

Renata Stachańczyk, Krzysztof Gruszecki

Ochrona i konserwacja parków zabytkowych a prawna ochrona przyrody. Właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów

Kurier Konserwatorski nr 7, 51-56

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ochrona i konserwacja parków zabytkowych a prawna ochrona przyrody.

Właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów

Krzysztof Gruszecki*

W polskim systemie prawnym zakres dóbr podlegających ochronie jest bardzo szeroki i w wielu przypadkach przyczyny poddania ich ochronie są mocno zróżnicowane, gdyż bierze się w tym przypadku pod uwagę różnego rodzaju interesy społeczne, takie jak np. ochrona wartości historycznych, kulturalnych czy przyrodniczych. W takim przypadku może dochodzić jednak i dochodzi do kolizji pomiędzy różnymi rodzajami interesu społecznego. Właśnie taka sytuacja występuje w przypadku drzew i krzewów rosnących na terenie nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. Ochrona tych ostatnich jest bowiem realizowana na podstawie Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), natomiast drzewa i krzewy zasadniczo są chronione jako obiekty przyrodnicze na podstawie Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220). Podstawowym środkiem prawnym, który ma zagwarantować ich właściwą ochronę, jest wynikająca z postanowień art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody konieczność uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów. W związku z tym, że w odniesieniu do drzew i krzewów rosnących na obszarach objętych ochroną przez ich wpisanie do rejestru zabytków pojawia się wątpliwość, które z dóbr podlega-

jących ochronie jest cenniejsze i w przypadku kolizji powinno zostać zachowane, ustawodawca w celu ułatwienia rozwiązania tych praktycznych wątpliwości w art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody przewidział, że zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wydaje wojewódzki konserwator zabytków.

Rozwiązanie to nie usuwa jednak wszystkich praktycznych wątpliwości związanych z ochroną drzew i krzewów znajdujących się na terenie nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. Dlatego też w dalszej części tego opracowania omówione będą w pierwszej kolejności zagadnienia związane z właściwością rzeczową poszczególnych organów administracji w omawianej kategorii spraw administracyjnych, w drugiej części będzie mowa o tym, co stanowi przedmiot ochrony (gdyż ten element powinien być oceniany już w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, a zatem już po ustaleniu, jaki organ administracji powinien załatwić konkretną sprawę administracyjną), w trzeciej i ostatniej będzie natomiast mowa o kryteriach, jakimi powinny kierować się organy administracji w procesie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów.

W związku z tym w każdym przypadku budzącym wątpliwości organy, do których wpłynął wniosek

* Autor jest radcą prawnym, autorem komentarzy do ustaw: Prawo ochrony środowiska, ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku

i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska i ocenach oddziaływania na środowisko.

o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, powinny w pierwszej kolejności wyjaśnić, jaki konkretnie obiekt został wpisany do rejestru zabytków. Wpis do tego ostatniego, zgodnie z postanowieniami art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stanowi jedną z form ochrony zabytków i zgodnie z postanowieniami art. 8 tego aktu prawnego jest prowadzony na terenie województwa przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. W myśl art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wpis do rejestru zabytków dokonywany jest na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, zaś przedmiotem wpisu do rejestru, zgodnie z postanowieniami ust. 2 i 3 tego przepisu, mogą być zarówno konkretne nieruchomości, jak i układy urbanistyczne, ruralistyczne lub historyczne zespoły budowlane.

Na tym tle pojawiły się jednak wątpliwości interpretacyjne, związane z ustaleniem, czy właściwość wojewódzkiego konserwatora zabytków pojawia się tylko wówczas, gdy przedmiotem postępowania są drzewa i krzewy znajdujące na terenie konkretnej nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, czy też również wówczas, gdy wpisem do rejestru objęto tylko układ urbanistyczny, ruralistyczny lub historyczny obiekt budowlany.

Próbując rozwiązać te wątpliwości interpretacyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że „O właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawach określonych w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody będzie przesądzać to, czy drzewo lub krzew, którego dotyczy wnioski, będzie rosnąć na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Sam fakt wpisania nieruchomości do rejestru zabytków, nie zaś uznanie składnika przyrody, tj. drzewa, krzewu, za zabytek przesądza o właściwości rzeczowej tego organu” (postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2006 r., II OW 6/06, Lex nr 209441; podobnie również w postanowieniu NSA z dnia 5 stycznia 2007 r., II OW 52/06, Lex nr 295009). Argumentem przemawiającym za prawidłowością takiego poglądu były postanowienia art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, koncentrującego uprawnienia w odniesieniu do obiektów wpisanych do rejestru zabytków w jednym ręku, to jest wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pogląd ten co prawda spotkał się z krytyką w literaturze przedmiotu, w której zwrócono uwagę na to, że czym innym jest objęcie wpisem do rejestru zabytków konkretnej nieruchomości, a czym innym założeń urbanistycznych, w związku z czym rozwiązanie o charakterze wyjątku od reguły, jaką jest wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów przez organy wykonaw-

cze gminy, nie powinno być interpretowane w sposób rozszerzający (K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2009). Tym niemniej z punktu widzenia praktyki trudno nie zauważyć poglądów zaprezentowanych w orzecznictwie sądowym. W celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych w przyszłości wskazane byłoby posłużenie się w art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody bardziej precyzyjnymi rozwiązaniami.

Przyjęcie, że wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków przysługują uprawnienia do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów objętych ochroną konserwatorską na podstawie art. 9 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie rozwiązuje wszystkich problemów kompetencyjnych, związanych z ochroną drzew i krzewów na tych terenach. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 83 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, z obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów zwolniono drzewa usuwane na podstawie decyzji innych organów z wałów przeciwpowodziowych i terenów w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału, które utrudniają widoczność sygnalizatorów i pociągów, a także utrudniają eksploatację urządzeń kolejowych albo powodują tworzenie na torowiskach zasp śnieżnych; stanowiących przeszkody lotnicze albo niszczących urządzenia szczegółowych melioracji wodnych. W tych przypadkach nie zachodzi konieczność uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu na podstawie ustawy o ochronie przyrody.

Nie wyklucza to jednak wystąpienia sytuacji, w których drzewa lub krzewy będące źródłem tego typu zagrożeń jednocześnie będą znajdowały się na terenach wpisanych do rejestru zabytków. W takim przypadku organ administracji prowadzący postępowanie przed nałożeniem obowiązku usunięcia drzew i krzewów będzie musiał zadbać o to, aby wojewódzki konserwator zabytków zgodził się na to, wydając zezwolenie na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z uwagi na to, że mogłoby to prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru zabytków. Przypomnienie o tym wydaje się o tyle istotne, że w takim przypadku przed usunięciem konkretnego drzewa będzie zachodziła konieczność wydania dwóch różnych decyzji przez dwa organy administracji powołane do realizacji odmiennych zadań.

Bardzo podobnie będzie się przedstawiała sytuacja również wówczas, gdy na terenie wpisanym do rejestru zabytków (np. w parku) będzie wyznaczona na podstawie art. 60 ustawy o ochronie przyrody strefa ochronna ostoi oraz stanowisk lub miejsc

stałego występowania, rozrodu, regularnego przebywania roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną gatunkową. W takim przypadku zgodnie z postanowieniami art. 60 ust. 6 tego aktu prawnego na terenie stref ochrony zabrania się między innymi wycinania drzew i krzewów bez zezwolenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska. W związku z tym, jeżeli będzie zachodziła konieczność usunięcia drzew lub krzewów rosnących na terenie strefy ochronnej, wyznaczonej wokół miejsca występowania gatunku chronionego, znajdującego się na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, w pierwszej kolejności będzie musiał wypowiedzieć się co do takiej konieczności wojewódzki konserwator zabytków, w decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a dopiero później regionalny dyrektor ochrony środowiska już na ogólnych zasadach, wynikających z ustawy o ochronie przyrody, wypowie się co do możliwości usunięcia konkretnych drzew lub krzewów. Zaletą takiego, wydawałoby się złożonego postępowania jest to, że w konkretnym przypadku w sposób profesjonalny będzie dokonana ocena wpływu usunięcia konkretnego obiektu przyrodniczego, zarówno z punktu widzenia ochrony przyrody, jak i opieki nad zabytkami. W przyszłości należałoby jednak rozważyć wprowadzenie rozwiązań prawnych, przewidujących w takich sytuacjach współdziałanie pomiędzy organem ochrony środowiska a wojewódzkim konserwatorem zabytków w trybie uzgodnienia, na zasadach wynikających z art. 106 k.p.a., gdyż mogłoby to przyspieszyć i uprościć postępowanie bez uszczerbku dla jego strony merytorycznej.

Po ustaleniu, jakie organy mogą być rzeczowo właściwe do wydawania decyzji odnoszących się do usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, zastanowić się należy, co z punktu widzenia prawa podlegać będzie ochronie, a zatem usunięcie czego będzie wymagało uzyskania zezwolenia. Drzewa i krzewy jako obiekty przyrodnicze mogą mieć nieco inny zakres znaczeniowy z punktu widzenia nauk przyrodniczych i prawnych. Dlatego też kilka słów należy poświęcić temu, co będzie drzewem z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa, gdyż determinuje to zakres przedmiotowy dalszych rozważań, pozwalając ustalić, co na podstawie obowiązujących przepisów prawa podlega ochronie.

W dendrologii przyjmuje się, że aby można było mówić o występowaniu drzewa, powinno ono posiadać pień, koronę, bryłę korzeniową oraz być rośliną wieloletnią. Z punktu widzenia obowiązujących przepisów charakteru tego nie tracą jednak również obiekty przyrodnicze, które na skutek zjawisk natu-

ralnych (np. wichury) lub celowej działalności człowieka utraciły pień lub koronę. Istotne jest bowiem tylko to, czy konkretny obiekt posiadał kiedykolwiek niezbędne składniki drzewa, a nie czy ma je w chwili usuwania (K. Gruszecki, *Pojęcie prawne drzewa*, „Aura” 1997, nr 9, s. 22-23). Ocena w tym zakresie powinna być bowiem dokonywana przez organ administracji. W przeciwnym razie kwalifikacji, z jakim drzewem (i czy rzeczywiście drzewem) mamy do czynienia, dokonywałby podmiot zainteresowany jego usunięciem. Ponadto przyjmowanie, że w obrocie prawnym występuje drzewo tylko wówczas, gdy posiada ono równocześnie wszystkie elementy składowe, mogłoby doprowadzić do nasilenia patologicznych zjawisk powodujących utratę przez konkretny obiekt przyrodniczy statusu drzewa, co pozwalałoby usunąć pozostałość już bez obowiązku uzyskania zezwolenia. Natomiast w przeciwieństwie do drzew, krzewy nie tworzą pnia i korony, lecz rozgałęziają się wskutek silnego rozrostu pędów bocznych.

Z punktu widzenia przyrodniczego o drzewach lub krzewach możemy mówić do momentu, gdy zachowują one swoją żywotność. Dla prawa nie jest to jednak takie oczywiste, gdyż polski ustawodawca w art. 86 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody zwolnił usunięcie drzew obumarłych lub nie rokujących szans na przeżycie z obowiązku ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska, ale nie z obowiązku uzyskania zezwolenia. Oznacza to w praktyce, że w świetle obowiązujących przepisów prawa drzewami będą obiekty przyrodnicze spełniające określone wyżej wymagania bez względu na ich żywotność. Oceny żywotności drzew będzie natomiast dokonywał organ administracji w ramach prowadzonego postępowania w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew (ostatnio wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2008 r., II OSK 1898/06, Lex nr 505240). Mówiąc o drzewach obumarłych, należy poważnie się zastanowić również nad tym, w jaki sposób z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa należy traktować tzw. „wiatrołomy” i „wykroty”. Nie wynika z nich bowiem bezpośrednio, jak mają być one traktowane. W praktyce często przyjmuje się, że drzewo przewrócone lub złamane przestaje pełnić już swoje funkcje i jako takie może być uprzątnięte bez konieczności uzyskiwania na to zezwolenia (w odniesieniu do tych ostatnich pogląd taki reprezentuje W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009, s. 187). Problem ten szczególnie ważny staje się w okresie nasilenia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, takich jak burze czy wichury. W rzeczywistości pogląd ten nie znajduje jednak odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawa, a sprawa nie jest taka prosta. Jak

próbowałem bowiem wykazać, żywotność drzewa (a co za tym idzie, również jego całość oraz statyka) nie ma wpływu na zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa. Ponadto w wielu przypadkach „wiatrołomy” i „wykroty” zachowują żywotność lub istnieje techniczna możliwość przywrócenia ich do pionu.

Dlatego też, podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że „wiatrołomy” i „wykroty”, tak jak drzewa obumarłe, będą mogły być usuwane tylko i wyłącznie na podstawie zezwolenia (jeżeli jest ono wymagane), gdyż z punktu widzenia prawnego nadal pozostają drzewami, a żaden z wyjątków wymienionych w art. 83 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, zwalniających z tego obowiązku, nie obejmuje drzew połamanych lub przewróconych (K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2009). Odstępstwa te natomiast zgodnie z ogólnymi regułami wykładni nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający, ale wręcz przeciwnie – ścieśniająco.

W związku z tym również usunięcie „wiatrołomów” lub „wykrotów” stwarzających zagrożenie będzie następowało na podstawie zezwolenia. Stanu tego nie zmienia również wystąpienie przypadków wyższej wagi, związanych ze stworzeniem przez złamane lub przewrócone drzewa zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi albo wartości materialnych. W takiej sytuacji usunięcie drzew, zgodnie z postanowieniami art. 86 ust. 5 lub 6 ustawy o ochronie przyrody, zwolnione będzie z obowiązku poniesienia opłaty za korzystanie ze środowiska, ale i tak na ogólnych zasadach powinno poprzedzać je wydanie przez organ administracji wymaganego zezwolenia. Na gruncie ochrony przyrody, jeżeli ustawodawca widzi konieczność działania w stanach wyższej konieczności, to tak, jak ma to np. miejsce w przypadku zakazów wprowadzonych na terenie parków krajobrazowych, w art. 17 ust. 2 pkt. 3 ustawy o ochronie przyrody przewiduje, że nie dotyczą one prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym. Skoro zatem takich rozwiązań wyjątkowych, pozwalających odstąpić od reguły (jaką jest uzyskanie zezwolenia), nie ma w przypadku drzew, to znaczy, że nie można wprowadzać ich w drodze interpretacji.

Z punktu widzenia zakresu przedmiotowego obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów istotne jest również przypomnienie o postanowieniach art. 83 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym zwolnione z obowiązku uzyskania zezwolenia jest również usuwanie drzew i krzewów:

- w lasach,
- owocowych, z wyłączeniem rosnących na terenie

nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz w granicach parku narodowego lub rezerwatu przyrody – na obszarach nieobjętych ochroną krajobrazową,

- na plantacjach drzew i krzewów,
- których wiek nie przekracza 5 lat,
- usuwanych w związku z funkcjonowaniem ogrodów botanicznych lub zoologicznych,
- 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 z terenów w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału,
- 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,
- stanowiących przeszkody lotnicze, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu,
- usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu ze względu na potrzeby związane z utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych.

Skoro bowiem usunięcie tych kategorii drzew i krzewów nie wymaga uzyskania zezwolenia na ogólnych zasadach, to nie ma również podstaw do wydawania zezwoleń przez wojewódzkich konserwatorów zabytków (co oczywiście nie wyklucza automatycznie możliwości orzekania na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Dużo praktycznych problemów może rodzić także ustalenie kryteriów, jakimi powinien kierować się organ administracji przy wydawaniu lub odmowie wydawania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, wówczas gdy jest ono wymagane. W obowiązujących przepisach prawa brak jest bowiem w tym zakresie bezpośrednich rozwiązań. Nie oznacza to jednak, że nie można ich wyinterpretować. Skoro zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów stanowi ograniczenie prawa własności do nieruchomości, na której rosną drzewa lub krzewy, to organ prowadzący postępowanie powinien dążyć do tego, aby wydana w nim decyzja uwzględniała zarówno interesy posiadacza nieruchomości, umożliwiając mu jej wykorzystanie np. na cele wynikające z postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z jednoczesnym poszanowaniem walorów środowiska. Jeżeli te dwa przeciwstawne czasami interesy będą w decyzji wyważone, to będzie ona mogła być uznana za prawidłową. Nato-

miast jeżeli z uzasadnienia decyzji będzie wynikało, że organ administracji przy jej wydawaniu kierował się tylko jednym z tych interesów, to taka decyzja, jako jednostronna, z punktu widzenia procesowego będzie wadliwa. Na taką konieczność zwraca się również uwagę w orzecznictwie podkreślającym, że „1. Orzeczenie w przedmiocie usunięcia drzew ma charakter uznaniowy. Organ orzekający musi kierować się w pierwszym rzędzie zasadami ogólnymi wskazanymi w k.p.a. a więc dążyć do załatwienia sprawy uwzględniając interes publiczny oraz słuszny interes strony (art. 7). Określając ramy interesu publicznego trzeba mieć na względzie, iż w świetle regulacji normatywnych rośliny nie objęte formami ochrony przyrody mogą być niszczone m.in. jedynie w związku z racjonalną gospodarką (art. 125 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody). We wskazanym przepisie prawodawca posłużył się określeniem »niszczenie«. W kontekście wymienionych w przepisie enumeratywnie przypadków, gdy dopuszcza się niszczenie roślin, trzeba stwierdzić, iż pojęcie to występuje w znaczeniu odnoszącym się do wszystkich przypadków unicestwienia czy przetwarzania zasobów przyrodniczych, także w związku z ich prawidłową eksploatacją, w tym usuwaniem drzew. 2. Brak jest podstaw do twierdzenia, iż istnieje generalny prymat swobodnego dostępu światła do nowo realizowanych budynków nad względami ochrony zasobów przyrody, w tym drzew. 3. Względny estetyczny nie zostały zaliczone do przesłanek ingerencji w zasoby przyrodnicze wskazanych w art. 125 ustawy o ochronie przyrody. Nie uzasadniają one także wykorzystywania czy przekształcania elementów przyrodniczych w procesie budowlanym (art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska)” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2006 r., IV SA/2237/05, Lex nr 227797).

W praktyce jednym z najczęstszych powodów, mających uzasadnić wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa, jest stwarzanie przez nie zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia. Pojęciu zagrożenia może być jednak nadawany różny zakres znaczeniowy, co może stanowić źródło wątpliwości interpretacyjnych. Ustalając, czy w rzeczywistości mamy do czynienia z zagrożeniami, należy pamiętać o tym, że usunięcie drzew będących ich źródłem zwolnione jest w myśl art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody z obowiązku ponoszenia opłat, a zatem zagrożenia powodowane przez drzewa muszą mieć charakter realny, a nie hipotetyczny, gdyż każde drzewo może kiedyś stanowić przyczynę takiego zagrożenia. W związku z tym w przeciwnym razie z wyjątku zrobiono by regułę nie mającą nic wspólnego ze zrównoważonym rozwojem.

Dużą pomocą przy ustalaniu, czy konkretne drzewo stanowi źródło zagrożenia dla ludzi lub mienia, może stanowić również pogląd, zaprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, stwierdzający, że „Decyzja w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew zależy od uznania organu, którego obowiązkiem jest dbałość o przyrodę, ochrona składników przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach. W ramach wykonywania tego obowiązku organ miał prawo uznać, iż sporne drzewa nie kwalifikują się do wycięcia. Zaś wskazując na kwestię właściwej pielęgnacji drzew, której – mając na względzie wielkość drzew – można dokonać tylko przy pomocy odpowiednich służb, zrealizował kolejny cel ochrony przyrody w zakresie kształtowania właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informację. W żadnej zaś mierze o wydaniu zezwolenia na usunięcie klonów pospolitych nie mogła zadecydować argumentacja strony co do braku zgody ubezpieczyciela na ubezpieczenie budynku będącego w posiadaniu strony, który rzekomo twierdził, iż drzewa te grożą przewróceniem się, zwłaszcza w sytuacji, gdy przeprowadzone oględziny dowiodły, iż drzewa są obiektami żywymi, okazałymi, nie mają wyniesionego systemu korzeniowego, posiadają zdrowe pnie i korony, poza kilkoma suchymi gałęziami powstałymi na skutek zaniedbań w ich pielęgnacji” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2007 r. IV SA/Wa 2017/06, Lex nr 316625).

Pogląd ten został oczywiście wypowiedziany w indywidualnej sprawie, w stosunku do drzew określonych gatunków, zasługuje on jednak na pełną aprobatę, a jego praktyczne znaczenie może być dużo większe, niż może wynikać z przytoczonej tezy. W orzeczeniu tym sąd zwrócił bowiem uwagę na konieczność dostosowania stosowanych środków do rodzaju zagrożenia, które w konkretnym przypadku występuje oraz zmusza zarówno posiadacza nieruchomości zainteresowanego usunięciem drzew lub krzewów, jak i organ właściwy, do wydania zezwolenia do dokonania oceny, czy usunięcie obiektów przyrodniczych jest jedynym rozwiązaniem problemów występujących w danej sprawie. Jeżeli z dokonanej oceny będzie wynikało, że stan zagrożenia, którego źródłem są drzewa lub krzewy, da się wyeliminować przez zastosowanie mniej drastycznych środków niż usunięcie drzew lub krzewów (np. przez przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych), to organ prowadzący postępowanie w takim przypadku nie będzie miał podstaw wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, a w uzasadnieniu decyzji odmownej powinien wskazać, zastosowanie jakich środków powinno doprowadzić do usunięcia stanu zagrożenia przez drzewa. Okoliczność, na

którą zwrócił uwagę sąd, jest bardzo istotna również z punktu widzenia podmiotów korzystających ze środowiska, zwraca bowiem uwagę na to, że to na nich ciąży obowiązek właściwej dbałości o drzewa i krzewy rosnące na terenie ich nieruchomości oraz na konieczność podejmowania właściwych zabiegów pielęgnacyjnych. Z ich punktu widzenia okolicznością uzasadniającą usunięcie drzew lub krzewów może być udowodnienie, że inne podejmowane wcześniej działania nie doprowadziły do usunięcia stanu zagrożenia dla ludzi lub mienia.

Przedstawione wyżej kryteria, jakimi powinien kierować się organ administracji w procesie wydawania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, zostały wypracowane na gruncie spraw, w których drzewa nie były usuwane z terenów nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. Nie ma chyba jednak żadnych przeciwwskazań, aby podobnymi regułami kierowały się również organy ochrony zabytków, wydając zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów. Oczywiście, w tych przypadkach dojdzie jeszcze jedno bardzo ważne kryterium, jakim jest wpływ drzew i krzewów na zabytki, z powodu których konkretna nieruchomość została objęta ochroną konserwatorską. Biorąc jednak pod uwagę zróżnicowanie przyczyn, jakie legły u podstaw takiej ochrony, należy pamiętać o tym, aby ocena taka była zawsze zindywidualizowana i dostosowana do potrzeb rozpoznawanej sprawy, gdyż w przeciwnym razie może ona zostać zakwalifikowana jako dowolna, co będzie rzutowało na prawidłowość podjętego rozstrzygnięcia.

Podsumowując zatem tę część rozważań, należy stwierdzić, że nieokreślenie w ustawie o ochronie

przyrody jednoznacznych kryteriów, jakimi powinien kierować się organ administracji przy wydawaniu zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów, nie jest tożsame z ich brakiem, gdyż mogą być one zrekonstruowane na podstawie innych norm prawnych, w wyniku czego swoboda działalności organów administracji w tym zakresie jest mocno ograniczona, o czym w praktyce często się zapomina.

Zwieńczeniem każdego postępowania administracyjnego będzie decyzja kończąca postępowanie. W przypadku zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów ustawodawca w żadnym przepisie prawa nie określa, co powinny one zawierać. Dlatego też w praktyce ich treść może być mocno zróżnicowana w zależności od tego, jakie okoliczności organ administracji uznał za istotne w procesie orzekania w przedmiocie wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów (szerzej na ten temat: K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2009).

Reasumując, należy zatem stwierdzić, że w zakresie ochrony drzew i krzewów znajdujących się na obszarach objętych ochroną konserwatorską, organy ochrony zabytków mogą wypowiadać się również w innych przypadkach niż tylko wydawanie na podstawie art. 83 ust. 2 zezwoleń w przedmiocie usunięcia drzew i krzewów. Również, jak próbowałem wyżej wykazać, kryteria, jakimi muszą się w tym zakresie kierować, są mocno zróżnicowane i powinny uwzględniać zagadnienia związane z troską o zachowanie właściwego stanu zarówno zabytków, jak i składników przyrodniczych, jakimi są drzewa i krzewy.