzaju pojęcia, którym w danym postanowieniu posługuje się Konstytucja RP – mówiąc o zapewnianiu bezpieczeństwa ekologicznego (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP), ochronie środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP) czy dbałości o stan środowiska (art. 86 Konstytucji RP) – należy wyraźnie zaznaczyć, że w zakres przedmiotowy każdego z nich powinna wchodzić kwestia przeprowadzania ewentualnej wycinki drzew i krzewów. Żeby to potwierdzić, przyjrzyjmy się jeszcze relacji zachodzącej pomiędzy powyższymi pojęciami. Zgodnie z internetowym słownikiem języka polskiego poję-

¹ Zob. M. Górski, Komentarz do art. 74 Konstytucji, (w:) *M. Safjan, L. Bosek (red.)*, Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, s. 1695–1696.

² Tamże, s. 1899.

³ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, Normy programowe w Konstytucji, (w:) *J. Trzcirski (red.)*, Charakter i struktura norm Konstytucji, Warszawa 1997, s. 97.

cie bezpieczeństwo oznacza przede wszystkim stan niezagrożenia⁴ i pochodzi od łacińskiego słowa *securitas*, a ono natomiast od zwrotu *sine cura*, oznaczającego właśnie stan pozbawiony niepokoju i zagrożeń⁵. Bezpieczeństwo ekologiczne będzie więc stanem, w którym nie występują zagrożenia dla szeroko rozumianego środowiska. Jak podkreśla się jednak w doktrynie: „zakres obowiązków władz publicznych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego jest szerszy niż zakres obowiązków odnoszących się tylko do ochrony środowiska”⁶. Obowiązek gwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego powinien uwzględniać również działania lub zaniechania w innych dziedzinach życia, które tylko pośrednio mogą wpływać na stan środowiska, w tym także aktywności powiązane z zaspokajaniem podstawowych potrzeb człowieka w oparciu o eksploatowane zasoby środowiska⁷, a nie tylko podejmowanie bezpośrednich czynności o charakterze zachowawczym (ochrona zachowawcza) czy kształtującym (ochrona kształtująca) względem otaczającego nas środowiska naturalnego.

Sama dbałość o stan środowiska, wymieniona w art. 86 Konstytucji RP, wydaje się elementem składowym ochrony środowiska, a więc w warstwie pojęciowej będzie pojęciem węższym zarówno od ochrony środowiska, jak i zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego. Konkludując tę część rozważań, należy wyraźnie zaznaczyć, że najszersze obowiązki względem otaczającego nas środowiska naturalnego zostały nałożone oczywiście na organy władzy publicznej, ale i jednocześnie jako wstęp do dalszych rozważań o samej wycince drzew i krzewów pokreślenia wymaga fakt, że usuwanie drzew i krzewów mieści się już w najwęższym ze wskazanych pojęć. Takie stwierdzenie powoduje zaś konieczność brania odpowiedzialności za prawidłową gospodarkę drzewami i krzewami nie tylko przez władze publiczne, ale i zgodnie z treścią art. 86 Konstytucji RP przez każdego, którego działanie lub zaniechanie może oddziaływać na ten obszar. Oczywiście pojedyncza wycinka drzewa lub krzewu nie jest w stanie znacząco wpłynąć na ogólne bezpieczeństwo ekologiczne czy szeroko rozumianą ochronę środowiska naturalnego, ale już brak jasnych zasad, spójnej polityki i masowe niekontrolowane wycinki mogą spowodować poważne problemy w każdym ekosystemie. Ustawa o ochronie przyrody, co już wskazywano powyżej, stanowi, że obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę, będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Tak sformułowany obowiązek, z podkreśleniem dziedzictwa i bogactwa narodowego, powoduje, że nawet jeden pozornie nieistotny akt usunięcia pojedynczego drzewa lub krzewu ze specyficznego miejsca objętego ochroną może mieć bardzo doniosłe skutki dla społeczności lokalnej czy nawet dla szerszego kręgu osób.

⁴ Zob. Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN (<http://www.sjp.pwn.pl/sjp/bezpieczenstwo;2443939.html>; dostęp: 16.6.2017 r.).

⁵ M. Kaliski, D. Staško, *Bezpieczeństwo energetyczne w gospodarce paliwowej Polski*, Kraków 2006, s. 14.

⁶ M. Górski, *Komentarz do art. 74 Konstytucji...*, s. 1698–1699.

⁷ J. Maciejewska, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako konstytucyjny obowiązek państwa*, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2010, Nr 2, s. 69 i n.

2. Podstawowe pojęcia i zasada ogólna

Kwestie dotyczące usuwania z nieruchomości drzew i krzewów zostały szczegółowo i wyczerpująco unormowane w rozdziale 4 OchrPrzyrodU zatytułowanym „Ochrona terenów zieleni i zadrzewień”. Regulacje zawarte w art. 83–90 OchrPrzyrodU, bo to o nich głównie będzie mowa w niniejszej publikacji, będące w przeszłości (jak i obecnie) przedmiotem licznych dyskusji i kontrowersji, w ostatnim czasie były zmieniane i dostosowywane (jak to dwukrotnie argumentowano) do aktualnych potrzeb społeczeństwa. Wskazane przepisy zawierają szczegółowe postanowienia w zakresie:

- 1) obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości,
- 2) organy właściwe w kwestii wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu,
- 3) wymogi formalne wniosku o wydanie zezwolenia,
- 4) czynności przeprowadzane przed wydaniem zezwolenia,
- 5) przesłanki i warunki pozwalające na podjęcie odpowiedniej decyzji przez organ administracji publicznej.

Ponadto znajdują się tu regulacje dotyczące opłat lub obowiązków nakładanych na posiadacza nieruchomości przy wydaniu stosownego zezwolenia, wyjątki od obowiązku uzyskania zezwolenia, a także w art. 88–89 OchrPrzyrodU uregulowania dotyczące administracyjnych kar pieniężnych, nakładanych za bezprawną ingerencję, zniszczenie czy usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości.

Zanim przejdziemy do zasady ogólnej w zakresie gospodarowania i zarządzania środowiskiem przyrodniczym (w tym m.in. zarządzania przez JST wszystkimi terenami zieleni) związanej z drzewami i krzewami, krótkiego wprowadzenia i omówienia wymagają podstawowe pojęcia i sformułowania ustawowe, a także zaprezentowania wymagają założenia, które będą nam towarzyszyć w dalszych częściach niniejszego opracowania.

2.1. Pojęcie „środowisko przyrodnicze”

Pierwszym z pojęć, które należy wyjaśnić, jest „środowisko przyrodnicze”, rozumiane przez ustawodawcę jako krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. W związku z zakresem przedmiotowym publikacji, najistotniejszym elementem tej definicji jest dla obecność roślin (w tym przede wszystkim drzew i krzewów), będących elementem środowiska przyrodniczego. Ingerencja człowieka w elementy wchodzące w skład środowiska przyrodniczego (rośliny – drzewa i krzewy) powinna być więc uznana za ingerencję w samo środowisko przyrodnicze.

2.2. Pojęcie „tereny zieleni”

Przez kolejne istotne pojęcie – tereny zieleni – powinniśmy natomiast rozumieć tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne. Ustawodawca w dalszej części definicji legalnej zawarł wyliczenie przykładowych terenów zieleni, które nie stanowi

katalogu zamkniętego. Wskazuje na to wyraźnie użyte tam określenie „w szczególności”. Jako przykłady terenów zieleni ustawodawca wymienia parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzyszącą drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym. Do terenów zieleni będą mogły być zaliczone wszelkie miejsca publiczne, w których będziemy mieli do czynienia z roślinnością (w tym przede wszystkim z interesującymi nas drzewami i krzewami), ale podkreślenia wymaga właśnie ten walor publiczności.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyr. WSA w Warszawie z 2.6.2010 r., IV SA/Wa 476/10, Legalis): „ustawowa definicja pojęcia terenu zielonego nie uprawnia do oceny, że każde drzewo czy drzewa usytuowane w terenie zwartej zabudowy, towarzyszące budynkowi, posiadające niewątpliwie walor estetyczny stanowią teren zieleni”. Należy zwrócić uwagę na dwie podstawowe cechy wynikające z samej definicji – „formę zorganizowania, jaką teren taki powinien wykazywać, tworząc pewien kompleks czy zespół zieleni, oraz publiczne jego przeznaczenie i dostępność ze względu na pełnienie funkcji estetycznych, rekreacyjnych, zdrowotnych lub osłonowych”. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że to publiczne przeznaczenie jest warunkiem formalnym, wstępnym, żeby zastanawiać się nad zorganizowaną formą zieleni. Jak możemy przeczytać dalej we wskazanym orzeczeniu: „Fakt istnienia zorganizowanego zespołu zieleni na terenie nieruchomości oddanej wnioskodawcy w użytkowanie wieczyste, a także fakt typowego gatunku tych roślin dla nasadzeń stosowanych na [innych] terenach zieleni oraz względy estetyczne, jakie ten zespół zieleni zapewnia, nie przesądzają o możliwości zakwalifikowania danego terenu jako terenu zieleni. Fakt istnienia zorganizowanego zespołu zieleni, nawet celowo założonego, jednak na nieruchomości stanowiącej prywatną własność czy nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste nie uprawnia do przypisania tej formie zieleni statusu terenu zieleni, właśnie z tego powodu, że istniejąca na tym terenie roślinność nie jest przeznaczona do pełnienia żadnych publicznych funkcji i nie musi być publicznie dostępna. Funkcje estetyczne, osłonowe i zdrowotne [roślinność ta] pełni przede wszystkim w odniesieniu do budynku usytuowanego na tej konkretnej nieruchomości i osób nieruchomością władających. Niewątpliwie przy okazji roślinność ta pełni wymienione funkcje także z pożytkiem dla ogółu, jednak dopiero w drugiej kolejności”. Jest to niezwykle istotne uszczegółowienie, ze względu na różne odrębności czy odstępstwa przewidziane w dalszych przepisach względem terenów zieleni. Będą one w wielu przypadkach w utrzymaniu m.in. JST, które z tego powodu również mogą być objęte niektórymi omówionymi poniżej regulacjami i obowiązkami ustawowymi.

2.3. Pojęcia „drzewo” i „krzew”

Niewątpliwie najbardziej interesującymi i przydatnymi definicjami, w związku z tematem niniejszego opracowania, są jednak definicje pojęć „drzewo” i „krzew”. Pojęcia te mogą posiadać różne znaczenia i opisy, pochodzące najczęściej z obszaru nauk przyrodniczych, które być może precyzyjniej czy dokładniej określają istotę tego rodzaju roślin w porównaniu z definicjami legalnymi. Na potrzeby omawianej regulacji prawnej zmuszeni jednak jesteśmy posługiwać się pojęciami opisanymi i scharakteryzowanymi przez

ustawodawcę w słowniczku zawartym w art. 5 OchrPrzyrodU, a jedynie w przypadku wątpliwości powinniśmy sięgać do definicji występujących w naukach przyrodniczych. Zanim jednak przejdziemy do analizy definicji legalnych, poniżej znajduje się przykładowa szersza klasyfikacja i opisy przyrodnicze dotyczące tzw. roślin drzewiastych.

Jak wskazuje *W. Bugała*: „Rośliny drzewiaste w odróżnieniu od roślin zielonych odznaczają się wieloletnimi, zdrewniałymi pędami nadziemnymi. W zależności od rozmiarów pędów nadziemnych, ich charakteru i sposobu rozgałęziania się oraz stopnia zdrewnienia dzielimy rośliny drzewiaste na drzewa, krzewy, krzewinki i podkrzewy”⁸. W związku z zakresem regulacji ustawowej będą nas interesowały oczywiście wyłącznie pierwsze dwa wymienione elementy. „Drzewa odznaczają się wyraźnie wykształconym pniem (różnej wysokości) i osadzoną na nim koroną. Osiągają różne rozmiary od kilku do kilkudziesięciu metrów. Istnieją też formy przejściowe między wysokimi krzewami a drzewami. Takie rośliny jak głogi, wiśnie, bez czarny, lilak i inne, w zależności od warunków, rosną krzewiasto lub tworzą niewysokie drzewa z wyraźnie wykształconym pniem i koroną. Krzewy nie tworzą pnia i korony, lecz rozgałęzniają się wskutek silnego wzrostu równorzędnych pędów bocznych. Miejsce krzewienia znajduje się u podstawy pędu głównego tuż nad ziemią lub pod ziemią. Pęd główny zachowuje się tylko u młodych siewek, a następnie szybko zanika. W następnych latach również u podstawy pędów starszych wyrastają nowe pędy. W ten sposób część nadziemna rośliny silnie się rozrasta i zagęszcza, przyjmując charakterystyczny krzaczasty pokrój. Szczególnym rodzajem krzewów są pnącza, u których silnie wydłużone, zdrewniałe pędy w różny sposób czepiają się podpór. Można wyróżnić pnącza wijące się wokół podpór i pnącza czepiające się ich za pomocą wąsów, ogonków liściowych, korzeni przybyszowych itp. Pnącza zdrewniałe nazywa się także krzewami pnącymi”⁹. Jak już zaznaczono powyżej, tego typu opisy przyrodnicze mogą stanowić pomoc przy wyjaśnianiu wątpliwości, jednak za kluczowe należy uznać definicje przygotowane przez ustawodawcę.

Ważne

Zgodnie z OchrPrzyrodU pod pojęciem „drzewo” rozumiemy wieloletnią roślinę o zdrewniałym jednym pędzie głównym (pniu) albo zdrewniałych kilku pędach głównych i gałęziach, tworzących koronę w jakimkolwiek okresie podczas rozwoju rośliny. Termin „krzew” na potrzeby regulacji ustawowej oznacza zaś wieloletnią roślinę rozgałęzającą się na wiele równorzędnych zdrewniałych pędów, nietworzącą pnia ani korony, niebędącą pnączem.

Ustawodawca różnicuje więc oba pojęcia w zależności od występowania wyraźnie zaznaczonego jednego pnia lub większej ich liczby oraz gałęzi, które tworzą zauważalnie zarysowaną koronę, co w dalszej kolejności przekładać się będzie na ograniczenia i obowiązki związane z wycinką danego okazu. Przy odstępstwach od obowiązku uzyskania zezwolenia ustawodawca wprowadza jednak dodatkowo rozróżnienie konkretnych gatunków drzew, kształtując tym samym pewnego rodzaju mieszaną, niekiedy dwustopniową klasyfikację, do której będziemy jeszcze wracać. Ostatnie dwa wskazane pojęcia

⁸ *W. Bugała*, *Drzewa i krzewy dla terenów zieleni*, Warszawa 1991, s. 14–15, za: *D. Danecka, W. Radecki*, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2016, s. 64 i n.

⁹ Tamże.

można uznać za najistotniejsze dla omawianego tematu i będziemy się do nich wielokrotnie odwoływać, tłumacząc poszczególne elementy związane z prawnymi aspektami wycinki drzew i krzewów w dalszej części opracowania.

3. Zależność pomiędzy nieruchomością a rosnącymi na niej drzewami i krzewami

Zakwalifikowanie danej rośliny do kategorii drzew lub krzewów będzie powodować rozmaite ograniczenia administracyjne (o różnym zakresie), wpływające *de facto* na swobodę dysponowania daną nieruchomością. Nie bez powodu ustawodawca w art. 83–90 OchrPrzyrodU posługuje się stwierdzeniem, że drzewo lub krzew usuwane są z terenu nieruchomości, tak jakby stanowiły jej część, a do tego typu działań będzie nam zazwyczaj potrzebna zgoda właściciela konkretnej nieruchomości. Na tym wstępnym jeszcze etapie powinniśmy więc dodatkowo ustalić, czym drzewa i krzewy są w stosunku do nieruchomości, na której rosną (z terenu której są usuwane), a więc czym będzie ta więź w świetle prawa, w szczególności w rozumieniu prawa cywilnego.

W celu ustalenia zależności pomiędzy nieruchomością a rosnącymi na niej drzewami i krzewami musimy przeprowadzić krótką analizę art. 46, 47 i 48 KC, zaczynając od ustawowej definicji nieruchomości. Zgodnie ze wskazaną ustawą **nieruchomościami** są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale związane z gruntem lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 46 § 1 KC). W przypadku omawianego tematu istotna dla nas jest pierwsza część definicji, dotycząca tzw. nieruchomości gruntowych, na których będą rosły drzewa i krzewy, mogące być przedmiotem przeprowadzanej wycinki. Nieruchomość gruntowa będzie więc częścią terytorium RP (wydzielenie będzie następować przez oznaczenie zewnętrznych granic powierzchni), która stanowi odrębny przedmiot własności, tj. będziemy mogli wskazać podmiot, który jest jej właścicielem¹⁰ lub posiada do niej inaczej ukształtowane prawo.

Kolejną definicją kluczową dla dalszych rozważań jest definicja tzw. **części składowej**. Częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego (art. 47 § 2 KC). Ustawodawca dodaje do tej informacji dodatkowe elementy w § 1 i 3 – część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych – nie może więc być m.in. samodzielnym przedmiotem obrotu gospodarczego (art. 47 § 1 KC), a ponadto, przedmioty połączone z rzeczą tylko dla przemijającego użytku nie stanowią jej części składowej (art. 47 § 3 KC). Niezwykle istotnym uzupełnieniem czy wyjaśnieniem definicji części składowej w kontekście nieruchomości jest art. 48 KC.

¹⁰ Zob. J. Ignatowicz, (w:) J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo rzeczowe, Warszawa 2012, s. 21.

Ważne

Zgodnie ze wskazaną regulacją, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w odrębnych przepisach, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania.

Przytoczony artykuł, jak wskazuje się w doktrynie, potwierdza funkcjonowanie zasady określonej w języku łacińskim jako *superficies solo cedit*, w myśl której własność nieruchomości rozciąga się na rzecz ruchomą, która połączona została z nieruchomością w taki sposób, że stała się jej częścią składową¹¹. Szczególną pozycję, w myśl art. 48 KC, uzyskały interesujące nas „drzewa i inne rośliny”, które już od momentu zasadzenia lub zasiania stają się częścią składową gruntu, niezależnie od przesłanki trwałości połączenia z tym gruntem. Regulacja ta ma bardzo doniosłe znaczenie w kontekście dalszych rozważań, ponieważ skoro drzewa i krzewy stanowią część składową nieruchomości gruntowej, a więc nie mogą być samodzielnym przedmiotem obrotu gospodarczego, ich odłączenie od gruntu powoduje uszkodzenie lub istotną zmianę ich charakteru¹². Ograniczenia w zakresie ich usuwania z nieruchomości należy ocenić jako ustawowe ograniczenia prawa własności danej nieruchomości (o czym kilka zdań poniżej), zgodnie bowiem z art. 191 KC własność nieruchomości rozciąga się na rzecz ruchomą, która została połączona z nieruchomością w taki sposób, że stała się jej częścią składową. Przez własność należy rozumieć taką sytuację, że właściciel może (w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego), z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy oraz w tych samych granicach może rozporządzać rzeczą (art. 140 KC). Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 dopuszcza możliwość ograniczenia własności, jednak musi się to odbyć w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim ograniczenie to nie narusza istoty prawa własności. Przepisy dotyczące wycinki drzew i krzewów z terenu danej nieruchomości, w związku z zespoleniem własności roślin z własnością nieruchomości, niewątpliwie ograniczają możliwość swobodnego czy nieskrępowanego dysponowania nieruchomością, przez co w doktrynie uznawane są za ograniczenie samego prawa własności. Wprowadzone one zostały jednak ze względu na konieczność ochrony przyrody w drodze ustawowej i spełniają pozostałe przesłanki konstytucyjne. Ograniczenia te będą mogły być jednak w konkretnej sytuacji znoszone, w ramach określonych w OchrPrzyrodU procedur, lub w niektórych przypadkach będą całkowicie wyłączane.

Ważne

Podstawową zasadą wprowadzoną przez prawodawcę w rozdziale 4 OchrPrzyrodU, w celu złagodzenia przewidzianego tam ograniczenia, jest obowiązek uzyskania zezwolenia, które będzie mogło uchylić zakaz dysponowania daną częścią składową nieruchomości.

¹¹ L. Żelechowski, (w:) K. Osajda (red.), Tom I. Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna. Przepisy wprowadzające KC. Prawo o notariacie (art. 79–95 i 96–99), Warszawa 2017, s. 411.

¹² Zob. R. Gólat, Rośliny w konstrukcji prawnej nieruchomości, Nieruchomości 2017, Nr 3, s. 19.

4. Charakter zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów

W art. 83 OchrPrzyrodU ustawodawca wprowadził generalne ograniczenie w zakresie swobodnego dysponowania częścią składową nieruchomości, jaką są rosnące na niej drzewa i krzewy, a właściwie (ze względu na omówione wyżej regulacje dotyczące charakteru prawnego części składowej nieruchomości) ograniczenie w zakresie podejmowania przez właściciela lub inną uprawnioną osobę decyzji dotyczącej dysponowania w pewnych aspektach samą nieruchomością. Zgodnie z tą podstawową zasadą (od której wyjątki zostaną omówione w następnym podrozdziale) usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić dopiero po uzyskaniu zezwolenia. Użyty sposób regulacji nie tylko informuje nas o konieczności wystąpienia o wydanie stosownego aktu administracyjnego, ale i przede wszystkim wprowadza generalny zakaz wycinki, który będzie mógł być następnie uchylany w konkretnych sytuacjach, względem konkretnego adresata (w formie wspomnianego aktu administracyjnego), lub wyjątkowo na podstawie abstrakcyjnych wyłączeń względem generalnie określonego adresata, zamieszczonych w dalszej części ustawy. Pomijając na razie kwestię legitymacji, ogólnego zaznaczenia wymaga jednak fakt, że zezwolenie to będzie wydawane na podstawie wniosku podmiotu zainteresowanego, pod warunkiem spełnienia określonych w OchrPrzyrodU przesłanek.

Organy administracji publicznej, a więc *de facto* organy państwowe zajmujące się wykonywaniem uchwalonych aktów normatywnych, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 KPA, działają na podstawie i w granicach powszechnie obowiązującego prawa. Nie inaczej sytuacja będzie wyglądała w przypadku wydawania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości. W myśl administracyjnej zasady kompetencyjności, wynikającej z konstytucyjnej zasady legalizmu i praworządności, organ administracji publicznej w przypadku rozstrzygnięcia o prawach bądź obowiązkach podmiotów administrowanych, potrzebuje wyraźnej kompetencji do legalnego działania. Kompetencja ta rozumiana jest w doktrynie prawa administracyjnego jako zbiór uprawnień organu administracji publicznej, dotyczących rozstrzygnięcia spraw indywidualnych, w których dany organ ma prawo i zazwyczaj skorelowany z prawem obowiązek działania¹³, czy jako „zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania potencjalnego, sformułowanego przez prawo obowiązku działania”¹⁴.

Wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu, właściwy organ będzie działał w granicach kompetencji przewidzianych w rozdziale 4 OchrPrzyrodU. Będziemy mieli tu do czynienia z zewnętrznym działaniem administracji (skierowanym do podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych) o charakterze policyjnym, podejmowanym w sferze reglamentacji, mogącym skutkować udzieleniem wspomnianego już kilkakrotnie zezwolenia.

¹³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej, (w:) M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2017, s. 97–98.

¹⁴ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 180.

Posiadając już powyższe ogólne informacje, należy teraz ustalić i omówić, w jakiej konkretnej formie będą działały organy administracji publicznej w sprawach dotyczących wycinki.

Ważne

Zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości będzie aktem administracyjnym, wydawanym w drodze **decyzji administracyjnej**.

Pod pojęciem aktu administracyjnego rozumiemy „oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, kształtujące sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie”¹⁵. Jest to rozstrzygnięcie władcze, ze względu na korzystanie z przysługującego organowi władztwa publicznego (imperium – możliwość sprawowania władzy i egzekwowania podjętych decyzji), mające na celu jednostronne ukształtowanie prawa bądź obowiązku konkretnego wnioskodawcy. Mamy więc do czynienia z tzw. podwójną konkretnością – konkretny podmiot składający stosowny wniosek o wydanie zezwolenia oraz konkretna sytuacja dotycząca usunięcia wyraźnie oznaczonych drzew lub krzewów ze wskazanej nieruchomości. Pomimo braku literalnego oznaczenia w art. 83–90 OchrPrzyrodU formy prawnej dla udzielanego zezwolenia, należy zaznaczyć, że będziemy tu korzystali z tzw. domniemania formy decyzji administracyjnej¹⁶. W myśl tego domniemania, w uproszczeniu, w przypadku władczego rozstrzygnięcia spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej i braku skonkretyzowanej formy działania, sprawa powinna być rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej, gwarantującej stronie postępowania administracyjnego możliwość skorzystania z rozmaitych zasad i instytucji przewidzianych w KPA.

Artykuł 83d OchrPrzyrodU wymienia pełną listę elementów, które powinny być zamieszczone w zezwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości. Ze względu na ich skorelowanie ze składanym wnioskiem i charakterem sprawy zostaną one poddane szczegółowej analizie w kolejnym rozdziale niniejszego opracowania.

5. Wyjątki od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów

Zanim przejdziemy do szczegółowego omówienia postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości, warto omówić przypadki, kiedy ustawodawca rezygnuje z konieczności uzyskiwania zezwolenia na rzecz odrębnej procedury zgłoszeniowej lub przypadki całkowitego zniesienia nawet obowiązku informowania właściwego organu administracji publicznej.

¹⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Prawne formy działania administracji, (w:) M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2017, s. 271.

¹⁶ Zob. B. Adamiak, Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej, (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 7–21.

Zgodnie z art. 83f OchrPrzyrodU obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości nie stosuje się do:

- 1) krzewu lub krzewów rosnących w skupiskach o powierzchni do 25 m²;
- 2) krzewów na terenach pokrytych roślinnością pełniącą funkcje ozdobne, urządzonej pod względem rozmieszczenia i doboru gatunków posadzonych roślin, z wyłączeniem:
 - a) krzewów w pasie drogowym drogi publicznej,
 - b) krzewów na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków,
 - c) krzewów na terenach zieleni;
- 3) topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego, o ile obwód pnia drzewa mierzony na wysokości 5 cm od ziemi nie przekracza 80 cm;
- 4) kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej, platanu klonolistnego, o ile obwód pnia drzewa mierzony na wysokości 5 cm od ziemi nie przekracza 65 cm;
- 5) pozostałych gatunków drzew innych niż wymienione w punktach 3 i 4, o ile obwód pnia drzewa mierzony na wysokości 5 cm od ziemi nie przekracza 50 cm;
- 6) drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, o ile nie są objęte obowiązkiem dokonania zgłoszenia (szerzej o zgłoszeniu w rozdziałach III i IV);
- 7) drzew lub krzewów usuwanych z nieużytkowanych gruntów rolniczych, w celu ich przywrócenia do użytkowania rolniczego;
- 8) drzew lub krzewów na **plantacjach** (uprawa drzew lub krzewów o zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha, założona w celu produkcyjnym) lub w **lasach** [w rozumieniu art. 3 LasU lasem jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego, albo wpisany do rejestru zabytków; lasem jest również grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne];
- 9) drzew lub krzewów owocowych, z wyłączeniem:
 - a) drzew lub krzewów owocowych rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków,
 - b) drzew lub krzewów owocowych rosnących na terenach zieleni;
- 10) drzew lub krzewów usuwanych w związku z funkcjonowaniem **ogrodów botanicznych** [urządzony i zagospodarowany teren wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nim związanymi, będący miejscem ochrony *ex situ* (m.in. ochrona gatunków roślin poza miejscem ich naturalnego występowania), uprawy roślin różnych stref klimatycznych i siedlisk, uprawy roślin określonego gatunku oraz prowadzenia badań naukowych i edukacji] lub **zoologicznych** (urządzony i zagospodarowany teren wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nim związanymi, gdzie są przetrzymywane oraz eksponowane publicznie przez co najmniej 7 dni w roku żywe zwierzęta gatunków dziko występujących, z wyjątkiem cyrków, sklepów ze zwierzętami oraz miejsc, w których ekspozycje

nowanych jest publicznie nie więcej niż 15 gatunków tych zwierząt i łącznie nie więcej niż 50 okazów gadów, ptaków i ssaków);

- 11) drzew lub krzewów 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;
- 12) drzew lub krzewów usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu z wału przeciwpowodziowego i terenu w odległości do 3 m od stopy wału;
- 13) drzew lub krzewów usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu, które utrudniają widoczność sygnalizatorów i pociągów, a także utrudniają eksploatację urządzeń kolejowych, albo powodują tworzenie na torowiskach zasp śnieżnych;
- 14) drzew lub krzewów usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu, stanowiących przeszkody lotnicze;
- 15) drzew lub krzewów usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu, ze względu na potrzeby związane z utrzymaniem tzw. **urządzeń melioracji wodnych szczegółowych** (w rozumieniu art. 73 PrWod do urządzeń melioracji wodnych szczegółowych zaliczamy: rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie, drenowania, rurociągi o średnicy poniżej 0,6 m, stacje pomp do nawodnień ciśnieniowych, ziemne stawy rybne, groble na obszarach nawadnianych, systemy nawodnień grawitacyjnych i ciśnieniowych, o ile służą one regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy lub ochronie użytków rolnych przed powodzią);
- 16) drzew lub krzewów usuwanych z obszaru **parku narodowego** (forma ochrony przyrody, obejmująca obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe, utworzony w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów) lub **rezerwatu przyrody** (forma ochrony przyrody, obejmująca obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi), który nie jest objęty **ochroną krajobrazową** (zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu);
- 17) drzew lub krzewów usuwanych w ramach zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych parku narodowego lub rezerwatu przyrody, planu ochrony parku krajobrazowego, albo planu zadań ochronnych lub planu ochrony dla obszaru Natura 2000;
- 18) drzew i krzewów usuwanych w ramach prowadzenia akcji ratowniczej przez jednostki ochrony przeciwpożarowej lub inne właściwe służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia;
- 19) drzew lub krzewów stanowiących **złomy** (drzewo, którego pień uległ złamaniu, lub krzew, którego pędy uległy złamaniu w wyniku działania czynników naturalnych, wypadku lub katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, lub

katastrofy budowlanej) lub **wywroty** (drzewo lub krzew wywrócone w wyniku działania czynników naturalnych wypadku lub katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym lub katastrofy budowlanej), usuwanych przez:

- a) jednostki ochrony przeciwpożarowej,
 - b) jednostki Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
 - c) właścicieli urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz innych podobnych urządzeń, nienależących do części składowej nieruchomości, o ile wchodzi w skład przedsiębiorstwa,
 - d) zarządców dróg,
 - e) zarządców infrastruktury kolejowej,
 - f) gminne lub powiatowe jednostki oczyszczania lub inne podmioty działające w tym zakresie na zlecenie gminy lub powiatu,
 - g) inne podmioty lub osoby niż wyżej wymienione, po przeprowadzeniu oględzin przez organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, potwierdzających, że drzewa lub krzewy stanowią złom lub wywrot;
- 20) drzew lub krzewów należących do **gatunków obcych** (gatunków występujących poza swoim naturalnym zasięgiem w postaci osobników lub zdolnych do przeżycia gamet, zarodników, nasion lub części osobników, dzięki którym mogą się one rozmnażać) – wykaz roślin zaliczanych do gatunków obcych, zgodnie z Listą Gat-GroźR, obejmuje:
- a) azollę drobną (azolla karolińska),
 - b) moczarkę delikatną,
 - c) barszcz Mantegazziego (barszcz kaukaski),
 - d) barszcz Sosnowskiego,
 - e) bożodrzew gruczołowaty (ajlant gruczołkowaty),
 - f) grubosz Helmsa,
 - g) kolcolist zachodni,
 - h) kolczurkę klapowana,
 - i) niecierpek gruczołowaty,
 - j) niecierpek pomarańczowy,
 - k) rdestowiec czeski (rdestowiec pośredni),
 - l) rdestowiec japoński (rdestowiec ostrokończysty),
 - m) rdestowiec sachalijski,
 - n) trojeść amerykańską,
 - o) tulejnik amerykański.

Ważne

W przypadku drzew, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (pkt 6 powyżej), właściciel nieruchomości **jest obowiązany dokonać zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa do właściwego organu**, jeżeli obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 5 cm nad ziemią przekracza w przypadku:

- 1) topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego – 80 cm;

- 2) kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego – 65 cm;
 - 3) pozostałych gatunków drzew niż wymienione w punktach 1 i 2 – 50 cm.
-

Podstawa prawna:

- art. 7, 64, 74, 86 Konstytucji RP,
- art. 4, 83, 83f OchrPrzyrodU,
- art. 46, 47, 48, 140 KC,
- art. 6 KPA.