

Aneta Kaźmierska-Patrzyzna*

INSTRUMENTY PRAWNE OCHRONY DRZEW I KRZEWÓW

Problematyka prawnej ochrony drzew i krzewów występujących na terenach miast i wsi została poddana regulacji ustawy z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody¹ i stanowi przedmiot zadań własnych gminy, które, m.in., zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r.², polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw związanych z zielenią gminną i zadrzewieniami³. Do 2001 r. zagadnienie to związane było z przepisami ogólnymi prawa ochrony środowiska, a dokładnie z ustawą z dnia 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴, z której zostało wyodrębnione i przeniesione do obowiązującej wówczas ustawy z dnia 16.10.1991 r. o ochronie przyrody⁵.

Dla prawidłowego stosowania prawnych instrumentów służących ochronie drzew i krzewów niezbędne jest dokładne określenie pojęć „drzewo” i „krzew”. Niestety ani w ustawie o ochronie przyrody, ani w żadnym innym akcie prawnym nie znajdziemy definicji tych pojęć. Ustawodawca wprowadził natomiast definicje legalne „terenów zielonych” i „zadrzewień”. I tak zgodnie z art. 5 pkt 21 u.o.p. tereny zieleni – to tereny wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, znajdujące się w granicach wsi o zwartej zabudowie lub miast, pełniące funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne lub osłonowe, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary,

* Dr, adiunkt, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, UŁ.

¹ Ustawa z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2009 r., nr 151, poz. 1220 z późn. zm., dalej wskazywana jako u.o.p.

² Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm., dalej wskazywana jako u.s.g.

³ W zakresie ochrony środowiska zadania gminy dotyczące ochrony terenów zieleni i zadrzewień można głównie zaliczyć do zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym, zob. **A. Barczak**, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 127–131. Szersza dokumentacja i uzasadnienie koncepcji wyliczenia i podziału zadań administracji publicznej w dziedzinie ochrony środowiska zob. **M. Górski**, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.

⁴ Dz. U. 1994 r., nr 49, poz. 196 z późn. zm. – ustawa ta obowiązywała do 30.09.2001 r. Więcej na temat miejsca przepisów o ochronie zieleni, drzew i krzewów w systemie prawnym ochrony środowiska zob. **W. Radecki**, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 236 i podana tam literatura.

⁵ Dz. U. 2001 r., nr 99, poz. 1079 z późn. zm.

ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe oraz cmentarze, a także zieleń towarzysząca ulicom, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom oraz obiektom kolejowym i przemysłowym. Tak rozumiane tereny zieleni charakteryzują się więc dwiema podstawowymi cechami: położeniem w granicach miast lub zwartej zabudowy wsi oraz pełnieniem przez zieleń wskazanych funkcji estetycznych, rekreacyjnych, zdrowotnych lub osłonowych⁶. Ponadto NSA w wyroku z dnia 27.03.2003 r. przyjął, że o terenach zieleni miejskiej można mówić jako o pojęciu prawnym, jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego tworzy takie tereny⁷.

Natomiast zadrzewienia – to drzewa i krzewy w granicach pasa drogowego, pojedyncze drzewa lub krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 28.09.1991 r. o lasach⁸, wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu, spełniające cele ochronne, produkcyjne lub społeczno-kulturowe (art. 5 pkt 27 u.o.p.). Tak więc należy podkreślić, iż z prawnego punktu widzenia pojedyncze drzewo, a nawet pojedynczy krzew też jest zadrzewieniem⁹.

Podejmując dalsze próby precyzyjnego ustalenia znaczenia pojęcia drzewo i krzew należy odnieść się do literatury przyrodniczej, na której gruncie są one definiowane następująco:

- 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 rozgałęziają 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 ten sposób część

⁶ Por. **M. Górski** (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 550–551.

⁷ SA/Bd 516/03, OSP 2004, z. 2, poz. 15.

⁸ Ustawa z dnia 28.09.1991 r. o lasach, Dz. U. z 2005 r., nr 45, poz. 435 z późn. zm. Lasem w rozumieniu art. 3 ustawy jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:

a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
c) wpisany do rejestru zabytków;

2) 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 wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

⁹ Por. **W. Radecki**, *Ustawa o ochronie...*, s. 238.

nadziemna roślina silnie się rozrasta i zagęszcza, przyjmując charakterystyczny krzaczasty pokrój. Szczególnym rodzajem krzewów są pnącza. 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;

- krzewinki są to niskie krzewy, o wysokości do 50–60 cm, lecz także i niższe, których pędy pokładają się lub płożą po ziemi i skałach, tworząc często zwartą darń. Do krzewinek należą m.in. wysokogórskie wierzyby, borówka brusznica, wrzosey i wrzośce, mącznica i inne;

- podkrzewy, zwane także półkrzewami, są to rośliny o pędach częściowo tylko zdrewniałych, zwykle nie wyższe niż 1 m. Stanowią formę przejściową do bylin. Część pędów często zamiera w jesieni (np. u borówki czernicy)¹⁰.

Z przytoczonych definicji wynika, iż drzewa odznaczają się wyraźnie wykształconym pniem i koroną (w jakimkolwiek stadium rozwoju rośliny), których krzewy nie tworzą, lecz rozgałęziają się wskutek silnego wzrostu równorzędnych pędów bocznych¹¹.

W świetle przepisów rozdziału 4 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. ogólne kompetencje w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną zieleni gminnej i zadrzewień ustawodawca powierzył radzie gminy, do której podstawowych obowiązków zaliczył zakładanie i utrzymywanie w należytym stanie terenów zieleni i zadrzewień¹². Wydaje się, że realizacja obowiązków w tym zakresie powinna przebiegać poprzez dwojakiego rodzaju działania, z jednej strony polegające na zakładaniu nowych terenów zieleni i zadrzewień, z drugiej na utrzymywaniu w należytym stanie terenów zieleni i zadrzewień już istniejących, przy czym sama ustawa o ochronie przyrody określa zakres ochrony terenów zieleni i zadrzewień, wskazując na ogólne zasady i warunki prowadzenia niektórych prac, które mogą negatywnie oddziaływać na omawiane składniki przyrody¹³. Natomiast w ramach zakładania nowych terenów zieleni i zadrze-

¹⁰ Zob. **W. Bugała**, *Drzewa i krzewy dla terenów zieleni*, Warszawa 1991, s. 14–15.

¹¹ Więcej na ten temat **K. Gruszecki**, *Ochrona drzew i krzewów w miastach i wsiach w świetle nowych uregulowań prawnych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 118.

¹² Zgodnie z art. 79 u.o.p. zadrzewienia mogą być również zakładane poza obszarami o zwartej zabudowie za zgodą właściciela gruntu.

¹³ W świetle art. 82 u.o.p. prace ziemne oraz inne prace związane z wykorzystaniem sprzętu mechanicznego lub urządzeń technicznych, prowadzone w obrębie bryły korzeniowej drzew lub krzewów na terenach zieleni lub zadrzewieniach powinny być wykonywane w sposób najmniej szkodzący drzewom lub krzewom. Zabiegi w obrębie korony drzewa na terenach zieleni lub zadrzewieniach mogą obejmować wyłącznie: 1) usuwanie gałęzi obumarłych, nadłamanych lub wchodzących w kolizję z obiektami budowlanymi lub urządzeniami technicznymi; 2) kształtowanie korony drzewa, którego wiek nie przekracza 10 lat; 3) utrzymywanie formowanego kształtu korony drzewa. Natomiast środki chemiczne powinny być stosowane na drogach publicznych oraz ulicach i placach w sposób najmniej szkodzący terenom zieleni oraz zadrzewieniom. Rodzaje oraz warunki stosowania takich środków zostały określone w drodze rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia

wień wylania się podstawowe uprawnienie prawodawcze rady gminy jakim jest prawo tworzenia parków gminnych. Zgodnie z art. 81 u.o.p. teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁴ rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu – za zgodą jego właściciela. Co prawda, ustawodawca w przepisie tym jasno nie określił, w jakiej formie rada gminy została uprawniona do tworzenia parków gminnych, ale wydaje się oczywiste, że będzie to uchwała, która ponadto powinna zostać zaliczona do aktów prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 u.s.g.¹⁵ Ustawa o ochronie przyrody z 2004 r. utrzymuje więc formę ochronną już od dłuższego czasu znaną dla omawianych składników przyrody, jednak nadal nie konkretyzuje prawnych konsekwencji utworzenia takiego parku, dotyczących przede wszystkim wprowadzania ewentualnych zakazów, nakazów i ograniczeń. Wobec tego należy uznać, iż jedyną możliwością ustalenia zasad korzystania z terenu parku gminnego mogą być przepisy u.s.g. określające możliwość przyjmowania przez radę gminy tzw. przepisów porządkowych i przepisów związanych z ustalaniem zasad korzystania z mienia gminnego¹⁶.

Jednakże podstawowymi instrumentami ochrony drzew i krzewów występujących poza lasami są:

- 1) zezwolenie na usuwanie drzew i krzewów,
- 2) opłaty za usuwanie drzew i krzewów na podstawie zezwolenia,
- 3) administracyjne kary pieniężne za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za niszczenie drzew, krzewów i zieleni.

Instrumenty te mają postać decyzji administracyjnych, czyli, z teoretycznego punktu widzenia, są aktami administracyjnymi¹⁷ wydawanymi w trybie regulowanym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸, co do zasady, przez organ wykonawczy gminy – odpowiednio wójta, burmistrza lub prezydenta

27.10.2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach, Dz. U. nr 230, poz. 1960 z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

¹⁵ Zob. również **K. Gruszecki**, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 339–340.

¹⁶ Zob. **M. Górski** (red.), *Prawo ochrony...*, s. 551 i powołana tam literatura. Więcej na temat uzasadnienia tego poglądu zob. również **J. Boć**, **K. Nowacki**, **E. Samborska-Boć**, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 285.

¹⁷ Na temat teoretycznych koncepcji prawnych form działania administracji i instytucji aktu administracyjnego zob. m.in. **M. Stahl** (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, rozdz. X, s. 435–479.

¹⁸ Ustawa z dnia 14.06.1960 r., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm., dalej wskazywana jako k.p.a.

miasta, jednakże w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, katalogiem tych instrumentów posługuje się starosta (art. 90 u.o.p.)¹⁹.

Podstawowym i powszechnie znanym sposobem reglamentacji usuwania drzew i krzewów występujących poza lasami jest zezwolenie. Zgodnie z przepisami art. 83 u.o.p. usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego generalnie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Natomiast na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków zezwolenie wydaje wojewódzki konserwator zabytków²⁰. Od 20.07.2010 r., w wyniku nowelizacji ustawy o ochronie przyrody²¹, organ wykonawczy gminy przed wydaniem zezwolenia został dodatkowo zobowiązany do dokonywania oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. Natomiast w stosunku do zezwolenia na usunięcie drzew w obrębie pasa drogowego drogi publicznej, z wyłączeniem obcych gatunków topoli, wprowadzono obowiązek jego uzgadniania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Przy czym uzgodnienie takie następuje również w przypadku, gdy regionalny dyrektor ochrony środowiska nie wyrazi stanowiska w terminie 30 dni od otrzymania projektu zezwolenia. Z kolei wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów na obszarach objętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody wymaga uzyskania zgody odpowiednio dyrektora parku narodowego albo regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Ustawodawca nie określił formy, w jakiej zgoda ta powinna być wyrażona. Należy w tym przypadku zastosować ogólne reguły określone w art. 106 k.p.a., zgodnie z którymi zajęcie stanowiska przez właściwy organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

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. Z praktycznego punktu widzenia najwięcej problemów może sprawić nałożenie przez organ obowiązku przesadzenia drzew i krzewów. Zgodnie ze

¹⁹ Biorąc pod uwagę prawny charakter tych instrumentów, można je odpowiednio zaliczyć do trzech grup instrumentów stosowanych w ochronie środowiska: instrumentów zobowiązujących-reglamentacyjnych (zezwoleń), instrumentów finansowo-prawnych (opłaty) i instrumentów sankcyjnych (administracyjne kary pieniężne). Zob. więcej na ten temat np. **M. Górski, J. Kierzkowska**, *Prawo środowiska i jego dostosowanie do wymagań UE*, [w:] **B. Kozłowska** (red.), *Instrumenty polityki ekologicznej*, Łódź 2005, s. 18–19.

²⁰ Zaliczenie konkretnej nieruchomości i rosnących na niej drzew i krzewów, jako jej elementów składowych, do nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków prowadzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U., nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

²¹ Ustawa z dnia 21.05.2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 119, poz. 804. Zmiany te weszły w życie z dniem 20.07.2010 r.

stanowiskiem W. Radeckiego, uzasadnieniem takiego warunku jest jego wykonalność, ponieważ nie można nakładać obowiązków, które nie mogą być wykonalne²². Oznacza to, że przesadzenie drzewa lub krzewu pozwoli na zachowanie ich żywotności, a jednocześnie obowiązek ten jest wykonalny z punktu widzenia techniki oraz nowego miejsca, gdzie mają znaleźć się drzewa lub krzewy. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku uzależnienia zgody na usunięcie drzew lub krzewów od zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami. W art. 83 ust. 3 u.o.p. ustawodawca wskazał jedynie, iż ma to być liczba drzew lub krzewów nie mniejsza niż liczba usuwanych drzew lub krzewów, nie doprecyzował natomiast, że organ sam może określić w zezwoleniu gatunki drzew lub krzewów sadzonych w miejsce usuwanych. Jednak uprawnienie takie można wywnioskować z ogólnego zadania nałożonego na organ – polegającego na dbałości o zieleń (art. 78 u.o.p.). W piśmiennictwie również zauważa się potrzebę, aby organ administracji nakładając obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych precyzyjnie wskazał ile, jakich gatunków i jakiej wielkości drzewa lub krzewy powinny być posadzone w miejsce usuwanych. K. Gruszecki podkreśla, iż podstawowym kryterium, jakim powinien kierować się w tym zakresie organ administracji jest zasada zrównoważonego rozwoju, której realizacja w praktyce może polegać na zastosowaniu odpowiedniej kompensacji przyrodniczej, która będzie w stanie zrównoważyć zmiany w środowisku spowodowane usunięciem drzew lub krzewów²³.

Zezwolenie na usuwanie drzew i krzewów jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a. wydawaną wyłącznie na wniosek posiadacza nieruchomości o charakterze uznaniowym²⁴. Jeżeli posiadacz nieruchomości nie jest jej właścicielem – do wniosku, zgodnie z art. 83 ust. 1 u.o.p., zobowiązany jest dołączyć zgodę właściciela nieruchomości, na której rośnie drzewo lub krzew przeznaczone do usunięcia. Brak zgody uniemożliwi bowiem rozpoznanie wniosku i uzyskanie pozytywnej decyzji właściwego organu. Ustawodawca, niestety, nie określił formy w jakiej właściciel nieruchomości powinien wyrazić swoją zgodę na usunięcie drzew lub krzewów, ale należy przyjąć, że powinna ona być wyrażona na piśmie²⁵. Ponadto, jeżeli nieruchomość taka stanowi przedmiot współwłasności, zgodę wyrazić muszą wszyscy współwłaściciele²⁶.

²² W. Radecki, *Ochrona walorów krajobrazowych, terenów zieleni, drzew i krzewów*, [w:] J. Sommer (red.), *Komentarz do ustawy o ochronie przyrody. Suplement*, Wrocław 2002, s. 70. Pogląd ów podziela również K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 355–360.

²³ K. Gruszecki, *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6, s. 37.

²⁴ Wyrok WSA z 14.03.2006 r., IV SA/Wa 2237/05, LEX nr 227797.

²⁵ Zob. np. W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 246.

²⁶ Jeżeli przyjmiemy, że usunięcie drzew lub krzewów jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu, to zgodnie z treścią art. 199 kodeksu cywilnego z dnia 23.04.1964 r. (Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.) do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli.

W celu umożliwienia praktycznego zbadania przez właściwy organ, czy taka zgoda w rzeczywistości została przez właściciela wyrażona, ustawodawca jako obligatoryjny element wniosku o wydanie zezwolenia przewidział wskazanie tytułu prawnego władania nieruchomością, z której mają zostać usunięte drzewa lub krzewy. Oprócz spełnienia tego warunku wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać także dodatkowe elementy składowe:

- 1) imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę posiadacza i właściciela nieruchomości;
- 2) nazwę gatunku drzewa lub krzewu;
- 3) obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm;
- 4) przeznaczenie terenu, na którym rośnie drzewo lub krzew;
- 5) przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu;
- 6) wielkość powierzchni, z której zostaną usunięte krzewy;
- 7) rysunek lub mapę określającą usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości (art. 83 ust. 4 u.o.p.)

Brak któregośkolwiek z wymienionych elementów we wniosku zainteresowanego spowoduje, zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a., wezwanie do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

W katalogu zamkniętym ustawodawca wskazał rodzaje drzew lub krzewów, na których usunięcie nie wymaga się uzyskania zezwolenia (art. 83 ust. 6 u.o.p.). Zasadniczo są to drzewa lub krzewy, które podlegają ochronie na podstawie innych aktów prawnych lub zostały posadzone w konkretnym celu. Należą do nich następujące drzewa lub krzewy:

- 1) w lasach;
- 2) owocowe, 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) usuwane w związku z funkcjonowaniem ogrodów botanicznych lub zoologicznych;
- 6) usuwane 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, usuwane na podstawie decyzji właściwego organu;
- 8) stanowiące przeszkody lotnicze, usuwane na podstawie decyzji właściwego organu;

9) usuwane na podstawie decyzji właściwego organu ze względu na potrzeby związane z utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych²⁷.

Za usunięcie drzew lub krzewów w ramach udzielonego zezwolenia posiadacz nieruchomości ponosi opłaty, które nalicza i pobiera organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów (art. 84 ust. 1 u.o.p.)²⁸. Tak więc wysokość opłat za usunięcie drzew lub krzewów powinna być ustalona w wydanym zezwoleniu. To spostrzeżenie zostało potwierdzone przez ustawodawcę w art. 84 ust. 3 u.o.p., zgodnie z którym opłaty za usunięcie drzew lub krzewów a także termin ich usunięcia, przesadzenia lub posadzenia innych drzew lub krzewów ustala się w wydanym zezwoleniu²⁹.

Opłatę za usunięcie drzew ustala się na podstawie stawki zależnej od obwodu pnia oraz rodzaju i gatunku drzewa, przy czym obwód pnia jest mierzony na wysokości 130 cm, a jeżeli drzewo rozwidla się na wysokości poniżej 130 cm, każdy pień traktuje się jako odrębne drzewo (art. 85 ust. 1–3 u.o.p.).

Stawki dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz współczynniki różnicujące stawki w zależności od obwodu pnia, kierując się zróżnicowanymi kosztami produkcji poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz wielkościami przyrostu obwodu pni drzew określił Minister Środowiska w drodze rozporządzenia z dnia 13.10.2004 r.³⁰ Stawki te podlegają z dniem 1 stycznia każdego roku waloryzacji o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej.

Maksymalne stawki opłat za usuwanie drzew i krzewów zostały ustalone w ustawie o ochronie przyrody. I tak na rok 2011 stawki za usuwanie drzew nie mogą przekraczać:

- **312,22 zł** – przy obwodzie do 25 cm;
- **474,13 zł** – przy obwodzie od 26 do 50 cm;
- **740,11 zł** – przy obwodzie od 51 do 100 cm;
- **1156,42 zł** – przy obwodzie od 101 do 200 cm;
- **1734,62 zł** – przy obwodzie od 201 do 300 cm;
- **2428,47 zł** – przy obwodzie od 301 do 500 cm;

²⁷ Art. 83 ust. 6 pkt 10 dodany przez art. 1 pkt 38 ustawy z dnia 3.10. 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 201, poz. 1237) zmieniającej ustawę o ochronie przyrody z dnia 15.11.2008 r.

²⁸ Oprócz opłat z tytułu usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości ustawa o ochronie przyrody z 2004 r. przewiduje jeszcze jeden rodzaj opłat związanych z korzystaniem ze środowiska – za wstęp na niektóre obszary chronione, np. za wstęp do parku narodowego.

²⁹ Art. 84 ust. 3 u.o.p. zmieniony przez art. 1 pkt 39 lit. a) ustawy z dnia 3.10. 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 201, poz. 1237) zmieniającej ustawę o ochronie przyrody z dnia 15.11.2008 r.

³⁰ Rozporządzenie z dnia 13.10.2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew, Dz. U. nr 228, poz. 2306 z późn. zm.

- **3122,31 zł** – przy obwodzie od 501 do 700 cm;
- **4047,46 zł** – przy obwodzie powyżej 700 cm.

Natomiast stawka za usunięcie jednego metra kwadratowego powierzchni pokrytej krzewami została ustalona w wysokości 231,28 zł. Wszystkie stawki podlegają z dniem 1 stycznia każdego roku waloryzacji o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej³¹.

Art. 85 ust. 6 u.o.p. przewiduje podwajanie stawek opłatowych zarówno za usuwanie drzew, jak i za usuwanie krzewów na terenach:

- uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej w rozumieniu ustawy z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych³²,
- nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków,
- terenów zieleni w rozumieniu art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody.

Oprócz takiej sytuacji ustawodawca przewidział także możliwość pomniejszenia opłat. Zgodnie bowiem z art. 84 ust. 6 u.o.p. opłaty za usunięcie drzew lub krzewów związane z budową dróg publicznych, pomniejsza się o koszty poniesione na tworzenie zadrzewień w miejsce usuniętych drzew lub krzewów, w granicach pasa drogowego.

Uiszczenie opłaty za usuwanie drzew lub krzewów powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość opłaty stała się ostateczna. W razie nieterminowego uiszczenia opłaty pobiera się odsetki za zwłokę w wysokości odsetek pobieranych za nieterminowe regulowanie zobowiązań podatkowych. Opłaty nieuiszczone w terminie, podlegają wraz z odsetkami za zwłokę przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W art. 84 ust. 4 i 5 u.o.p. ustawodawca przewidział obowiązek odroczenia terminu uiszczenia opłaty za usunięcie drzew lub krzewów przez organ właściwy do wydania zezwolenia, na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, jeżeli zezwolenie przewiduje przesadzenie ich w inne miejsce lub zastąpienie innymi drzewami lub krzewami. Jeżeli przesadzone albo posadzone w zamian drzewa lub krzewy zachowały żywotność po upływie 3 lat od dnia ich przesadzenia albo posadzenia lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów podlega umorzeniu przez organ właściwy do naliczania i pobierania

³¹ Minister środowiska w terminie do dnia 31 października każdego roku ogłasza, w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, wysokość takich stawek. Stawki obowiązujące w 2011 r. wynikają z obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 15.10.2010 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2011, MP, nr 76, poz. 954.

³² Dz. U. nr 167, poz. 1399 z późn. zm.

opłat³³. Natomiast jeżeli przesadzone albo posadzone inne drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności w okresie do 3 lat od dnia przesadzenia lub posadzenia, posiadacz nieruchomości jest obowiązany niezwłocznie do uiszczenia opłaty za usunięcia drzew³⁴.

Zgodnie z art. 87 ust. 6 u.o.p. opłatę można również rozłożyć na raty lub przesunąć termin jej płatności, na okres nie dłuższy niż 3 lata, jeżeli przemawia za tym sytuacja materialna wnioskodawcy. Decyzje w sprawach rozłożenia opłaty na raty lub przesunięcia terminu płatności podejmuje organ wydający zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów na wniosek zainteresowanego, złożony w ciągu 14 dni od dnia, w którym decyzja, w sprawie ustalenia wysokości opłaty, stała się ostateczna. Jeżeli jednak zaległości płatności rat wyniosą równowartość trzech kolejnych rat, uiszczenie opłaty staje się wymagane w całości.

Obowiązek uiszczenia opłat za usunięcie drzew lub krzewów, przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin uiszczenia opłaty (art. 87 ust.1 u.o.p.). Nie można także wydać decyzji w sprawie ustalenia wysokości opłaty, jeżeli od końca roku, w którym usunięto drzewa lub krzewy, upłynęło 5 lat.

Od generalnej zasady, iż za usuwanie drzew i krzewów posiadacz nieruchomości ponosi opłaty wymierzone przez właściwy organ, ustawodawca przewidział również sytuacje zwolnienia z takiego obowiązku. W świetle art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody nie pobiera się opłat za usuwanie drzew lub krzewów:

- 1) na których usunięcie nie jest wymagane zezwolenie;
- 2) na których usunięcie osoba fizyczna uzyskała zezwolenie na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- 3) jeżeli usunięcie jest związane z odnową i pielęgnacją drzew rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków;
- 4) które zagrażają bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych;
- 5) które zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz kolejowego albo bezpieczeństwu żeglugi;
- 6) w związku z przebudową dróg publicznych i linii kolejowych;
- 7) które posadzono lub wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane;

³³ Oczywiście w praktyce możliwe są również sytuacje, w których część drzew lub krzewów zachowała swoją żywotność, a część nie. Wówczas organ administracji zobowiązany będzie do podjęcia rozstrzygnięcia o charakterze mieszanym, częściowo umarzającym opłaty (za drzewa lub krzewy, które zachowały swoją żywotność lub jej nie zachowały z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości), a częściowo odmawiającym umorzenia (za te drzewa lub krzewy, które nie zachowały żywotności z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości).

³⁴ Art. 84 ust. 5a dodany przez art. 1 pkt 39 lit. b) ustawy z dnia 3.10. 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 201, poz. 1237) zmieniającej ustawę o ochronie przyrody z dnia 15.11.2008 r.

8) z terenów zieleni komunalnej, z parków gminnych, z ogrodów działkowych i z zadrzewień, w związku z zabiegami pielęgnacyjnymi drzew i krzewów;

9) które obumarły lub nie roszą szanse na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości;

10) topoli o obwodzie pnia powyżej 100 cm, mierzonego na wysokości 130 cm, nienależących do gatunków rodzimych, jeżeli zostaną zastąpione w najbliższym sezonie wegetacyjnym drzewami innych gatunków;

11) jeżeli usunięcie wynika z potrzeb ochrony roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową lub ochrony siedlisk przyrodniczych;

12) z grobli stawów rybnych;

13) jeżeli usunięcie było związane z regulacją i utrzymaniem koryt cieków naturalnych, wykonywaniem i utrzymaniem urządzeń wodnych służących kształtowaniu zasobów wodnych oraz ochronie przeciwpowodziowej w zakresie niezbędnym do wykonania i utrzymania tych urządzeń.

Usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia podlega odpowiedzialności administracyjnej, tak samo jak naruszenie niektórych obowiązków związanych z ochroną terenów zielonych i zadrzewień. Należą do nich sytuacje związane ze zniszczeniem terenów zieleni albo drzew lub krzewów, spowodowanym niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności a także zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych (art. 88 ust. 1 u.o.p.).

Administracyjną karę pieniężną wymierza w drodze decyzji administracyjnej odpowiednio wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek wynikających z rozporządzenia z dnia 13.10.2004 r. – dla drzew lub art. 85 ust. 5 i 6 ustawy o ochronie przyrody – dla krzewów. Natomiast stawki kar za zniszczenie jednego metra kwadratowego terenu zieleni w 2011 r. wynoszą:

1) dla trawników – **53,19 zł**,

2) dla kwietników – **456,78 zł**³⁵.

W praktycznym ustaleniu podstaw dla wyliczenia wysokości kar za usuwanie drzew lub krzewów pomocne są wskazane w ustawie pewne reguły postępowania. Zgodnie z nimi, jeżeli ustalenie obwodu zniszczonego lub usuniętego bez zezwolenia drzewa jest niemożliwe, z powodu braku kłody, obwód do wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej ustala się, przyjmując najmniejszy promień pnia i pomniejszając wyliczony obwód o 10%. Jeżeli ustalenie obwodu lub gatunku zniszczonego lub usuniętego bez zezwolenia drzewa jest niemożliwe, z powodu wykarczowania pnia i braku kłody, dane do wyliczenia administracyjnej kary

³⁵ Stawki te podlegają z dniem 1 stycznia każdego roku waloryzacji o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej.

pieniężnej ustala się na podstawie informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego, powiększając ją o 50%. Także jeżeli ustalenie wielkości powierzchni zniszczonych lub usuniętych bez zezwolenia krzewów nie jest możliwe, z powodu usunięcia gałęzi i korzeni, wielkość tę przyjmuje się na podstawie informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego.

Nałożona kara powinna zostać uiszczona w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość kary stała się ostateczna. Na wniosek zainteresowanego, złożony w ciągu 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stała się ostateczna, karę można rozłożyć na raty na okres nie dłuższy niż 5 lat. Kary ustalone, a nieuiszczone w wyznaczonym terminie, podlegają wraz z odsetkami za zwłokę przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Kary nie uiszcza się po upływie 5 lat od końca roku, w którym upłynął termin jej wniesienia³⁶.

W podsumowaniu należy stwierdzić, iż w realizacji zadania polegającego na ochronie drzew i krzewów występujących poza lasami gmina może posługiwać się określonymi instrumentami prawnymi. Analiza przepisów ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. prowadzi do wniosku, że istotną rolę w tym zakresie odgrywają kompetencje prawodawcze rady gminy przyjmujące postać uchwały, na podstawie której jest możliwe utworzenie formy ochronnej dla omawianych składników przyrody na terenie poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, jaką są parki gminne. Jednak dominujące znaczenie należy przyznać podstawowej prawnej formie, za której pomocą działają organy administracji, jaką jest akt administracyjny. Stosując tę właśnie formę odpowiednie organy, a zwłaszcza organy wykonawcze gminy reglamentują usuwanie drzew i krzewów występujących na terenach miast i wsi, wydając odpowiednie zezwolenia i ustalając w nich opłaty za to uprawnienie oraz nakładają administracyjną karę pieniężną za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia, a także za naruszenie niektórych obowiązków związanych z ochroną terenów zielonych i zadrzewień związanych ze zniszczeniem terenów zieleni albo drzew lub krzewów, spowodowanym niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności oraz zniszczeniem drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowanym niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych. Administracyjna kara pieniężna wymierzana jest w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, co wydaje się dość zauważalnym obciążeniem finansowym, mającym na celu przezwyciężenie dysproporcji w dotychczas

³⁶ Minister Środowiska określił w drodze rozporządzenia z dnia 22.09.2004 r. tryb nakładania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów, Dz. U. nr 219, poz. 2229 z późn. zm.

funkcjonującym systemie opłat i kar, które zapewne przyczyni się do zwiększenia skuteczności w stosowaniu wskazanych instrumentów, a zwłaszcza uzyskiwania zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów.

Aneta Kaźmierska-Patrzyzna

LEGAL TOOLS OF TREES AND BUSHES PROTECTION

The issue of legal protection of trees and bushes outside forests is regulated by the wildlife conservation act of 16 April 2004 and belongs to local government tasks. To fulfill these tasks the council is equipped with legal tools of various character. One of these tools concerning the protection of trees and bushes in urban and rural areas, which has been functioning in legislation for a long time, is the duty of property owners to get permission to remove trees and bushes. The duty in question is connected with the obligation to incur charge on account of such removal while the amount of the charge ought to be specified in the permission. However, in some cases legislator provides for exemption from both obtaining the permission and incurring charge. By contrast any removal of trees and bushes without required permission as well as violating other obligations connected with the protection of trees and bushes result in imposing a fine which amounts to triple charge of the removal.

The tools mentioned above (permission to remove trees and bushes, charges for removal of trees and bushes approved by the permission, a mandatory penalty for the removal of trees and bushes without required permission and for the destruction of trees, bushes and greenery) are in the form of administrative decisions, so in theory they are administrative deeds issued by a local executive body: respectively by a borough leader, a mayor, or a city president. However, such tools are used by a starost with reference to property owned by a local government.