

Tomasz Moll

Kara za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Roczniki Administracji i Prawa 16/1, 227-238

2016

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.

Oryginalny artykuł naukowy

Original Article

Data wpływu/Received: 15.03.2016

Data recenzji/Accepted: 25.04.2016

Data publikacji/Published: 20.06.2016

Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) **Statistical Analysis (analiza statystyczna)**

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Tomasz Moll¹

KARA ZA USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW BEZ WYMAGANEGO ZEZWOLENIA W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

W myśl art. 83 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek³:

¹ dr; Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfatego w Katowicach.

² Dz.U.2013.627, z późn. zm., zwana dalej u.o.p.

³ Zgodnie z art. 83 ust. 4 u.o.p. wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać:

- 1) imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę posiadacza i właściciela nieruchomości albo właściciela urządzeń, o którym mowa w ust. 1 pkt 2;
- 2) tytuł prawny władania nieruchomością, z tym że wymóg ten nie dotyczy wniosku właściciela urządzeń, o którym mowa w ust. 1 pkt 2;
- 3) nazwę gatunku drzewa lub krzewu;
- 4) obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm;
- 5) przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo lub krzew;

– posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości;
 – właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.

W przypadku wniosku o usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, zezwolenie na nie wydaje wojewódzki konserwator zabytków (por. art. 83 ust. 2 u.o.p.).

Konieczność uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów traktowane jest bardzo rygorystycznie, ponieważ obejmuje także drzewa lub krzewy obumarłe. Wynika to z przyjmowanego w orzecznictwie założenia, że właściciel lub posiadacz nieruchomości nie posiada uprawnień do samodzielnej oceny rodzaju i wielkości drzew lub krzewów i samowolnego usunięcia drzew lub krzewów, które według jego oceny z jakichś powodów powinny zostać usunięte. Jedynie właściwy organ, posiadający wiedzę w zakresie ochrony przyrody, władny jest dokonać oceny, czy drzewo lub krzew są obumarłe⁴. Także w sytuacji, gdy drzewo zagraża bezpieczeństwu, nie zwalnia od obowiązku uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 83 ust. 1 u.o.p.⁵

Obowiązek występowania z wnioskiem o uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości nie ma zastosowania do drzew lub 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 10 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 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 (art. 83 ust. 6 u.o.p.).

Powyższy katalog ma charakter zamknięty i zgodnie z zasadą interpretacyjną *exceptio*

6) przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu;

7) wielkość powierzchni, z której zostaną usunięte krzewy;

8) rysunek lub mapę określającą usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości.

⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 listopada 2011r, II SA/Kr 1320/12, LEX nr 1697859.

⁵ Por. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., II OSK 810/11, LEX nr 1252194. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2012 r., IV SA/Wa 1944/11, LEX nr 1146136, stwierdzono, że: „Nawet w sytuacji, gdy drzewo z jakichś przyczyn (wywrócenie się, obumarcie itp.) stwarza zagrożenia, okoliczność ta może co najwyżej stanowić uzasadnienie wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie takiego drzewa, lecz nie może usprawiedliwiać samowolnego działania osoby dokonującej wycięcia drzewa”.

tiones non sunt extendae nie podlega interpretacji rozszerzającej, co oznacza, że obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim wynika to wprost z jego treści⁶. W orzecznictwie podkreśla się, że zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów może być wydane jedynie w sytuacji, gdy przyczyna jego usunięcia jest na tyle istotna, że przemawia za rezygnacją w danym przypadku z zasady zachowania drzew jako podlegającego ochronie prawnej elementu przyrody⁷. Przesłanki nadrzędnego interesu wnioskodawcy nad interesem społecznym w postaci ustawowej ochrony drzew powinny zostać rzetelnie przedstawione i udokumentowane we wniosku o wydanie zezwolenia (por. art. 83 ust. 4 pkt 6 i 7 u.o.p.)⁸.

Uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może okazać się jednak w praktyce problematyczne, bowiem wnioskodawca musi w sposób niebudzący wątpliwości wykazać, że usunięcie drzew lub krzewów w danym przypadku jest niezbędne do tego stopnia, że powinno się na zasadzie wyjątku zrezygnować z ochrony prawnej elementu przyrody. Należy mieć na uwadze charakter decyzji w tej sprawie. Zezwolenie (albo jego odmowa) na usunięcie drzew lub krzewów jest wyrażane w drodze decyzji uznaniowej⁹, co oznacza, że nawet przyczyna zasługująca – zdaniem wnioskodawcy – na szczególną aprobatę, może zostać oceniona przez organ jako niewystarczająca.

A zatem w świetle powyższego, uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może okazać się niejednokrotnie na tyle trudne, że podmiot zobowiązany zdecyduje się na usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, ponieważ albo nie potrafi go uzyskać, albo też (wbrew zasadzie uznającej fikcję powszechnej znajomości prawa) nie jest świadomy tego obowiązku.

PRZESŁANKI WYMIERZENIA ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ

Zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usuwanie¹⁰ drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia

⁶ Por. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 2052/10, LEX nr 1126335.

⁷ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2014 r., IV SA/Po 358/14, „Wspólnota” 2014, nr 24, s. 9.

⁸ WSA w Szczecinie w wyroku z 5 stycznia 2011 r., II SA/Sz 764/10, LEX nr 754935 wskazał, że: „5. Postępowanie w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę i postępowanie w przedmiocie udzielenia zezwolenia na wycięcie drzew to dwa odrębne i niezależne postępowania administracyjne. Żaden z przepisów ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody nie stanowi o konieczności posiadania pozwolenia na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, aby móc się ubiegać o zezwolenie na wycięcie drzew; to jednak należy brać pod uwagę, że tylko konkretne uzasadnienie każdego przypadku wycięcia drzewa może stanowić podstawę do przyznania interesowi strony prymatu nad wynikającym z ustawy 2004 r. o ochronie przyrody interesem społecznym. W takiej sytuacji najlepszym uzasadnieniem może być właśnie pozwolenie na budowę, choć nawet uzyskanie pozwolenia na budowę w szczególnych przypadkach może nie zagwarantować uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew”.

⁹ WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 25 marca 2013 r., II SA/Gl 1021/12, LEX nr 1437347, orzekł: „1. Z uregulowań u.o.p. wynika, iż przewidziane w art. 83 ust. 1 tej ustawy zezwolenie na wycięcie drzew (krzewów) jest wyjątkiem od reguły zachowania drzew (krzewów) jako podlegających ochronie prawnej elementu przyrody, a sama decyzja w przedmiocie zezwolenia jest decyzją uznaniową”. Jak stwierdzono w wyroku WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2012 r., IV SA/Wa 175/12, LEX nr 1212685, „1. Norma art. 83 u.o.p. nie określa żadnych szczegółowych przesłanek określających przypadki, które obligują organ administracji do udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów bądź do odmowy jego wydania. Organ administracji, działając w granicach uznania administracyjnego, winien wobec tego rozważyć, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe”.

¹⁰ WSA w Krakowie w wyroku z dnia 17 lipca 2008 r., II SA/Kr 440/08, LEX nr 505828, stwierdził: „Ścięcie ponad

nia¹¹. Art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. stanowi podstawę odpowiedzialności o charakterze administracyjnym, a nie karnym, co wiąże się brakiem konieczności wykazywania przez organ winy podmiotu, na którego kara taka została nałożona. Bez znaczenia pozostaje również świadomość albo jej brak co do obowiązku uzyskania zezwolenia czy okoliczność, że w przypadku uzyskania zezwolenia usunięcie drzewa byłoby wolne od opłat. Dla urzeczywistnienia odpowiedzialności administracyjnej istotne jest jedynie zaistnienie określonego faktu, który powiązany jest z obowiązkiem zastosowania określonej dolegliwości¹².

Zdaniem K. Gruszeckiego stroną postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej są „na zasadzie domniemania” wszystkie te podmioty, które w myśl art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p. uczestniczyłyby w postępowaniu o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Przede wszystkim będą nimi właściciele lub współwłaściciele nieruchomości, z której drzewa lub krzewy zostały usunięte, a także wszyscy jej ewentualni posiadacze¹³. O odpowiedzialności posiadacza można mówić jednak dopiero wówczas, jeżeli faktycznie usunął drzewa lub krzewy bez zezwolenia. W przypadku gdy nieruchomość, na której rosną drzewa, jest współwłasnością kilku podmiotów będących jej posiadaczami, z wnioskiem o uzyskanie zezwolenia będą musieli wystąpić wszyscy współwłaściciele lub jeden z nich, pod warunkiem wyrażania zgody przez pozostałych, ponieważ usunięcie drzew lub krzewów jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu¹⁴. W sytuacji, gdy na nieruchomości stanowiącej współwłasność kilku podmiotów będących jej posiadaczami zostanie (bez zezwolenia) usunięte drzewo lub krzew, „(...) karę administracyjną można wymierzyć tylko temu posiadaczowi nieruchomości, któremu można przypisać zindywidualizowaną, osobistą odpowiedzialność za dokonanie tego deliktu, gdyż odpowiedzialność ta nie może wynikać z samego faktu współwłasno-

5-letniego drzewa na wysokości 73 cm nie może być traktowane, i to bez konieczności zasięgnięcia opinii biegłego, inaczej niż jego usunięcie, pomimo pozostawienia korzeni i części pnia. To, iż w chwili obecnej pień drzewa wypuszcza młode pędy nie oznacza, że drzewo zachowało swoją żywotność i w przyszłości utworzy koronę”.

¹¹ Art. 88 ust. 1 u.o.p. stanowi również podstawę odpowiedzialności za:

– zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności (pkt 1);

– zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych (pkt 3).

¹² W. Radecki, *Administracyjna kara pieniężna za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia*, NZS 2007, nr 4, s. 75.

¹³ K. Gruszecki, *Wymierzanie kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów na terenie miast i wsi*, PPP 2008, nr 10, s. 90. NSA w wyroku z dnia 21 lutego 2012 r., II OSK 2320/10, LEX nr 1271783 orzekł: „Karę pieniężną za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia, o jakiej mowa w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p., można wymierzyć jedynie tym podmiotom, które są uprawnione do uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu danej nieruchomości. Nie ma podstaw do wymierzenia kary pieniężnej osobie trzeciej, gdyż osoba taka nie jest zobowiązana do utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów rosnących na cudzej nieruchomości, a tym samym nie jest uprawniona (brak przymiotu strony) do uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu takich nieruchomości”.

¹⁴ B.M. Blankiewicz-Wółtańska, *Problematyka współwłasności nieruchomości w postępowaniu administracyjnym (na wybranych przykładach)*, „Casus” 2008, nr 2, s. 58. Art. 199 zdanie pierwsze ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.) stanowi, że do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli.

ści, a nawet współposiadania nieruchomości¹⁵. Konstrukcja prawna odpowiedzialności została zobiektywizowana, ponieważ do jej ponoszenia wystarczy samo wykazanie faktu usunięcia drzewa lub krzewu. Bez znaczenia dla wymierzenia kary jest, czy posiadacz nieruchomości samodzielnie dokonał usunięcia, przy pomocy innych osób, czy też wynajął w tym celu inny podmiot, zlecając mu wykonanie tej czynności. Nieistotna z punktu widzenia odpowiedzialności administracyjnej jest także świadomość albo brak świadomości obowiązku uzyskania stosownego zezwolenia¹⁶.

Posiadacz nie ponosi odpowiedzialności tylko wtedy, gdy „osoba trzecia” usunęła drzewo bez jego wiedzy i zgody¹⁷. W. Radecki, odnosząc się do zagadnienia odpowiedzialności tzw. „osób trzecich” w świetle art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p., podnosi, że podmiotem, na którego może zostać nałożona kara za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, jest wyłącznie posiadacz nieruchomości, gdyż tylko on może wystąpić o zezwolenie na usunięcie. Zdaniem Autora, z uwagi, że tzw. „osoba trzecia”, niedysponująca żadnym tytułem prawnym do nieruchomości, nie może być pociągnięta do odpowiedzialności za usunięcie z niej drzewa z tytułu deliktu administracyjnego, lecz za przestępstwo lub wykroczenie kradzieży lub zniszczenia drzewa, w zależności od wartości drzewa, wysokości szkody i zamiaru¹⁸.

Inny wniosek wypływa natomiast z wyroku NSA z dnia 8 marca 2007 r.¹⁹: „Nie powinno budzić wątpliwości, że podmiotem mającym interes prawny w sprawie wymierzenia kary pieniężnej decyzją administracyjną, a więc stroną postępowania, jest wyłącznie ten podmiot, który dopuścił się czynu, za który ustawodawca przewidział tę karę. Nie może natomiast być uznany za stronę w postępowaniu prowadzonym w sprawie wymierzenia kary pieniężnej inny podmiot (np. ten, na którego gruncie rosły drzewa, lub który zawiadomił organ o wycięciu drzew i domaga się zastosowania kary wobec innego podmiotu)”.

Odnosząc się do kwestii podmiotów, na które może być nałożona administracyjna kara pieniężna za usuwanie drzew lub krzewów, wydaje się, że z uwagi na sformułowanie zawarte w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p. „bez wymaganego zezwolenia”, dolegliwość ta może być skierowana wyłącznie do właściciela albo posiadacza nieruchomości, bowiem tylko te podmioty posiadają legitymację do wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości. W przypadku wystąpienia sporu co do własności gruntu, na którym rosły usunięte drzewa lub krzewy, mamy wówczas zagadnienie wstępne²⁰, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²¹. Organ prowadzący postępowanie obowiązany jest zawiesić postępowanie i wystąpić równocześnie do właściwego sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo wezwać stronę do wystąpienia o to w oznaczonym terminie, chyba że strona wykaże, że już zwróciła się w tej sprawie do właściwego sądu (por. art. 100 § 1 k.p.a.).

¹⁵ K. Gruszecki, *Wymierzanie kar pieniężnych za usuwanie...*, s. 92.

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 października 2014 r., II SA/GI 1022/14, LEX nr 1647315.

¹⁷ W. Radecki, *Administracyjna kara pieniężna...*, s. 62.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ II OSK 428/06, Legalis 120619.

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012 r., II OSK 2320/10, ONSAiWSA 2013, poz. 1, s. 10.

²¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm, zwana dalej k.p.a.

Usunięcie drzew lub krzewów przez poprzedniego właściciela, na podstawie uzyskanego przez niego zezwolenia, stanowi okoliczność uniemożliwiającą naliczenie i wymierzenie kary aktualnemu właścicielowi²². Wydaje się, że skutek ten powinien mieć także zastosowanie do przypadków usunięcia drzew lub krzewów przez poprzedniego właściciela bez zezwolenia, a powzięcia o tym przez organ wiadomości w czasie, gdy nastąpiło już przeniesienie prawa własności nieruchomości.

Podkreślić należy, że okoliczność w postaci usunięcia drzewa lub krzewu (bez zezwolenia), co do którego ustawa o ochronie przyrody przewiduje w myśl art. 86 ust. 1 zwolnienie od opłaty (w przypadku uzyskania zezwolenia), nie stanowi przeszkody prawnej do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Administracyjna kara pieniężna wymierzana jest obligatoryjnie oraz niezależnie od stopnia szkodliwości dokonanego usunięcia i wartości przyrodniczej usuniętego suchego drzewa. Istotą administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia jest realizacja jednego z podstawowych założeń ustawy o ochronie przyrody, a mianowicie ochrona składników przyrody w postaci zadrzewień, jak również urzeczywistnienie wyrażonej w art. 5 Konstytucji zasady ochrony środowiska²³.

Jedynie przypadki określone na zasadzie *numerus clausus* w art. 83 ust. 6 u.o.p. stanowią wyjątki od zasady wprowadzającej obowiązek uzyskania zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów. Przepisu tego jako *lex specialis* nie można traktować w sposób rozszerzający i rozciągać go na przypadki obejmujące katalog zwolnień od opłat²⁴.

Kolejna kwestia, odnośnie do której brak jest jednolitego stanowiska w orzecznictwie, dotyczy obowiązku udowodnienia przez organ właścicielowi albo posiadaczowi nieruchomości wiedzy o usunięciu drzew lub krzewów. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r.²⁵ stwierdzono, że: „Organ administracji publicznej, orzekając wobec właściciela nieruchomości karę za usunięcie i zniszczenie drzew bez wymaganego zezwolenia, powinien wykazać i udowodnić, że właściciel nieruchomości co najmniej wiedział o usuwaniu drzew z jego nieruchomości i na takie działanie się godził. Jeżeli bowiem drzewa usunęła osoba trzecia, bez zgody i wiedzy właściciela, to właściciel nieruchomości nie ponosi odpowiedzialności przewidzianej w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p.”

Natomiast NSA w wyroku z dnia 15 lutego 2011 r.²⁶ stwierdził, że: „2. Żaden z przepisów u.o.p. nie daje podstaw do przyjęcia, iż niezbędnym warunkiem nałożenia na właściciela lub posiadacza nieruchomości administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia jest wykazanie, że właściciel lub posiadacz nieruchomości wiedział o usunięciu drzew, ewentualnie zlecił ich wycinkę lub wyraził na to zgodę i działanie takie akceptował”.

Odnosząc się do rozbieżnych stanowisk w orzecznictwie dotyczących obowiązku wykazania i udowodnienia przez właściwy organ w toku postępowania prowadzonego w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, że właściciel albo posiadacz

²² Por. wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 2076/11, LEX nr 1340178.

²³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2010 r., II SA/Ol 931/10, LEX nr 754113.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2057/09, LEX nr 953020.

²⁵ IV SA/Po 1108/14, LEX nr 1650092.

²⁶ II OSK 299/10, LEX nr 992536.

nieruchomości co najmniej wiedzieli o usuwaniu drzew z nieruchomości, wydaje się, iż ustalenie takie nie jest konieczne.

Ustawa o ochronie przyrody w postępowaniu prowadzonym w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej:

- ustanawia na zasadzie domniemania krąg podmiotów, wobec których może być wymierzona kara (właściciel albo posiadacz nieruchomości),
- w żadnym z przepisów nie nakłada na właściwy w tej sprawie organ obowiązku udowodnienia zgody lub choćby wiedzy właścicielowi albo posiadaczowi nieruchomości,
- zobowiązuje właściwy organ jedynie do ustalenia, po pierwsze, określonego stanu faktycznego (faktu usunięcia drzew lub krzewów), po drugie, że usunięte drzewa lub krzewy nie są objęte dyspozycją art. 83 ust. 6 u.o.p. (nie zostały wyłączone z obowiązku uzyskania zezwolenia), po trzecie, że ów stan faktyczny jest nielegalny (usunięcie to nastąpiło bez zezwolenia), a po czwarte, że „(...) istnieje podmiot, na który kara administracyjna może i powinna zostać nałożona”²⁷.

Ponadto zauważyć należy, że to przede wszystkim właściciel lub użytkownik mają interes w usunięciu drzew lub krzewów z ich nieruchomości.

Powyższe okoliczności nie wyłączają obowiązku ustalenia przez organ prowadzący postępowanie prawdy obiektywnej²⁸. Wykazanie przez właściciela albo użytkownika nieruchomości lub powzięcie z urzędu informacji, że drzewa lub krzewy zostały usunięte przez osobę trzecią bez wiedzy i zgody właściciela, stanowi przeszkodę uniemożliwiającą wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej. W takim przypadku zachodzi bezprzedmiotowość postępowania²⁹, ponieważ pomimo że doszło do nielegalnego usunięcia drzew lub krzewów, nie można wskazać podmiotu, wobec którego kara może zostać wymierzona. A zatem organ powinien umorzyć takie postępowanie, bowiem brak jest podstaw prawnych do prowadzenia i do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

TRYB NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

Tryb nakładania administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 88 ust. 1 u.o.p., określony został w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska³⁰.

Administracyjną karę pieniężną nakłada się po stwierdzeniu usunięcia drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia lub po zniszczeniu terenów zieleni, zadrzewienia, drzewa

²⁷ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 22 lipca 2014 r., II SA/Op 307/14, LEX nr 1498204.

²⁸ Art. 7 *in principio* k.p.a. stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy.

²⁹ W wyroku WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2012 r., II SA/Wa 1003/11, Legalis 465814 stwierdzono, że bezprzedmiotowość postępowania musi wynikać jednak z faktów, zdarzeń prawnych, czynności prawnych, a nie z samych zapewnień lub intencji stron, których organ prowadzący postępowanie nie może w żaden sposób zweryfikować, co do ich prawdopodobieństwa lub prawdziwości.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie trybu nakładania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów z dnia 22 września 2004 r., Dz.U. nr 219, poz. 2229, zwane dalej rozp. ws. kar.

lub krzewu oraz po przeprowadzeniu oględzin, z których sporządza się protokół (§ 2 ust. 1 rozp. ws. kar). W myśl § 2 ust. 1 rozp. ws. kar protokół, o którym mowa wyżej, zawiera:

- 1) wskazanie miejsca oględzin;
- 2) datę oględzin;
- 3) imiona i nazwiska oraz stanowiska służbowe sporządzającego protokół oraz uczestników oględzin;
- 4) ustalenia merytoryczne – dane dotyczące:
 - a) rodzaju i gatunku usuniętego lub zniszczonego drzewa,
 - b) obwodu pnia drzewa lub wielkości powierzchni pokrytej krzewami albo wielkości zniszczonych terenów zieleni,
 - c) daty usunięcia lub zniszczenia,
 - d) przyczyny usunięcia lub zniszczenia;
- 5) dane osobowe posiadacza nieruchomości;
- 6) dane osobowe sprawcy usunięcia lub zniszczenia, jeżeli jest to możliwe do ustalenia w trakcie sporządzania protokołu;
- 7) podpisy uczestników oględzin.

Prawną formą wymierzania administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia jest decyzja administracyjna (por. art. 88 ust. 2 u.o.p.). Wydając decyzję o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej, uwzględnia się ustalenia zawarte w protokole (§ 2 ust. 2 rozp. ws. kar).

W orzecznictwie podkreśla się, że uzasadnienie decyzji ustalającej wysokość kary powinno wskazywać w sposób jasny, precyzyjny i zrozumiały dla przeciętnego obywatela, w szczególności metodę, za pomocą której została obliczona kara pieniężna, a także technikę, którą posłużył się organ w celu ustalenia wieku usuniętych drzew³¹. Ustalenia faktyczne mają kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozpoznania sprawy, ponieważ tylko przy prawidłowo ustalonym stanie faktycznym, zgodnym z rzeczywistym, można określić obowiązki stron³².

W myśl art. 88 ust. 2 u.o.p. uiszczenie kary następuje w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość kary stała się ostateczna³³.

W przypadku usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia nie ma możliwości odroczenia terminu płatności kary, bowiem nie mamy do czynienia z ich uszkodzeniem, lecz usunięciem, rozumianym jako definitywnym zakończeniem ich istnienia³⁴. Istnieje natomiast możliwość rozłożenia kary na raty. Na wniosek, złożony w ciągu 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia stała się ostateczna, karę

³¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 lipca 2007 r., II SA/Gd 661/06, LEX nr 384133.

³² Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 października 2014 r., II SA/Wr 539/14, LEX nr 1551413.

³³ Ostateczne decyzje to: 1) wydane przez organ odwoławczy; 2) decyzje wydane w wyniku powtórnego rozpatrzenia sprawy; 3) decyzje podjęte w I instancji, w stosunku do których upłynął termin do wniesienia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy; 4) decyzje organu I instancji, od których z mocy ustawowych przepisów szczególnych odwołanie nie przysługuje. Por. K. Glibowski, *Komentarz do art. 269 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2015, Legalis [dostęp: 5.07.2015].

³⁴ Por. <http://sjp.pwn.pl/sjp/usunac;2533656.html> [dostęp: 5.07.2015].

można rozłożyć na raty na okres nie dłuższy niż 5 lat (por. art. 88 ust. 7 u.o.p.). Decyzja, o której mowa wyżej, ma charakter uznaniowy, o czym przesądza treść art. 88 ust. 7 u.o.p. Ustawa o ochronie przyrody nie określa, jakimi przesłankami powinien kierować się organ, rozpatrując wnioski o rozłożenie kary na raty, co jednak nie zwalnia go z obowiązku zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, związanego z żądaniem strony.

Zgodnie z art. 107 § 1 w zw. z § 3 k.p.a. organ w przypadku nieuwzględnienia żądania strony będzie zobowiązany w uzasadnieniu decyzji wskazać fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

WYSOKOŚĆ ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ

Administracyjną karę pieniężną za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia ustala się w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6 u.o.p. (por. art. 89 ust. 1 u.o.p.).

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 pieniężnej ustala się na podstawie informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego, powiększając ją o 50% (por. art. 89 ust. 2 u.o.p.). W takim przypadku niezbędny wydaje się udział biegłego dendrologa, w szczególności gdy strona kwestionuje ustalenia dokonane przez organ w tym zakresie³⁵.

WSA w Krakowie w wyroku z dnia 6 września 2013 r.³⁶ orzekł, że: „Przepis art. 89 ust. 2 u.o.p. daje organom możliwość wyliczenia kary pieniężnej na podstawie wszelkich informacji, jeżeli ustalenie obwodu lub gatunku usuniętego drzewa jest niemożliwe z powodu wykarczowania pnia i braku kłód. Konstrukcja powyższego przepisu jest konsekwencją przewidywania przez ustawodawcę sytuacji, w której pozostałości po nielegalnie wyciętym drzewie zostaną z terenu nieruchomości usunięte. Gdyby zasady tej do u.o.p. nie wprowadzono, to praktycznie ochrona zadrzewień, którą przewiduje u.o.p. również poprzez nakładanie kar administracyjnych za nielegalne wycięcie drzew – stałaby się fikcją. Dokonywanie ustaleń na podstawie wszelkich dostępnych informacji zebranych w sprawie, a nie na podstawie zastanych w terenie pozostałości po wyciętym drzewie, jest konsekwencją tego, że nakładana kara jest karą za delikt administracyjny”.

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% (art. 89 ust. 3 u.o.p.). 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 (art. 89 ust. 4 u.o.p.).

³⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Go 716/10, „Wspólnota” 2011, nr 3, s. 44.

³⁶ II SA/Kr 627/13, LEX nr 1462063.

Zgodnie z art. 89 ust. 5 u.o.p. stawki kar za zniszczenie jednego metra kwadratowego terenu zieleni wynoszą:

- 1) dla trawników – 58,82 zł;
- 2) dla kwietników – 505,18 zł³⁷.

Art. 89 ust. 6 u.o.p. stanowi, że kary ustalone, 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 wniesienia (art. 89 ust. 7 u.o.p.). Ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje przedawnienia dla odpowiedzialności za usunięcie drzew. Norma, zgodnie z którą kary nie uiszcza się po upływie 5 lat od końca roku, w którym upłynął termin jej wniesienia, dotyczy kary już ustalonej w decyzji³⁸.

SKALA PROBLEMU

Opierając się na danych statystycznych Wydziału Kształtowania Środowiska Urzędu Miasta Krakowa za rok 2013³⁹ można wskazać, że w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. rozpatrzono 2245 wniosków o wydanie zezwolenia na wycięcie drzew, wydano 1843 decyzji zezwalających na wycięcie drzew. Ogółem zezwolono na wycięcie 15 341 sztuk pod warunkiem wykonania 14 858 nowych nasadzeń. Wydano również 308 decyzji negatywnych, w których nie zezwolono na wycięcie 1229 drzew.

Opłaty za usunięcie zieleni w 2013 wyniosły 4 377 139 zł.

Natychmiastowe administracyjne kary pieniężne za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia zostały nałożone w drodze 21 decyzji, na kwotę 1 823 839 zł. W roku 2013 wydano również 4 decyzje o ukaraniu za zniszczeniu drzew lub krzewów z odroczeniem płatności kary na 3 lata na kwotę 288 798 zł oraz 2 decyzje, na podstawie których kara pieniężna powinna być uiszczona po 3 latach na kwotę 403 139 zł.

REKAPITULACJA ROZWAŻAŃ

Administracyjna kara pieniężna za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia jest niewątpliwie niezbędnym narzędziem służącym ochronie składników przyrody, a przede wszystkim stanowi urzeczywistnienie wyrażonej w art. 5 Konstytucji zasady ochrony środowiska.

Decyzje w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia mają charakter decyzji związanych, co oznacza, że w przypadku wystąpienia przesłanek do jej wymierzenia, wydanie przez organ decyzji jest obligatoryjne. Jednakże w sytuacji, gdy drzewo lub krzew zostało usunięte bez wiedzy właściciela lub posiadacza

³⁷ Zob. zob. pkt 4 obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 24 października 2014 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2015 M.P.2014, poz. 958.

³⁸ Wyrok WSA z Krakowie z dnia 7 października 2014 r., II SA/Kr 1145/14, LEX nr 1534233.

³⁹ <http://chronmydrzewa.pl/files/2015/05/UMK-Wydzia%C5%82-Kszaltowania-%C5%9Arodowiska.pdf> [dostęp: 9.05.2016].

nieruchomości, wymierzenie kary jest niemożliwe. Jak słusznie podkreśla L. Staniszevska, odpowiedzialność o charakterze administracyjnym nie ma charakteru absolutnego⁴⁰. Mimo że zgodnie ustawą o ochronie przyrody stroną postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej są wszystkie te podmioty, które uczestniczyłyby w postępowaniu o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów (właściciele lub posiadacze nieruchomości), można mówić jednak tylko o domniemaniu prawnym wrzuszalnym, wobec którego może zostać przeprowadzony przeciwdowód. A zatem w razie ustalenia w toku postępowania dowodowego, że drzewa lub krzewy zostały usunięte przez osobę trzecią bez wiedzy i zgody właściciela albo posiadacza, pozbawia to organ możliwości wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

Bibliografia

Literatura:

Blankiewicz-Wóltańska B.M., *Problematyka współwłasności nieruchomości w postępowaniu administracyjnym (na wybranych przykładach)*, „Casus” 2008, nr 2.

Glibowski K., *Komentarz do art. 269 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2015, Legalis [dostęp: 5.07.2015].

Gruszecki K., *Wymierzanie kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów na terenie miast i wsi*, PPP 2008, nr 10.

Staniszevska L., *Wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, PiP 2014, nr 5.

Radecki W., *Administracyjna kara pieniężna za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia*, NZS 2007, nr 4.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.

Ustawa z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U.2013.627, z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie trybu nakładania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów z dnia 22 września 2004 r., Dz.U. nr 219, poz. 2229.

Orzecznictwo:

Wyrok NSA z dnia 8 marca 2007 r., II OSK 428/06, Legalis 120619.

Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2057/09, LEX nr 953020.

Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2011 r., II OSK 299/10, LEX nr 992536.

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 2052/10, LEX nr 1126335.

Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012 r., II OSK 2320/10, LEX nr 1271783.

Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., II OSK 810/11, LEX nr 1252194.

⁴⁰ L. Staniszevska, *Wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, PiP 2014, nr 5, s. 86.

Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 2076/11, LEX nr 1340178.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 lipca 2007 r., II SA/Gd 661/06, LEX nr 384133.
WSA w Krakowie w wyroku z dnia 17 lipca 2008 r., II SA/Kr 440/08, LEX nr 505828.
Wyrok WSA w Szczecinie z 5 stycznia 2011 r., II SA/Sz 764/10, LEX nr 754935.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2010 r., II SA/Ol 931/10, LEX nr 754113.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Go 716/10, „Wspólnota” 2011 nr 3.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 listopada 2011 r., II SA/Kr 1320/12, LEX nr 1697859.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2012 r., II SA/Wa 1003/11, Legalis 465814.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2012 r., IV SA/Wa 1944/11, LEX nr 1146136.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2012 r., IV SA/Wa 175/12, LEX nr 1212685.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 marca 2013 r., II SA/Gl 1021/12, LEX nr 1437347.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 września 2013 r., II SA/Kr 627/13, LEX nr 1462063.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 22 lipca 2014 r., II SA/Op 307/14, LEX nr 1498204.
Wyrok WSA z Krakowie z dnia 7 października 2014 r., II SA/Kr 1145/14, LEX nr 1534233.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 października 2014 r., II SA/Wr 539/14, LEX nr 1551413.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2014 r., IV SA/Po 358/14, „Wspólnota” 2014, nr 24.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 października 2014 r., II SA/Gl 1022/14, LEX nr 1647315.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r., IV SA/Po 1108/14, LEX nr 1650092.

Streszczenie: Niniejszy tekst stanowi praktyczną analizę przepisów ustawy o ochronie przyrody w zakresie wymierzania administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych. Odniesiono się w nim do podmiotów, na które potencjalnie kara może zostać nałożona, obowiązku dowodowego organu w tym zakresie oraz trybu nakładania kar.

Słowa kluczowe: przyroda, kara pieniężna, decyzja administracyjna, zadania gminy

THE PENALTY FOR REMOVAL OF TREES OR SHRUBS WITHOUT THE REQUIRED PERMIT IN LIGHT OF THE JURISPRUDENCE OF ADMINISTRATIVE COURTS

Summary: This text is a practical analysis of the provisions of the Nature Conservation Act in the administration of administrative monetary penalties for the removal of trees and shrubs without the required permit with special emphasis on the case-law of the administrative courts. The document addresses to the entities that have the potential penalty may be imposed, the burden of proof in this respect authority and the procedure penalties.

Keywords: nature, fine, an administrative decision, the tasks of municipalities