



dr Karol Hermanowski

ORCID: 0000-0003-2428-6405

khermanowski@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Oplaty przy zezwoleniach uzależnionych od przesadzenia drzew bądź krzewów lub dokonania ich nasadzeń zastępczych

Fees for permits depending on replanting trees or shrubs or their replacement plantings

Abstract

The purpose of the article is to analyze administrative and legal issues concerning the nature of the fee for the removal of a tree or shrub and the condition of issuing a permit for the removal of a tree or shrub on replanting it or performing replacement plantings. A deliberate effort is made to clarify the issues based on the normative concept and doctrinal achievements in this area. The priority is to make a theoretical analysis and characteristic of the legal mechanisms in this matter, as well as to establish the validity of their application and the correctness of the legal regulations concerning it in the Polish legal system.

Keywords: fees, trees, shrubs, replanting, replacement plantings.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza administracyjnoprawnych zagadnień dotyczących charakteru opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu oraz uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od przesadzenia ich albo wykonania nasadzeń zastępczych. Celowym zabiegiem jest wyjaśnienie zagadnień w oparciu o koncepcję normatywną oraz dorobek doktryny w tym zakresie. Priorytetem jest dokonanie teoretycznej analizy i charakterystyki mechanizmów prawnych w tej materii, jak również ustalenie zasadności ich zastosowania oraz prawidłowości dotyczących jej regulacji prawnych w polskim porządku prawnym.

Słowa kluczowe: opłaty, drzewa, krzewy, przesadzenia, nasadzenia zastępcze.

1. Wstęp

W problematyce dotyczącej usuwania drzew lub krzewów wiele uwagi poświęca się zagadnieniom administracyjnoprawnym dotyczącym zezwoleń, zgłoszeń, wysokości opłat czy surowości kar pieniężnych za nielegalne ich usunięcie. Dużo mniejszym zainteresowaniem cieszą się natomiast kwestie niezwykle istotne z uwagi na wpływ, jaki wywierają na kompensację przyrodniczą. Chodzi o rozwiązania w zakresie dokonania nasadzeń zastępczych i przesadzania drzew lub krzewów, a przede wszystkim regulacje związane z odraczaniem terminu uiszczenia opłaty za ich usunięcie. W sytuacji gdy drzewa lub krzewy mają zostać usunięte, wyraźnym panaceum, stanowiącym złoty środek, na ten proces są właśnie nasadzenia kompensacyjne lub czynności w zakresie przesadzenia tych niezwykle cennych elementów świata przyrodniczego.

2. Prawny charakter opłat za usuwanie drzew i krzewów

System ochrony środowiska w Polsce charakteryzuje swego rodzaju dualizm. Obok instrumentów regulacji bezpośredniej (prawoadministracyjnej) funkcjonują również metody regulacji pośredniej, czyli ekonomicznej (określanej także jako finansowoprawna). „Stosowanie środków finansowoprawnych w ochronie środowiska wywodzi się z założenia, że w działalności ochronnej muszą być uwzględniane także ekonomiczne aspekty korzystania ze środowiska, wprowadzania w nim zmian, dokonywania degradacji, podejmowania działań ochronnych oraz restytucyjnych”¹. Do takich środków w zakresie ochrony środowiska należą m.in. opłaty za korzystanie ze środowiska², do których przedstawiciele doktryny zaliczają opłaty za usuwanie drzew i krzewów³. Opłaty te, uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody⁴, mają na celu ograniczenie nieuzasadnionego usuwania drzew i krzewów. Ochrona ta stanowi współcześnie jeden z ważniejszych obszarów aktywności władz publicznych, gdyż w wielu sytuacjach ich usuwanie wymaga właściwej kompensaty przyrodniczej, która może przybrać postać stosownej opłaty. Spełniając swoje funkcje, opłaty te mają za zadanie zniechęcić do usuwania drzew

¹ A. Jaworowicz-Rudolf, *Instrumenty finansowoprawne* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018, s. 200.

² M. Bar, Z. Bukowski, J. Jendroška, J. Jerzmański, S. Urban [w:] *Leksykon prawa ochrony środowiska*, red. J. Jendroška, Warszawa 2012, s. 43.

³ A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019, s. 195–196; A. Jaworowicz-Rudolf, *Instrumenty finansowoprawne...*, *op.cit.*, s. 206–208; D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 183; J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody* [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 204–207.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm. (dalej jako: u.o.p.).

i krzewów, a jeżeli jest to nieuniknione – zrekompensować straty w środowisku, jakie wynikną z ich usunięcia. W przypadku opłat za usuwanie drzew i krzewów powinny być one przeznaczane na kompensację przyrodniczą w postaci sadzenia nowych i dbania o już istniejące zadrzewienia.

Wysokość należnych opłat powinna zostać określona w wydanym zezwoleniu na usunięcie drzew lub krzewów. Obowiązek uiszczenia opłat nie ma charakteru bezwzględnego⁵. Wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu (art. 83c ust. 3 u.o.p.). Zezwolenie zostało oddane do oceny i decyzji wskazanych w przepisach organów. To wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzki konserwator zabytków – mają zadecydować o usunięciu drzew lub krzewów w konkretnych warunkach i okolicznościach⁶. Regulowaną w art. 83c ust. 3 u.o.p. możliwość nałożenia w zezwoleniu na usunięcie drzew obowiązku nasadzeń zastępczych pozostawiono uznaniu organu⁷. Uznanie administracyjne jako forma kompetencji dyskrecyjnych administracji publicznej pozwala organowi w ramach przyznanej mu możliwości wykładni prawa na wybór optymalnego rozstrzygnięcia sprawy⁸. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zastrzegł jednak, że użyte w przepisie sformułowanie „może być uzależnione” przesądza w sposób jednoznaczny o tym, że kwestia nałożenia na podmiot uzyskujący zezwolenie na usunięcie drzewa obowiązku dokonania w to miejsce nasadzeń zastępczych została oparta na konstrukcji uznania administracyjnego. Oznacza to, że nałożenie owego obowiązku przez organ wydający zezwolenie ma charakter fakultatywny, a więc organ ten dysponuje pewnym luzem decyzyjnym, orzekając o konieczności dokonania takich nasadzeń⁹. Zakres tego uznania wyznaczony jest przepisami o postępowaniu administracyjnym i przepisami prawa materialnego. Organ jest jednak związany nie tylko przepisem, ale i celem określonej regulacji. Celem instytucji zezwoleń na usuwanie drzew jest ich zachowanie, ochrona¹⁰. Rozwiązania ustawy o ochronie przyrody w odniesieniu do możliwości nałożenia obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych przyjmują

⁵ M. Górski, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień* [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2022, s. 811.

⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2021 r., II SA/Kr 426/21, Legalis nr 2585106.

⁷ Tak też wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 11 października 2022 r., III OSK 1427/21, LEX nr 3421260.

⁸ A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 23; M. Miemiec, *Władza dyskrecyjna administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 126–133.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2021 r., IV SA/Wa 1822/20, Legalis nr 2567818.

¹⁰ Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 23 maja 2019 r., SKO 4131/16/19, LEX nr 2748899.

formę prawną warunku, od spełnienia którego zależy obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu usunięcia drzew i krzewów¹¹. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 lutego 2023 roku, art. 83c ust. 3 u.o.p. nie uzależnia wydania zezwolenia na usunięcie drzew od zastąpienia ich innymi drzewami, ale daje organowi możliwość uzależnienia udzielenia stosownego zezwolenia od nasadzenia zastępczego. To organ decyduje, czy dla środowiska kompensacja przyrodnicza jest bardziej korzystna, czy też korzystniejszym rozwiązaniem jest uiszczenie opłaty za usunięcie drzew. Zatem nie w każdym przypadku organ musi wydać zezwolenie uwarunkowane dokonaniem nasadzeń zastępczych¹².

3. Uzależnienie naliczenia opłat za usunięcie drzewa lub krzewu od przesadzenia tego drzewa lub krzewu albo wykonania nasadzeń zastępczych

Mimo że zasadą jest ponoszenie opłat za usunięcie drzew lub krzewów, naliczanych w zezwoleniu na ich usunięcie (art. 84 ust. 1 i 2 u.o.p.), to jednak w przypadku uzależnienia wydania zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych i odroczenia terminu uiszczenia opłaty na pierwszy plan wysuwa się cel w postaci przyznania prymatu kompensacji przyrodniczej mającej skutkować zastąpieniem wycinanych drzew lub krzewów nowymi nasadzeniami¹³. To oznacza, „że jeżeli organ wydający zezwolenie zgodzi się na przesadzenie drzew lub krzewów objętych wnioskiem o wydanie zezwolenia albo zastąpienia ich innymi nasadzeniami, to musi liczyć się z tym, że w efekcie finalnym nie dojdzie do uiszczenia opłat za korzystanie ze środowiska, gdyż negatywne w nim zmiany wywołane usunięciem drzew lub krzewów zostały skompensowane w inny sposób”¹⁴. Instytucję tę należałoby potraktować jako przejaw sprawiedliwości ekologicznej w postępowaniu dotyczącym wydania zezwolenia w przedmiotowej sprawie¹⁵.

Zgodnie ze stanowiskiem zajęтым przez judykaturę dokonanie nasadzeń w zamian za odstąpienie od wymogu uiszczenia opłaty za usunięcie drzewa stanowi uprawnienie, a nie obowiązek, i ma charakter kompensacyjny. Stąd decydując się na nie, strona musi uwzględnić to, że spoczywa na niej obowiązek przedsięwzięcia tejsze czynności w taki sposób, aby przyniosła ona oczekiwany przez ustawodawcę

¹¹ Wyrok NSA z dnia 31 marca 2017 r., II OSK 1965/15, LEX nr 2358000.

¹² Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2023 r., III OSK 6980/21, Legalis nr 2907628.

¹³ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1123/19, LEX nr 3010727.

¹⁴ K. Gruszecki, *Nasadzenia zastępcze jako instrument wpływający na konieczność ponoszenia opłat za usuwanie drzew i krzewów* [w:] *Opłaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, red. G. Liszewski, Białystok 2010, s. 136.

¹⁵ A. Ogonowska, *Zadania reglamentacyjne w zakresie ochrony drzew i krzewów jako przejaw sprawiedliwości ekologicznej* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 242.

cel, a zatem zadośćczyniła stratom przyrodniczym, które nastąpiły na skutek podjętych przez nią działań związanych z usunięciem drzew. Tym samym korzystając z możliwości umorzenia wymaganej zaległości, bierze na siebie odpowiedzialność, że dopełni ciężącego na niej obowiązku realnego, a nie iluzorycznego, zadośćczynienia stratom w przyrodzie, a ewentualny w tym zakresie brak może być powodowany wyłącznie okolicznościami od niej niezależnymi, jak np. siła wyższa i związane z tym chociażby kataklizmy pogodowe typu tornado, czy inne działania ludzkie, na które wpływu strona nie miała, jak np. katastrofa ekologiczna czy budowlana¹⁶.

Zgodnie z art. 84 ust. 3 u.o.p. w przypadku naliczenia opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu oraz uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od przesadzenia tego drzewa lub krzewu albo wykonania nasadzeń zastępczych organ właściwy do wydania zezwolenia odracza termin uiszczenia opłaty za jego usunięcie na okres 3 lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na jego przesadzenie lub wykonanie nasadzeń zastępczych. Wskazany w tym przepisie termin trzyletni jest swoistym okresem próby, w którym należy sprawdzić, co się stało z drzewami i krzewami przesadzonymi albo nasadzonymi zastępczo. Podstawą takiej oceny jest zachowanie bądź niezachowanie żywotności drzewa lub krzewu¹⁷. „Trzyletni okres wegetacji drzew stwarza bowiem bardzo duże prawdopodobieństwo, że nowe nasadzenia się zaadaptowały”¹⁸. W orzecznictwie przyjmuje się również, że mechanizm odraczania opłaty uzasadniony jest dążeniem do zachowania zasobów przyrodniczych (przy przesadzeniu drzew lub krzewów) lub też ich odnowieniem w naturze. Odroczenie nie ma zatem charakteru zwalniającego, przesuwając jedynie termin wymagalności opłaty¹⁹. Organ właściwy do wydania zezwolenia powinien umorzyć opłatę za usunięcie drzew lub krzewów, jeżeli te podlegające przesadzeniu lub nasadzone zastępczo zachowały swoją żywotność. Umorzenie opłaty wiąże się zatem, co do zasady, z zachowaniem żywotności przez nasadzenia, a więc z realizacją funkcji kompensacyjnej w naturze. W takim przypadku, co oczywiste, to, czy i jak posiadacz nieruchomości troszczył się o nasadzenia, nie ma prawnego znaczenia. W przeciwnym wypadku aktualny pozostaje obowiązek kompensacji w postaci opłaty albo też udowodnienie, że utrata żywotności nasadzeń nastąpiła z przyczyn od posiadacza niezależnych²⁰. Skuteczność nasadzeń kompensacyjnych może być zróżnicowana.

Można w związku z tym stwierdzić, że w sytuacji, w której w wydanym zezwoleniu była ustalona opłata, może ona zostać umorzona, jeżeli drzewa zachowały żywotność albo jej nie zachowały z przyczyn niezależnych od posiadacza

¹⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2018 r., II SA/Wr 99/18, LEX nr 2533547.

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2021 r., II SA/Kr 369/21, Legalis nr 2592485.

¹⁸ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 663.

¹⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r., II SA/Łd 865/15, Legalis nr 1433989.

²⁰ *Ibidem*.

nieruchomości. Ponieważ ustawodawca nie określił, jakie przesłanki należy uznać za przyczyny niezależne od posiadacza nieruchomości, to w każdym przypadku będzie to badane indywidualnie i zależne od miejsca dokonania nasadzeń oraz sposobu ich wykonania. Taką przyczyną może być np. wystąpienie jakichś aktów chuligańskich zgłoszonych organom ścigania.

4. Ocena zachowania żywotności nowych nasadzeń lub przesadzonych drzew

Konsekwencją odroczenia terminu płatności za usunięcie drzewa lub krzewu jest konieczność powrotu do sprawy opłaty za usunięcie drzew i krzewów po upływie terminu odroczenia w celu ustalenia, czy nałożony obowiązek został wykonany, a jeśli tak, to czy przesadzone lub nasadzone zastępczo drzewa lub krzewy zachowały żywotność, a jeżeli nie, to z jakiej przyczyny. Postępowanie w tym zakresie jest całkowicie nowym postępowaniem w nowej sprawie administracyjnej z punktu widzenia procesowego. Tylko bowiem w ramach sformalizowanego postępowania administracyjnego (wyjaśniającego) organ może dokonać wiążących ustaleń²¹. Organ wydający decyzję powinien uwzględnić dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych (lokalizację) oraz cechy usuwanego drzewa lub krzewu, ich wartość przyrodniczą, a także funkcje pełnione w ekosystemie oraz wartość kulturową i walory krajobrazowe. Ponadto decyzję wydawaną w takim trybie musi poprzedzić wszechstronna ocena istniejących okoliczności w konkretnej sprawie, dokonana na podstawie analizy całokształtu materiału dowodowego uprawniającej do przyjęcia prawidłowych ustaleń i załatwienia sprawy w wymagany sposób, w tym z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Z tego też powodu gdy w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego dotyczącego okoliczności sprawy organ uzna, że nasadzenia zastępcze nie zrekompensują negatywnych zmian w środowisku, jego obowiązkiem jest ustalenie opłaty.

Nasadzenia zastępcze nie mają wpływu na realizację uprawnienia w postaci wycinki drzew, ale na to, czy strona uprawniona do wycinki skorzysta ze zwolnienia z opłaty za realizację uprawnienia²². Niwelują one zmiany w środowisku, ale ich nie rekompensują, gdyż trudno znaleźć decyzję administracyjną w tym zakresie nakazującą posadzić taką liczbę drzew, które realnie zrekompensują uszczerbek z powodu ich usunięcia²³. Jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy

²¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Gd 87/18, LEX nr 2478191. Podobnie: wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/Łd 674/17, LEX nr 2424025.

²² Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 kwietnia 2019 r., II SA/Bk 514/18, LEX nr 2677690.

²³ A. Smolorz, *Nasadzenia zastępcze*, „Zieleń Miejska” 2021, nr 4, s. 55. Autor stawia słuszne pytanie: Jeżeli prawo zakłada kompensację dla środowiska, to dlaczego jest ona wykonywana w tak znikomym zakresie?

zachowały żywotność po upływie określonego okresu lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów podlega umorzeniu (art. 84 ust. 4 u.o.p.). Natomiast jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy, albo część z nich, nie zachowały żywotności po upływie trzyletniego okresu z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości, naliczona opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zachowały żywotności (art. 84 ust. 5 u.o.p.). Przeliczenie ma swoje racjonalne uzasadnienie, jeżeli jakaś część przewidzianych nasadzeń nie została w ogóle wykonana lub została wykonana z rażącym naruszeniem wymogów zezwolenia, a tym samym uniemożliwiło to osiągnięcie głównego celu, jakim jest kompensacja przyrodnicza²⁴. Przewidziana w art. 84 ust. 5 u.o.p. odpowiedzialność za niezachowanie żywotności drzew nie jest nieograniczona. Uzależniona jest od winy posiadacza nieruchomości. Wykazanie wymogu dochowania należytej staranności przy dokonywaniu czynności zwalnia od tej odpowiedzialności²⁵.

Do oceny stanu żywotności danego drzewa lub krzewu czy też prawdopodobnych przyczyn ich utraty wymagane mogą być wiadomości specjalne, które mogą być pozyskane poprzez przeprowadzenie oględzin. Oględziny mające na celu ustalenie, czy nasadzone lub przesadzone drzewa i krzewy zachowały żywotność, prowadzone są przez pracowników organu. Z reguły odbywa się to w terminie od kilku dni do kilku tygodni po upływie 3 lat od dokonania nasadzeń bądź przesadzeń drzew i krzewów. Z kolei kontrola zachowania żywotności nasadzonych bądź przesadzonych drzew i krzewów powinna być prowadzona niezwłocznie po 3 latach od wyznaczonego w zezwoleniu terminu wykonania nasadzeń zastępczych, który stanowi jednocześnie termin odroczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów. Przeprowadzenie oględzin kilka miesięcy po upływie okresu, na który odroczone uiszczenie opłaty, uniemożliwi np. dochodzenie należności z tego tytułu. W przypadku stwierdzenia w toku oględzin, że drzewa i krzewy utraciły żywotność, nie będzie możliwe ustalenie, czy roślina obumarła przed upływem 3 lat od posadzenia, czy w późniejszym czasie. Nie będzie zatem wiadomo, czy adresat decyzji powinien wnieść naliczoną opłatę, czy też powinna ona zostać umorzona.

Redakcja powyżej analizowanych przepisów (art. 84 ust. 3–5 u.o.p.) wskazuje, iż kwestia oceny zachowania żywotności nasadzeń nowych drzew winna zostać odnoszona do okresu następującego po upływie 3 lat od dnia wskazanego w zezwoleniu na dokonanie tej czynności. W tych bowiem przepisach chodzi o ocenę efektywności działań zmierzających do kompensacji przyrodniczej, którą stwierdzić można po upływie wskazanego czasu²⁶.

²⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 grudnia 2020 r., II SA/Go 337/20, LEX nr 3103749.

²⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 czerwca 2021 r., II SA/Rz 314/21, LEX nr 3195837.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r., II OSK 2190/18, LEX nr 2783689.

Decyzje w przedmiotowych sprawach mogą być wydane przed upływem wymaganego okresu, jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności przed jego upływem (art. 84 ust. 6 u.o.p.). W przypadku niewykonania nasadzeń zastępczych lub części z nich, zgodnie z zezwoleniem na usunięcie drzewa lub krzewu, naliczona opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zostały wykonane zgodnie z zezwoleniem (art. 84 ust. 7 u.o.p.). Regulacja ta wyraźnie odnosi wykonane nasadzenia do treści decyzji, nie pozostawiając jej adresatom pola do interpretacji sposobu ich wykonania. Przeliczenia dokonuje się zaś proporcjonalnie do liczby drzew, wykonanych zgodnie ze zleceniem²⁷. Przeliczenie opłaty w trybie tego przepisu wobec niewykonania obowiązku nasadzeń zastępczych zgodnie z zezwoleniem na usunięcie drzewa lub krzewu jest formą sankcji za brak ekwiwalentnego zastąpienia unicestwionego elementu przyrody²⁸.

Przepis art. 84 ust. 7 u.o.p. nie różnicuje odstępstw od warunków określonych w zezwoleniu w zależności od stopnia naruszenia. Organ wydający zezwolenie określa zatem warunki nasadzeń zastępczych, gdyż w przepisach prawa brak jest podstaw do późniejszego dokonywania zmiany treści tego obowiązku. W rezultacie decyzja wydawana na podstawie tego przepisu ma charakter związany, gdyż organ bada jedynie wykonanie nasadzeń zgodnie z zezwoleniem – w każdym aspekcie wskazanym w tym zezwoleniu²⁹. Sytuacja niewykonania nasadzeń zastępczych zgodnie z zezwoleniem wystąpi również w przypadku, gdy wprowadzie nasadzeń zastępczych dokonano, jednak nastąpiło to po upływie terminu wyznaczonego w zezwoleniu³⁰. Mimo iż w treści art. 84 ust. 7 u.o.p. mowa jest o niezgodności nasadzeń zastępczych lub części z nich z zezwoleniem – co wskazywałoby, że jakkolwiek niezgodność skutkuje obowiązkiem przeliczenia opłaty – każdy przypadek wymaga jednak wnikliwej i indywidualizowanej oceny dokonywanej nie tylko przez pryzmat wykładni językowej tego przepisu, ale przede wszystkim jego wykładni systemowej postrzeganej w wynikającym z regulacji ww. ustawy przewodnim kontekście wymogów ochrony przyrody i związanej z tym kompensacji przyrodniczej³¹.

5. Realne problemy

Na poważny problem, który może się pojawić przy odroczeniu terminu płatności opłat za usunięcie drzew lub krzewów, zwracają uwagę przedstawiciele doktryny. Dotyczy on sytuacji, kiedy w trakcie trwania trzyletniego okresu związanego

²⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Gd 790/20, LEX nr 3181269.

²⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 lutego 2020 r., II SA/Łd 829/19, Legalis nr 2286648.

²⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2021 r., II SA/Gd 885/20, LEX nr 3174655.

³⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 marca 2021 r., II SA/Wr 552/20, LEX nr 3161163.

³¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2021 r., II SA/Łd 66/21, LEX nr 3170795.

z wykonaniem określonych w zezwoleniu nasadzeń zastępczych doszło do zmiany właściciela nieruchomości. Wątpliwość dotyczy tego, kto powinien być stroną postępowania: czy podmiot, wobec którego wydano rozstrzygnięcie nakazujące dokonanie tych nasadzeń, czy nowy właściciel nieruchomości, u którego te nasadzenia kompensacyjne aktualnie się znajdują. Jeżeli w zezwoleniu do wykonania nasadzeń określono konkretny podmiot, to przejście nieruchomości z nasadzeniami zastępczymi nie ma wpływu na to, komu ma zostać umorzona opłata, bowiem podmiot zobowiązany pozostaje cały czas ten sam. Podobnie będzie w sytuacji, gdy kompensacja została dokonana na nieruchomości innego podmiotu. Co prawda, może to powodować pewne trudności w procesie utrzymania nowych nasadzeń, jednak jest to ryzyko podmiotu zobowiązanego do wykonania nasadzeń w takim właśnie miejscu. Zobowiązany powinien podjąć wszelkie starania, żeby nowy podmiot władający nieruchomością np. na podstawie zawartej umowy podjął się obowiązków w zakresie utrzymania drzew i krzewów w należytym stanie albo umożliwił to zobowiązanemu do dokonania tych nasadzeń kompensacyjnych. Wedle powyższych ustaleń postępowanie w przedmiocie umorzenia odroczonej opłaty dotyczących nasadzeń zastępczych musi być prowadzone z udziałem podmiotów zobowiązanych w wydanym zezwoleniu bądź ich następców prawnych³².

Należy zwrócić uwagę również na uzależnienie wydania zezwolenia od przesadzenia lub nasadzeń zastępczych, jeżeli usunięcie drzew i krzewów jest wolne od opłat. Ustawodawca przyznał, że przesadzenie lub nasadzenia zastępcze związane są z zezwoleniami, a nie z opłatami. Zgodnie z art. 86 ust. 2 u.o.p. jeżeli wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu zostało uzależnione od przesadzenia tego drzewa lub krzewu albo wykonania nasadzeń zastępczych, a przesadzone albo posadzone drzewo lub krzew nie zachowały żywotności po 3 latach od dnia upływu terminu wskazanego w tym zezwoleniu na ich przesadzenie lub wykonanie nasadzeń zastępczych, lub przed upływem tego okresu, z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości, organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu nakłada ponownie w drodze decyzji obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych. Natomiast w przypadku niewykonania tych nasadzeń zastępczych zgodnie z zezwoleniem na usunięcie drzewa lub krzewu, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 86 ust. 3 u.o.p.).

Celem opłat nie jest przysporzenie wartości materialnych konkretnemu podmiotowi, z terenu którego są usuwane, ale przede wszystkim skompensowanie zmian zachodzących w środowisku przyrodniczym. Środki z opłat za usuwanie drzew i krzewów trafiają do budżetu właściwego organu finansującego nowe nasadzenia i odpowiadającego za utrzymanie już istniejących. Jednak, jak pokazuje praktyka, organ zamiast naliczyć opłatę sięgającą w niektórych przypadkach kilka bądź kilkanaście tysięcy złotych, nakazuje dokonać nasadzeń zastępczych, które

³² K. Gruszecki, *Strony postępowania w przedmiocie umorzenia odroczonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 9, s. 57–58.

z reguły nie zapewniają właściwej kompensacji przyrodniczej³³. Porównując wartość dużego zdrowego drzewa, które często ma być zastąpione jedną lub dwiema sadzonkami o małym obwodzie, o żadnej rekompensacie dla środowiska nie może być mowy. Niezbędne jest poszukiwanie odpowiednich gatunków drzew, pasujących do warunków miejskich, które odegrają ważną rolę w czasach gwałtownych zmian klimatycznych. Dobrym przykładem jest Rzeszów, w którym w rosnącą na rynku, a połamaną w wyniku silnych wiatrów robinie akacjową zastąpiono rośliną tego samego gatunku i o podobnych parametrach.

Zasadniczym elementem jest zrozumienie właściwego projektowania nasadzeń zastępczych dostosowanych do warunków dominujących w danym miejscu. Przykładem mogą być ogrody na dachach składające się z trawników, tradycyjnych klombów, drzew i krzewów, sadzenie roślin, które są ze sobą zgodne ekologicznie, których wymagania integrują się z procesami naturalnymi ekosystemów roślinnych. Kluczowy w tym przypadku jest odpowiedni dobór roślinności przystosowanej do konkretnych warunków. Ochrona składników świata przyrodniczego, do której zobowiązane zostały właściwe organy, oznacza, że uzasadnione jest dokładne wskazanie gatunków drzew i krzewów oraz precyzyjne określenie specyfikacji nasadzeń, które będą w stanie rzeczywiście zrekompensować straty w środowisku, jakie nastąpią w wyniku ich usunięcia.

6. Podsumowanie

Konkludując, należy stwierdzić, że opłata ma zapobiegać nadmiernemu usuwaniu drzew i zachęcać inwestorów do poszukiwania rozwiązań zmierzających do ich zachowania. Najkorzystniejszym rozwiązaniem dla środowiska przyrodniczego, podmiotów odpowiedzialnych za ochronę zadrzewień i zakrzewień, a także podmiotów ubiegających się o ich usunięcie stanowią właściwie dobrane nasadzenia zastępcze. Nasadzenia zastępcze czy też obowiązek przesadzenia³⁴ usuwanych drzew lub krzewów ma na celu możliwie najlepszą kompensatę strat w lokalnych zasobach przyrodniczych, a nie tylko w zasobach przyrodniczych jako takich³⁵. Stanowią one podstawowe środki prawne mające zagwarantować, że rozwój będzie

³³ SKO we Wrocławiu stwierdziło, że „200-letni dąb jest drzewem wyjątkowym. Nasadzenie sadzonek grabów o obwodach pni 16–18 cm, w zamian za planowany do usunięcia dąb, w żaden sposób nie może zrekompensować jego walorów przyrodniczych i krajobrazowych”. Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 23 maja 2019 r., SKO 4131/16/19, LEX nr 2748899.

³⁴ Szerzej na temat przesadzania drzew: J. Smolorz, *Proces maszynowego przesadzania drzew*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 6, s. 46–48; *idem*, *Przygotowanie drzew do przesadzenia*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 11, s. 54–56; *idem*, *Ceny za przesadzanie drzew*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 2, s. 66–67; *idem*, *Przesadzić drzewo – ale jak?*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 12, s. 48–49; *idem*, *Przesadzanie drzew*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 1, s. 52–53.

³⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 września 2013 r., II SA/Kr 767/13, LEX nr 1462081.

przebiegał w sposób zrównoważony³⁶. Regulacje te nie są jednak doskonałe, ale w dużej mierze chronią drzewa i krzewy przed niekontrolowanym usunięciem, natomiast w przypadku nasadzeń zastępczych wymagają wprowadzenia zmian w celu zagwarantowania efektywnego systemu ich ochrony zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

W przypadku decyzji nakładających obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych największy problem dotyczy sytuacji, w której podmiot zobowiązany do ich realizacji będzie o nie dbał, a kiedy tylko opłata zostanie umorzona, drzewa zostaną przez niego usunięte, ponieważ nie będą miały wymaganego do obowiązku uzyskania zezwolenia obwodu mierzonego na wymaganej wysokości. Zasadne wydaje się, żeby właściwe organy wskazywały również minimalną objętość nasadzanych drzew. Jest to o tyle istotne, że w przypadku nasadzeń o minimalnych obwodach po upływie 3 trzech lat od ich nasadzeń najprawdopodobniej nie osiągną one wartości, który chroniłby je przed usunięciem bez uzyskania zezwolenia lub zgłoszenia. W takiej sytuacji nasadzenia zastępcze tracą sens, ponieważ właściciel władający nieruchomością będzie je mógł usunąć zgodnie z prawem bez potrzeby uzyskania stosownego zezwolenia, a tym samym poniesienia opłaty.

Bibliografia

- Bar M., Bukowski Z., Jendrośka J., Jerzmański J., Urban S. [w:] *Leksykon prawa ochrony środowiska*, red. J. Jendrośka, Warszawa 2012.
- Błaś A., *Jednostka wobec dyskrejonalnych uprawnień administracji publicznej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Danecka D., Radecki W., *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Górski M., *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień* [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2022.
- Gruszecki K., *Nasadzenia zastępcze jako instrument wpływający na konieczność ponoszenia opłat za usuwanie drzew i krzewów* [w:] *Opłaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, red. G. Liszewski, Białystok 2010.
- Gruszecki K., *Strony postępowania w przedmiocie umorzenia odroczonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 9.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Gruszecki K., *Zgodność nasadzeń zastępczych z Konstytucją*, „Zieleń Miejska” 2015, nr 6.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Instrumenty finansowoprawne* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019.
- Miemiec M., *Władza dyskrejonalna administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.

³⁶ K. Gruszecki, *Zgodność nasadzeń zastępczych z Konstytucją*, „Zieleń Miejska” 2015, nr 6, s. 48.

- Ogonowska A., *Zadania reglamentacyjne w zakresie ochrony drzew i krzewów jako przejaw sprawiedliwości ekologicznej* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.
- Rotko J., *Instrumenty prawne ochrony przyrody* [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006.
- Smolorz A., *Nasadenia zastępcze*, „Zieleń Miejska” 2021, nr 4.
- Smolorz J., *Ceny za przesadzanie drzew*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 2.
- Smolorz J., *Proces maszynowego przesadzania drzew*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 6.
- Smolorz J., *Przesadzanie drzew*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 1.
- Smolorz J., *Przesadzić drzewo – ale jak?*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 12.
- Smolorz J., *Przygotowanie drzew do przesadzenia*, „Zieleń Miejska” 2020, nr 11.

Akty prawne

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 31 marca 2017 r., II OSK 1965/15, LEX nr 2358000.
- Wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r., II OSK 2190/18, LEX nr 2783689.
- Wyrok NSA z dnia 11 października 2022 r., III OSK 1427/21, LEX nr 3421260.
- Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2023 r., III OSK 6980/21, Legalis nr 2907628.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 kwietnia 2019 r., II SA/Bk 514/18, LEX nr 2677690.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Gd 87/18, LEX nr 2478191.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2021 r., II SA/Gd 885/20, LEX nr 3174655.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Gd 790/20, LEX nr 3181269.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 grudnia 2020 r., II SA/Go 337/20, LEX nr 3103749.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 września 2013 r., II SA/Kr 767/13, LEX nr 1462081.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2021 r., II SA/Kr 426/21, Legalis nr 2585106.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2021 r., II SA/Kr 369/21, Legalis nr 2592485.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r., II SA/Łd 865/15, Legalis nr 1433989.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/Łd 674/17, LEX nr 2424025.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 lutego 2020 r., II SA/Łd 829/19, Legalis nr 2286648.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2021 r., II SA/Łd 66/21, LEX nr 3170795.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1123/19, LEX nr 3010727.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 czerwca 2021 r., II SA/Rz 314/21, LEX nr 3195837.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2021 r., IV SA/Wa 1822/20, Legalis nr 2567818.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2018 r., II SA/Wr 99/18, LEX nr 2533547.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 marca 2021 r., II SA/Wr 552/20, LEX nr 3161163.

Orzeczenia administracji

Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 23 maja 2019 r., SKO 4131/16/19, LEX nr 2748899.