

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

## Usuwanie drzew i krzewów w związku z działalnością rolniczą (aspekty prawne)

1. Regulacja prawna dotycząca usuwania drzew i krzewów jest od dawna przedmiotem kontrowersji, zarówno w dyskursie prawniczym, jak i społecznym. Należy też do najczęściej nowelizowanych w dziedzinie prawa ochrony przyrody<sup>1</sup> i stanowi przedmiot wielu orzeczeń sądów, w tym nawet Trybunału Konstytucyjnego, którego wyrok z 1 lipca 2014 r.<sup>2</sup> stał się impulsem do gruntownej zmiany regulacji dotyczącej tej materii – rozdziału 4: „Ochrona terenów zieleni i zadrzewień” ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>3</sup>. Ostatnio problematyka ta stała się znowu przedmiotem wyjątkowego zainteresowania opinii publicznej w związku z kolejną nowelizacją, znacząco liberalizującą reglamentację administracyjną w tym zakresie. Ustawa o ochronie przyrody w tej wersji nie obowiązywała długo, gdyż została ponownie zmieniona w maju 2017 r.<sup>4</sup>, co w założeniu miało korygować niedostatki obserwowane w praktyce stosowania jej przepisów.

2. Podjęcie tematyki usuwania drzew i krzewów w kontekście działalności rolniczej jest uzasadnione przede wszystkim ze względu na praktyczną doniosłość tego zagadnienia. „Zadrzewienia są jednym z zasadniczych elementów krajobrazu rolniczego celowo kształtowanego przez człowieka”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> W. Radecki, *Usuwanie drzew i krzewów z gruntów rolnych*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 3, s. 64.

<sup>2</sup> SK 6/12.

<sup>3</sup> T. jedn.: Dz. U. 2016, poz. 2134 ze zm.

<sup>4</sup> Ustawa z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, Dz. U. 2017, poz. 1074.

<sup>5</sup> J. Karg, B. Karlik, *Zadrzewienia na obszarach wiejskich*, Poznań 1993, s. 6.

Ochrona zadrzewień na obszarach wiejskich podyktowana jest pełnioną przez nie doniosłą i wieloaspektową rolą jako elementów agroekosystemów. Wymienić tu można zwłaszcza funkcje: mikroklimatyczną, biocenotyczną, produkcyjną (bezpośrednią i pośrednią), a także kulturową, rekreacyjną i estetyczną<sup>6</sup>.

W aspekcie ekologicznym, przykładowo, można wskazać, że zadrzewienia wpływają pozytywnie na ograniczenie erozji wietrznej i wodnej gleb, kształtowanie prawidłowego bilansu wodnego, tworzą bariery biogeochemiczne mające znaczący udział w ochronie jakości wód, ograniczają rozprzestrzenianie się zanieczyszczeń lotnych i tłumią hałas, mają ogromne znaczenie dla utrzymania bogactwa roślin i zwierząt krajobrazu rolniczego<sup>7</sup>.

Niebagatelna jest też rola zadrzewień w aspekcie kulturowym. Oprócz kompozycyjnej – estetycznej, należy też podkreślić znaczenie praktyczne drzew (oceniają miejsca schronienia dla człowieka i zwierząt na terenach pastwiskowych i wśród pól), symboliczne (w miejscach kultu, jako centralny punkt wsi), historyczne (miejsca dawnych sądów), czy wreszcie jako osłonowe zgrupowania w pobliżu domów i zabudowań<sup>8</sup>.

Należy też podkreślić potwierdzony empirycznie pozytywny wpływ zadrzewień śródpolnych na produkcję rolną<sup>9</sup>. Historyczny, wybitny przykład realizacji tego potencjału stanowiła działalność prekursora idei ochrony i kształtowania krajobrazu wiejskiego w Polsce – Dezyderego Chłapowskiego, który w swoim majątku w Turwi założył system zadrzewień istniejący do dziś i objęty ochroną w formie Agroekologicznego Parku Krajobrazowego jego imienia.

Za rozważeniem prawnych uwarunkowań usuwania drzew i krzewów w odniesieniu do działalności rolniczej przemawia też przedmiot wspomnianych nowelizacji, których istotnym elementem jest właśnie modyfikacja zasad regulacji w odniesieniu do prowadzenia tego rodzaju aktywności. Zagadnienia te stanowią zasadniczą część artykułu. Celem jego jest zaś próba odpowiedzi na pytanie, w jakich przypadkach usuwanie drzew lub krzewów w związku z prowadzeniem działalności rolniczej wymaga uzyskania zezwolenia oraz czy wiąże się z obowiązkiem ponoszenia opłat.

---

<sup>6</sup> M. Górny, *Rola zadrzewień w krajobrazie rolniczym*, w: U. Sołtysiak (red.), *Rolnictwo ekologiczne. Od teorii do praktyki*, Warszawa 1993, s. 124–130.

<sup>7</sup> J. Karg, B. Karlik, op. cit., s. 14–39.

<sup>8</sup> M. Łuczyska-Bruzda, *Zadrzewienia w krajobrazie otwartym. Ekologiczne i kulturowe przesłanki zadrzewień w krajobrazie rolniczym w świetle literatury przedmiotu*, „Krajobrazy” 6(18), 1995, s. 10 i n.

<sup>9</sup> Zob. M. Górny, op. cit., s. 128 i powołana tam literatura.

Dla lepszego zrozumienia obecnej regulacji oraz płaszczyzny socjologiczno-prawnej podjętego zagadnienia niezbędne będzie zarysowanie w toku rozważań genezy prawnej niektórych przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów w związku z prowadzeniem działalności rolniczej<sup>10</sup>. Niniejsze opracowanie nie ma jednak charakteru historycznoprawnego, elementy te będą więc ograniczone do niezbędnego minimum.

Aktualność i żywotność podjętego tematu daje jednak również asumpt do podjęcia próby refleksji o charakterze bardziej ogólnym, mianowicie w zakresie oceny tendencji rozwojowych koncepcji prawnej reglamentacji usuwania zadrzewień, zwłaszcza z punktu widzenia płaszczyzny efektywności i przestrzegania norm prawnych. Ze względu na zakres opracowania uwagi te zostaną zasygnalizowane w części podsumowującej, niemniej wyznaczać mogą potencjalne kierunki badań w tym obszarze.

Dorobek doktryny w zakresie prawnej ochrony terenów zieleni i zadrzewień jest bardzo bogaty, obejmuje zarówno opracowania o charakterze ogólnym<sup>11</sup>, jak i podejmujące kwestie szczegółowe<sup>12</sup>, przy czym wyjątkowo dużo uwagi poświęcono odpowiedzialności administracyjnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia<sup>13</sup>. Problematyka usuwania drzew i krzewów

<sup>10</sup> Na temat historii regulacji tego zagadnienia zob. np. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 373–376; idem, *Usuwanie drzew...*, s. 63–64.

<sup>11</sup> Np. A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona drzew i krzewów poza lasami*, Wrocław 2016; M. Bojarski, W. Radecki, *Ochrona prawna drzew i krzewów*, Wrocław 1997; B. Rakoczy, *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013; T. Suski, *Usuwanie a niszczenie drzew i krzewów na gruncie ustawy o ochronie przyrody*, „Prawo i Środowisko” 2016, nr 3, s. 94–103; K. Gruszecki, *Zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów*, Wrocław 2010; A. Kaźmierska-Patryczna, *Instrumenty prawne ochrony drzew i krzewów*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 2012, nr 71, s. 21–33.

<sup>12</sup> Np. K. Gruszecki, *Usuwanie drzew lub krzewów przez użytkowników urzędzeń przesyłowych po nowelizacji z 25.06.2015 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 11, s. 40–50; I. Władko, B. Wojtaczka, *Uznanie administracyjne a wydanie zezwolenia na wycięcie drzew i krzewów*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 1, s. 47–63;

<sup>13</sup> Np. A. Habuda, *Konstytucyjne dylematy kary za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia (uwagi na marginesie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r.)*, w: M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 156–166; L. Staniszevska, *Rozważania w przedmiocie adekwatności i sprawiedliwości administracyjnych kar pieniężnych na gruncie ustawy o ochronie przyrody, ze szczególnym uwzględnieniem kar z tytułu usunięcia drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 3, s. 137–159; eadem, *Wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 5; P. Zielińska, *Administracyjna kara pieniężna za usuwanie drzew lub krzewów bez zezwolenia – charakter odpowiedzialności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 1, s. 105–119; P. Daniel, *Przesłanki*

w związku z działalnością rolniczą podejmowana jest natomiast głównie w opracowaniach o charakterze komentarzowym<sup>14</sup>. Nieliczne artykuły problemowe odnoszą się zaś do stanu prawnego sprzed gruntownych przemian<sup>15</sup>.

3. Jak wskazano powyżej, *ratio legis* prawnej ochrony drzew i krzewów oraz reglamentacji ich usuwania nie budzi wątpliwości. Także w odniesieniu do zadrzewień na obszarach wiejskich podkreśla się ich ogromną rolę w ochronie właściwego stanu środowisk krajobrazu rolniczego<sup>16</sup>. Stąd też instrumenty prawne w tym zakresie zawarte są w przepisach prawa ochrony przyrody od dawna.

Na system ochrony prawnej drzew i krzewów w Polsce składają się ochrona specjalna i powszechna. Pierwsza z nich dotyczy roślin objętych formami ochrony przyrody w rozumieniu art. 6 ustawy o ochronie przyrody (uznanych za pomnik przyrody, objętych ochroną gatunkową lub rosnących na terenie obszaru lub obiektu będącego pod ochroną specjalną). Roślinom i siedliskom nieobjętym formami ochrony przyrody przysługuje zaś ochrona powszechna na podstawie art. 125 ustawy o ochronie przyrody, przewidującego dopuszczalność niszczenia tylko w przypadkach zaistnienia przesłanek wyczerpująco wyliczonych w tym przepisie. Rozróżnienie pomiędzy ochroną specjalną i powszechną znajduje również odzwierciedlenie w różnym rodzaju odpowiedzialności karnej w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia drzewa albo krzewu.

W doktrynie wskazuje się ponadto, że w odniesieniu do drzew i krzewów ochrona powszechna przyjmuje postać ochrony wzmożonej – ze względu na zasadę obowiązku uzyskania zezwolenia na ich usuwanie<sup>17</sup>. Koncepcja ochrony wzmożonej drzew i krzewów poza lasami oparta jest więc na następujących podstawowych instytucjach: ograniczeniu możliwości usuwania drzew i krzewów oraz obowiązku uzyskania zezwolenia na ich usunięcie

---

wyluczające wymierzenie kary administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 2, s. 9–28; P. Korzeniowski, *Dylematy teorii i praktyki dotyczące umarzania, odraczania oraz rozkładania na raty administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 4, s. 9–32.

<sup>14</sup> Np. D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016; W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*; K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016.

<sup>15</sup> Zob. W. Radecki, *Usuwanie drzew...*; A. Majewski, *Wysokość kar pieniężnych wymierzanych rolnikom za usunięcie bez zezwolenia drzew i krzewów*, „Causus” 1997, nr 3, s. 32–35.

<sup>16</sup> J. Karg, B. Karlik, *Zadrzewienia na obszarach wiejskich*, Poznań 1993, s. 42.

<sup>17</sup> A. Habuda, W. Radecki, op. cit., s. 60.

wraz z powiązаныmi z nim konsekwencjami (opłaty), a także odpowiedzialności administracyjnoprawnej za usunięcie bez zezwolenia<sup>18</sup>.

Wobec wspomnianej dużej aktywności prawodawczej dotyczącej poruszanej problematyki, w celu większej jasności wyводу, konieczne jest w tym miejscu wskazanie ustaw nowelizujących przepisy o usuwaniu drzew i krzewów przyjętych w ostatnich latach.

Zasadniczym impulsem do gruntownej przebudowy systemu prawnej reglamentacji usuwania drzew i krzewów był przywołany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r., w którym uznał on za niezgodne z Konstytucją przepisy ustawy o ochronie przyrody przewidujące obowiązek nałożenia kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności czynu<sup>19</sup>. W rezultacie przyjęto ustawę nowelizującą z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych ustaw<sup>20</sup>, której art. 29 w zakresie dotyczącym ochrony terenów zieleni i zadrzewień wszedł w życie 28 sierpnia 2015 r.

Kolejnym aktem, który pogłębił liberalizację reglamentacji usuwania drzew i krzewów, była ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach<sup>21</sup>, która (po jednodniowej *vacatio legis*) weszła w życie 1 stycznia 2017 r.

Wreszcie, wobec obserwowanych niekorzystnych zjawisk występujących w praktyce stosowania ustawy nowelizującej II, podjęto prace nad aktem wprowadzającym kolejne zmiany, które miały w założeniu pomysłodawców eliminować powyższe obserwowane niedostatki. Ustawa ta – z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody<sup>22</sup> – obowiązuje od 16 czerwca 2017 r., z wyjątkiem art. 83f ust. 14 pkt 2, wiążącego z dniem wejścia w życie odpowiedniego rozporządzenia.

Jak wskazano powyżej, w art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przyjęto generalną zasadę obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów. Regułę tę modyfikuje następnie rozbudowany katalog wyjątków (przypadków, gdy nie jest wymagane zezwolenie), określonych w art. 83f ustawy o ochronie przyrody. Podobnie ustanowiony w art. 84 ustawy generalny

---

<sup>18</sup> S. Moczko-Wdowczyk, w: W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.

<sup>19</sup> Zob. np. A. Habuda, op. cit., s. 156–166; P. Zielińska, op. cit., s. 105–119.

<sup>20</sup> Dz. U. 2015, poz. 1045 (dalej jako: ustawa nowelizująca I).

<sup>21</sup> Dz. U. 2016, poz. 2249 (dalej jako: ustawa nowelizująca II).

<sup>22</sup> Dz. U. 2017, poz. 1074 (dalej jako ustawa nowelizująca III).

obowiązek ponoszenia opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu doznaje wyłączeń wskazanych w art. 86 ustawy, gdy nie nalicza się opłat za usunięcie. Jak kształtuje się zatem w świetle powyższych przepisów reglamentacja usuwania drzew i krzewów w związku z prowadzeniem działalności rolniczej?

Zasada obowiązku uzyskania zezwolenia w odniesieniu do tego rodzaju działań jest istotnie ograniczona. Spośród wyjątków określonych w art. 83f ust. 1 ustawy, zastosowanie znaleźć mogą w tym względzie przede wszystkim: pkt 3a dotyczący drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, oraz pkt 3b odnoszący się do drzew lub krzewów usuwanych w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego. Oba te przepisy zostały dodane ustawą nowelizującą II i obowiązują od 1 stycznia 2017 r.

**4.** W odniesieniu do pierwszego z nich (art. 83f ust. 1 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody) należy wskazać, że dla zastosowania tego przepisu konieczne jest spełnienie obu warunków (tytuł własności nieruchomości przysługujący osobie fizycznej oraz cel usunięcia niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej). A zatem ze względu na pierwszą przesłankę dotyczyć może tylko działalności rolniczej prowadzonej przez osoby fizyczne, czyli przede wszystkim rolników indywidualnych<sup>23</sup>. Usuwanie drzew lub krzewów w związku z prowadzeniem działalności rolniczej przez inne osoby (osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej), nie będzie więc objęte określonym w tym przepisie wyjątkiem od obowiązku uzyskania zezwolenia. Nie wyklucza to jednak zastosowania innych wyłączeń z art. 83f ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, o czym będzie mowa poniżej.

Większe trudności interpretacyjne stwarza natomiast drugi warunek określony w art. 83f ust. 1 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody: „celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej”. Pierwszym problemem, który należy rozstrzygnąć w tym kontekście, jest określenie relacji pojęć „działalność rolnicza” i „działalność gospodarcza”. „Działalność rolnicza” jako pojęcie prawne stanowi jedną z podstawowych kategorii prawa rolnego<sup>24</sup>. Tymczasem w polskim prawie nie zostało ono jednolicie i konsekwentnie określone, a w aktach prawnych działalność rolnicza jest albo uznawana za działalność gospodarczą, albo

<sup>23</sup> W kwestii pojęcia i statusu rolnika indywidualnego zob. np. P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009; J. P. Naworski *Status prawny rolnika indywidualnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2012, nr 10, s. 11–19.

<sup>24</sup> R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 246.

statusu takiego nie posiada<sup>25</sup>. Rozstrzygnięcie kwestii, czy działalność rolnicza stanowi działalność gospodarczą, budzi pewne wątpliwości, zwłaszcza w świetle art. 3 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>26</sup>, który ogranicza stosowanie przepisów tej ustawy do rodzajów działalności tam wskazanych (działalności wytwórczej w rolnictwie, agroturystyki, działalności rolników w zakresie wyrobu wina na warunkach określonych w tym artykule oraz w zakresie sprzedaży, o której mowa w art. 20 ust. 1c ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>27</sup>).

Nie wdając się w pogłębione rozważania w tej spornej kwestii, co znacząco odbiegałoby od tematu artykułu, należy przychylić się do przeważającego w doktrynie<sup>28</sup> i orzecznictwie<sup>29</sup> poglądu, że działalność prowadzona w formie gospodarstwa rolnego stanowi działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy o swobodzie gospodarczej. Wykazuje bowiem wszystkie jej cechy: prowadzona jest zarobkowo, posiada przymioty zorganizowania i ciągłości. Do działalności rolniczej nie stosuje się natomiast pozostałych przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, co uzasadnione jest swistością aktywności tego rodzaju.

Wobec powyższego usuwanie drzew lub krzewów dokonywane przez rolnika w ramach działalności rolniczej nie będzie mogło być objęte ustanowionym w art. 83f ust. 1 pkt a ustawy o ochronie przyrody wyjątkiem od obowiązku uzyskania zezwolenia. Zwolnienie to będzie natomiast dotyczyć usuwania drzew lub krzewów w innym celu.

Można zauważyć nieprecyzyjność i w konsekwencji trudności interpretacji tego przepisu. Problem wykładni ustawowego sformułowania „usunięcie drzew na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej” nie jest jednak kwestią nową. Przypadek taki był regulowany w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody (przed nowelizacją z 16 grudnia 2016 r.)<sup>30</sup>. Zmieniły się natomiast prawne konsekwencje powyższej kwalifikacji. W po-

---

<sup>25</sup> Zob. przegląd legislacji w tym aspekcie: B. Jeżyńska, *Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 207.

<sup>26</sup> T.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1829 ze zm.

<sup>27</sup> T.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 2032 ze zm.

<sup>28</sup> Zob. D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza w przepisach prawa publicznego i prywatnego*, „*Studia Iuridica*” 2014, nr 59, s. 217–229 i powołana tam literatura.

<sup>29</sup> Zob. uchwała NSA składu siedmiu sędziów z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07; wyrok NSA z 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06; wyrok WSA we Wrocławiu z 25 kwietnia 2012 r., III SA/Wr 66/12.

<sup>30</sup> Art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody zawierał powyższe sformułowanie od wejścia w życie pierwotnej wersji aktu do zmiany ustawą nowelizującą z 16 grudnia 2016 r.

przednio obowiązującym brzmieniu ustawy o ochronie przyrody usuwanie drzew lub krzewów przez osobę fizyczną na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej było objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia, lecz zwolnione z opłaty. Obecnie zaś w takim przypadku nie ma obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów (art. 83f ust. 1 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody).

Za aktualne zatem należy uznać ustalenia doktryny i judykatury w zakresie wykładni powyższej przesłanki ustawowej, a przede wszystkim co do konieczności oceny *a casu ad casum*<sup>31</sup>. Jako przykład celu niezwiązanego z działalnością gospodarczą można wskazać budowę lub rozbudowę budynku mieszkalnego przez rolnika. Z kolei nie będzie nim wybudowanie stodoły lub ułatwienie dojazdu do pola<sup>32</sup>.

W doktrynie<sup>33</sup> i orzecznictwie<sup>34</sup> pojawiła się również kwestia alternatywnych wykładni powyższego zwrotu ustawodawcy: czy wycięcie drzew lub krzewów ma być związane z prowadzoną w rzeczywistości działalnością gospodarczą i służyć jej celowi, czy też zwrot ten odnosi się także do planowanej, zamierzonej działalności gospodarczej (wynikającej z woli i zamiaru podmiotu planującego wycinkę bądź też wycięcie ma służyć obiektywnie potencjalnej adekwatnej do stanu faktycznego, działalności gospodarczej)? Wątpliwości budzi też interpretacja aspektu podmiotowego – czyjej działalności dotyczy rozpatrywana norma?

W tym kontekście K. Gruszecki wyraził pogląd, że z uwagi na brak określenia przez ustawodawcę podmiotu, przez który ma być prowadzona działalność gospodarcza, nie jest istotne, czy prowadzi ją osoba usuwającą drzewo lub krzew. „Istotne jest to, czy cel realizacji, któremu służy usunięcie drzew, jest z taką działalnością związany”<sup>35</sup>. W konsekwencji może zaistnieć sytuacja, gdy posiadaczem nieruchomości jest osoba fizyczna, ale usunięcie drzew lub krzewów będzie związane z działalnością gospodarczą. Taka interpretacja wskazywana była przez autora jako pozwalająca na wyeliminowanie zwolnienia z opłat przypadków usuwania drzew i krzewów przez osoby fizyczne z nieruchomości, na której będzie prowadzona działalność gospodarcza, a jednocześnie umożliwiającą przedsiębiorcom usuwanie drzew na terenach pozostających w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Zob. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 568.

<sup>32</sup> Zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 415.

<sup>33</sup> Zob. K. Gruszecki, *Ustawa...*, s. 556–258.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 22 lipca 2014 r., II SA/Kr 62/14.

<sup>35</sup> Zob. K. Gruszecki, *Ustawa...*, s. 567.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 568.



Należy jednak podkreślić zasadniczą różnicę utrudniającą stosowanie tej interpretacji na gruncie przepisów ustawy o ochronie przyrody po nowelizacji II z 16 grudnia 2016 r. Poprzednio omawiany przypadek: „usunięcia drzew na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej zwalnia” stanowił przesłankę zwolnienia z opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu. Od 1 stycznia 2017 r. wyłączał obowiązek uzyskania zezwolenia. Zatem to nie organ administracji publicznej wydający zezwolenie (jak w poprzednim stanie prawnym) dokonuje oceny konkretnego przypadku i wykladni prawa w toku jego stosowania, lecz podmiot zamierzający usunąć drzewo lub krzew. Jest to niepokojące, zwłaszcza w kontekście obserwowanych w praktyce stosowania znowelizowanych przepisów przypadków wykorzystywania przesłanki z art. 83f ust. 1 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody do usuwania drzew i krzewów przez osoby fizyczne, przygotowujące w ten sposób nieruchomości inwestycyjne na sprzedaż pod przyszłą działalność inwestycyjną. Działania takie, w związku z powyższym zwolnieniem, wyłączone zostały jednak z zakresu reglamentacji administracyjnej w postaci zezwolenia, a w konsekwencji spod kontroli prewencyjnej organu administracji publicznej.

Zjawiskom tego rodzaju ma przeciwdziałać przewidziany ustawą nowelizującą III obowiązek zgłoszenia do organu zamiaru usunięcia drzew o określonych obwodach pnia (art. 83f ust. 4 ustawy o ochronie przyrody). Następnie organ dokonać ma oględzin w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia i – na podstawie przesłanek określonych w art. 83f ust. 14 – może wnieść sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej w ciągu 14 dni od dokonania tych oględzin. Usunięcie drzewa może nastąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie lub wydał zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu (art. 83f ust. 8 i 12 ustawy o ochronie przyrody).

W założeniu nowelizatorów kolejnym środkiem przeciwdziałania nadużyciom stosowania wyjątku art. 83f ust. 1 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody ma być jej art. 83f ust. 17. Zgodnie z tym przepisem: „jeżeli w terminie 5 lat od dokonania oględzin wystąpiono o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, a budowa ta ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosło usunięte drzewo, organ, o którym mowa w art. 83a ust. 1, uwzględniając dane ustalone na podstawie oględzin, nakłada na właściciela nieruchomości, w drodze decyzji administracyjnej, obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie drzewa”.

**5.** Drugi wyjątek od wymogu uzyskania zezwolenia, wskazany w art. 83f ust. 1 pkt 3b ustawy o ochronie przyrody, odnosi się do usuwania drzew lub krzewów w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania

rolniczego. Stanowi on niezależną podstawę od omówionego powyżej zwolnienia z art. 83f ust. 1 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody.

Objęcie regulacją prawną przypadków przywrócenia do użytkowania rolniczego wynikało z potrzeb praktyki – zwłaszcza rolników, którzy nabywali grunty sprzedawane przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Działki te często porośnięte były od wielu lat drzewami lub krzewami w wyniku samosiewu. Usuwanie ich za opłatą było zaś bardzo kosztowne. Tymczasem podstawą do zwolnienia z opłaty nie mógł być omawiany powyżej art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, ponieważ celem usunięcia drzew lub krzewów jest przywrócenie do użytkowania rolniczego, a zatem prowadzenie na tak przygotowanym gruncie działalności wytwórczej stanowiącej działalność gospodarczą.

Dla rozwiązania tego problemu na gruncie przepisów sprzed nowelizacji I proponowano w doktrynie<sup>37</sup> zastosowanie wykładni systemowej, pozwalającej na rozszerzającą interpretację okoliczności zwalniających z obowiązku ponoszenia opłat w przypadku usuwania drzew lub krzewów w wieku powyżej 10 lat na podstawie zezwolenia w celu przywrócenia do użytkowania rolniczego, gdyż działanie to nakazane było przepisami o minimalnych normach w rolnictwie i obowiązkach utrzymania przez rolników gruntów w dobrej kulturze rolnej<sup>38</sup>. Dodatkowo jako argument przemawiający za adekwatnością takiej wykładni wskazywano zasadę pełni uprawnień właścicielskich, od której wyjątkiem jest obowiązek uzyskania zezwolenia oraz uiszczenia opłaty za usuwanie drzew lub krzewów. W takim ujęciu rozszerzająca interpretacja przesłanek zwolnienia od opłaty stanowiła rozszerzającą interpretację „wyjątku od wyjątku”, a nie niedozwoloną rozszerzającą interpretację „wyjątku”<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> W. Radecki, *Usuwanie drzew...*, s. 68–69; B. Rakoczy, *Usuwanie drzew i krzewów...*, s. 127.

<sup>38</sup> Wymóg wynikający z art. 5 i 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 2009.30.16 ze zm.) oraz obowiązujących do 14 marca 2015 r.: art. 7 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 1164 ze zm.); § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm (t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 1372), zgodnie z którym: „Grunty rolne, o których mowa w § 1, nie powinny być porośnięte drzewami i krzewami, z wyjątkiem: 1) drzew i krzewów: a) niepodlegających wycięciu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, b) mających znaczenie dla ochrony wód i gleb, c) niewpływających na prowadzoną na tych gruntach produkcję roślinną; 2) gruntów, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 2–4 oraz ust. 3, które mogą być porośnięte pojedynczymi drzewami i krzewami, jeżeli drzewa te i krzewy nie wpływają na prowadzoną na tych gruntach produkcję roślinną, a ich liczba nie przekracza 50 sztuk na hektar”.

<sup>39</sup> W. Radecki, *Usuwanie drzew i krzewów z gruntów rolnych...*, s. 68–69.

Wykładnia ta znajdowała zastosowanie przed wejściem w życie ustawy nowelizującej I. Faktycznie bowiem występowały przypadki zwalniania rolników z opłat za usuwanie drzew lub krzewów, jeśli powoływali się na chęć utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej, celem uzyskania płatności w ramach wsparcia bezpośredniego. Praktyka w tym zakresie nie była jednak jednolita.

Potrzeba regulacji prawodawczej w odniesieniu do omawianych sytuacji nie budziła więc wątpliwości. Kwestię tę rozstrzygnął prawodawca ustawą nowelizującą I, w świetle której przywracanie gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego zostało objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, lecz zwolnione z opłaty (art. 86 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy o ochronie przyrody). Należy jednak podkreślić, że powyższe zwolnienie dotyczyło tylko drzew, których obwód pnia nie przekraczał określonych w tym przepisie wymiarów oraz krzewów, których wiek nie przekracza 25 lat.

Tak więc również w odniesieniu do tego przypadku widoczna jest znacząca liberalizacja reglamentacji usuwania drzew i krzewów wprowadzona ustawą nowelizującą II. Warunkami zastosowania tego przepisu są bowiem obecnie wyłącznie: brak użytkowania rolniczego gruntu, na którym rośnie drzewo lub krzew, i określony cel usunięcia. Podobnie też jak w odniesieniu do art. 83f ust. 1 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody, przypadki te nie są już objęte obowiązkiem ani opłaty, ani zezwolenia, a stwierdzenia dopuszczalności zastosowania wyjątku z art. 83f ust. 1 pkt 3b ustawy o ochronie przyrody dokonuje podmiot usuwający drzewa lub krzewy.

Co istotne, nie ma też w omawianym przepisie ograniczenia wieku czy wymiarów usuwanych drzew i krzewów. Brak ustalenia takich granic może budzić obawy co do nadużywania tego wyjątku w celu niekontrolowanego, nieobjętego opłatami przygotowania nieruchomości do wykorzystania na cele inwestycyjne. Deklarowane przywrócenie do użytkowania rolniczego byłoby w takim przypadku tylko pozorne lub krótkotrwałe. Można też sobie wyobrazić, niemającą wcale charakteru czysto teoretycznego, możliwość usuwania na podstawie tego przepisu zbiorowisk roślinności leśnej uformowanej spontanicznie w wyniku sukcesji wtórnej na gruntach nieużytkowanych rolniczo od kilkudziesięciu lat. Takie naturalne procesy odnowienia lasu na terenach nieużytkowanych rolniczo zachodzą nieraz na nieruchomościach pozostających długo w zasobach Agencji Nieruchomości Rolnych. Powstaje pytanie, czy ustanowiony w ten sposób swoisty prymat ochrony gruntów rolnych przed ochroną drzew i krzewów był faktycznie intencją nowelizatora.

**6.** Poza omówionymi powyżej dwoma najważniejszymi wyjątkami od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów (a co za

tym idzie, również opłat z tego tytułu), związanymi z prowadzeniem działalności rolniczej, istnieją jeszcze inne, które w tym kontekście mogą znaleźć zastosowanie. Warto tytułem przykładu wskazać niektóre z nich.

Zgodnie z art. 83f ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody nie wymaga zezwolenia usunięcie zadrzewień na plantacjach, którymi zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 5 pkt 27a ustawy o ochronie przyrody są uprawy drzew lub krzewów o zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha założone w celu produkcyjnym. Zatem wyjątkiem tym objęte są takie formy prowadzenia działalności rolniczej, jak produkcja sadzonek drzewek i krzewów ozdobnych czy plantacja choinek w gruncie, na otwartej przestrzeni. Podobnie, zgodnie z art. 83f ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, obowiązkiem uzyskania zezwolenia nie jest objęte usuwanie drzew owocowych (z wyłączeniem rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub na terenach zieleni). Powyższe dwa wyłączenia przewidziane były od początku obowiązywania ustawy o ochronie przyrody, w określonym tam katalogu nielicznych wyjątków.

Na zakończenie rozważań nad zwolnieniami z obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów na mocy art. 83f ustawy o ochronie przyrody należy podkreślić, że wyłączenia te nie oznaczają całkowitej dowolności podejmowania działań w tym zakresie. Zastosowanie w tym przypadku mogą mieć bowiem przepisy ustawy o ochronie przyrody dotyczące ochrony specjalnej (np. uznania drzewa za pomnik przyrody, ustanowienie zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych w parku krajobrazowym albo na obszarze chronionego krajobrazu czy jeżeli usunięcie stanowiłoby zabronione oddziaływanie na chronione gatunki roślin, zwierząt albo grzybów). Ponadto znaczenie mogą też mieć przepisy innych ustaw, np. ustawy o ochronie zabytków (w przypadku objęcia ochroną konserwatorską zieleni), bądź aktów prawa miejscowego.

7. Poza przypadkami określonymi w art. 83f ustawy o ochronie przyrody usuwanie drzew lub krzewów w związku z prowadzeniem działalności rolniczej dopuszczalne jest więc po uzyskaniu zezwolenia. Co do zasady obowiązek ten jest powiązany z koniecznością uiszczenia opłaty zgodnie z art. 84 ustawy o ochronie przyrody. Również ta zasada doznaje jednak wyjątków przewidzianych w art. 86 ustawy. Jak wspomniano powyżej, można zauważyć, że nowelizacją II dokonano przeniesienia głównych przesłanek zwolnień od obowiązku opłatowego, związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, do katalogu wyjątków od obowiązku uzyskania zezwolenia określonych w art. 83f ustawy o ochronie przyrody.

Wobec powyższego obecnie obowiązujący art. 86 ustawy o ochronie przyrody nie przewiduje wyłączeń, które odnoszą się tylko do prowadzenia działalności rolniczej. Nie oznacza to jednak, że nie będą mogły mieć zastosowania w toku prowadzenia tego typu aktywności. Przykładowo można tu wskazać usuwanie: drzew lub krzewów, które obumarły lub nie rodują szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości (pkt 10); topoli o obwodzie pnia mierzonym na wysokości 130 cm wynoszącym powyżej 100 cm, nienależących do gatunków rodzimych, jeżeli zostaną zastąpione w najbliższym sezonie wegetacyjnym drzewami innych gatunków (pkt 11); drzew lub krzewów z grobli stawów rybnych (pkt 13) czy drzew lub krzewów, jeżeli usunięcie jest związane z regulacją i utrzymaniem koryt cieków naturalnych, wykonywaniem i utrzymaniem urządzeń wodnych służących kształtowaniu zasobów wodnych oraz ochronie przeciwpowodziowej w zakresie niezbędnym do wykonania i utrzymania tych urządzeń (pkt 14).

**8.** Jak wskazano na wstępie, przeprowadzone rozważania dotyczące prawnej reglamentacji usuwania drzew i krzewów, a zwłaszcza jej przemian w świetle ostatnich nowelizacji, skłaniają do refleksji o charakterze bardziej ogólnym – na temat prawnego modelu ochrony zadrzewień w Polsce. Powyższe dociekania na przykładzie kontekstu prowadzenia działalności rolniczej wskazują bowiem na postępującą tendencję liberalizacji tego systemu, ze znaczącym osłabieniem instrumentów reglamentacyjnych i opłat. Rodzi się więc pytanie o celowość i zasadność takich rozwiązań. W szczególności, czy zmiany te nie poszły za daleko i nie wpłynęły negatywnie na efektywność środków ochrony zadrzewień, stanowiących elementy przyrodnicze środowiska (a zatem objętych wartością konstytucyjną, wymienioną *expressis verbis* w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako uzasadniającą ustawowe ograniczenia w korzystaniu z praw konstytucyjnych, w tym również z prawa własności nieruchomości)?

Pytanie to jest istotne, zważywszy na powszechność lekceważenia roli i znaczenia zadrzewień w Polsce, przejawiającą się w ciągłej likwidacji istniejących drzew i krzewów, przy jednoczesnym niewielkim udziale nowo projektowanych. W odniesieniu do aspektu rolnego tego zagadnienia – stanowiącego temat niniejszego opracowania – należy zaś zauważyć, że nie jest to zjawisko nowe, co więcej, stanowi element szerszego problemu sukcesywnej degradacji krajobrazu rolniczego<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> M. Łuczyńska-Bruzda, op. cit., s. 25–26.

Nie ma wątpliwości, na co wskazał też Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku z 1 lipca 2014 r., że „mechanizm prawny polegający na obowiązku uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu i uiszczenia w określonych przypadkach opłaty, pod groźbą pieniężnej kary administracyjnej za ich usunięcie bez zezwolenia, jest adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony przyrody w tym zakresie. Ma on zapobiegać, i w dużym stopniu zapobiega, samowolnemu usuwaniu zadrzewień, które mogłyby powodować niepowetowany uszczerbek w środowisku przyrodniczym, w celu realizacji interesu prywatnego”<sup>41</sup>. Co więcej, Trybunał, uznając konieczność wprowadzenia i utrzymania tego instrumentu ochrony, stwierdził również, że „brak obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, a nawet ograniczenie reglamentacji w postaci zachowania obowiązku bez zagrożenia karą, zapewne sprawiłoby, że posiadacze nieruchomości kierowaliby się wyłącznie materialnymi interesami, co mogłoby doprowadzić do niszczenia nawet bardzo wartościowego drzewostanu”<sup>42</sup>.

Należy też zauważyć, że zwolnienie z obowiązku reglamentacyjnego w postaci konieczności uzyskania zezwolenia skutkuje wyłączeniem możliwości zastosowania, niezależnych od systemu prawa karnego, środków represyjnych w postaci administracyjnych kar pieniężnych. Tymczasem stanowią one istotny element prewencji ogólnej i szczególnej, zapewniający skuteczność norm prawa administracyjnego. Zaletami tych instrumentów, wartymi podkreślenia zwłaszcza w kontekście charakteru ochrony zadrzewień, są m.in. możliwość zastosowania również do podmiotów zbiorowych oraz stosunkowa łatwość w stosowaniu, wynikająca z oparcia odpowiedzialności na przesłance bezprawności. Warto też wskazać pozytywny aspekt tego systemu dla karanej osoby. Kara administracyjna, choć dolegliwa ekonomicznie, nie piętnuje tak, jak skazanie za przestępstwo, czy nawet za wykroczenie, i nie pociąga za sobą dalszych negatywnych następstw z tym związanych.

W konsekwencji rezygnacja z reglamentacji administracyjnej usuwania drzew i krzewów powinna dotyczyć tylko sytuacji, w których stopień naruszenia lub ryzyka unicestwienia chronionego dobra jest niski<sup>43</sup>. Taka też jest *ratio legis* ustanawiania wyjątków określonych w art. 83f ustawy o ochronie przyrody.

W świetle powyższych uwag nie można więc się zgodzić z argumentacją przedstawioną dla uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej II, przewidu-

<sup>41</sup> Wyrok TK z 14 lipca 2014 r.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Na temat rozstrzygania konfliktu dóbr prawnych zob. np. T. Gizbert-Studnicki, *Konflikt dóbr i kolizja norm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 1, s. 5–7.

jącej liberalizację systemu reglamentacyjnego (w szczególności w zakresie zwiększenie uprawnień właścicieli nieruchomości, na których rosną drzewa i krzewy). Wskazano tam, że obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w możliwość wykonywania prawa własności nieruchomości, a i tak niemal wszystkie decyzje wydawane w tym przedmiocie były pozytywne. Wobec tego, zdaniem projektodawców ustawy, procedura niepotrzebnie obciążała zarówno właścicieli nieruchomości, jak i organy administracji<sup>44</sup>.

Błądność takiej argumentacji wykazała też praktyka stosowania znowelizowanych przepisów ustawy o ochronie przyrody od 1 stycznia 2017 r. Wystąpiły bowiem liczne przypadki wycinki drzew i krzewów poza systemem reglamentacji administracyjnej, nieraz wykorzystujące powstałe możliwości uniknięcia obowiązku uiszczenia opłaty, także w związku z planowaną w przyszłości działalnością gospodarczą. Warto przy tym zauważyć, że zgodnie z zasadą wprowadzoną ustawą nowelizującą II, w przypadku gdy rada gminy nie określi wysokości stawek opłat w drodze uchwały, do ustalania opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu stosuje się maksymalne stawki ustawowe (art. 85 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody)<sup>45</sup>. Wobec faktycznego braku *vacatio legis* aktu wprowadzającego te zmiany gminy nie miały praktycznie możliwości ustalenia wysokości stawek opłat. Doprowadziło to do gwałtownego, w porównaniu ze stanem prawnym sprzed 1 stycznia 2017 r., wzrostu opłat, które trzeba by uiścić za usunięcie drzew lub krzewów. Stąd nie dziwią próby uniknięcia takiego obciążenia finansowego przez wykorzystanie wprowadzonego jednocześnie katalogu zwolnień od obowiązku reglamentacyjnego.

Jak wskazano powyżej, to ustawa nowelizująca I rozszerzyła znacząco katalog zwolnień od obowiązku opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, znosząc tym samym najbardziej dotkliwy finansowy element reglamentacji. Należy jednak podkreślić, że wyłączenia te dotyczyły przypadków, gdy wyjątek uzasadniony był niskim stopniem naruszenia chronionego dobra i niewspółmiernym obciążeniem dla posiadacza nieruchomości, a ponadto nadal konieczne było uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Zachowanie obowiązku reglamentacyjnego w takich sytuacjach jest pożądane ze względu na trudność z góry i *in abstracto* rozstrzygnięcia sprzeczności dóbr (wartości) i potrzeb. W omawianej materii występuje bowiem potencjalna

<sup>44</sup> Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej II (druk nr 1143).

<sup>45</sup> Ustawą nowelizującą zmieniono treść art. 85 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody. Obecnie do ustalania opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu stosuje się maksymalne stawki, w przypadku gdy nie określi ich minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozporządzenia.

konfliktogenność samej natury normowanego zjawiska<sup>46</sup>. Zachowanie instrumentu reglamentacyjnego w postaci zezwolenia pozwalało więc na uwzględnienie w procesie stosowania prawa kryteriów odnoszących się do konkretnej sytuacji faktycznej. Niestety, dokonane w drodze ustawy nowelizującej II daleko idące zliberalizowanie systemu (przez rozszerzenie katalogu zwolnień od obowiązku uzyskania zezwolenia) możliwość taką wykluczyło.

Zdaje się więc, że celowe byłoby powrócenie do systemu prawnego reglamentacji usuwania drzew i krzewów ustanowionej ustawą nowelizującą I, która stanowiła rozsądny kompromis z zachowaniem spójności konstrukcyjnej, spełniający tym samym podstawową funkcję prawa administracyjnego, którą jest służenie godzeniu interesów i ich harmonizacji umożliwiającej współegzystencję pozostających w sprzeczności wartości<sup>47</sup>. Wprowadzone ustawą nowelizującą III zmiany dotyczące tej materii nie objęły jednak tego kierunku, a przyjęte w niej rozwiązania rodzą nadal obawy o skuteczność ochrony zieleni w polskim systemie prawnym. Nie niosą one bowiem skutecznych środków zapobiegania nadużyciom, gdyż są nieprecyzyjne, dopuszczają wiele interpretacji i nadal stwarzają możliwości obejścia przepisów<sup>48</sup>.

Na koniec warto wreszcie wskazać rysującą się w kontekście powyżej przedstawionej problematyki refleksję o charakterze ogólnym, odnoszącą się do płaszczyzny efektywności i przestrzegania norm prawnych. Stosowanie nowelizowanych przepisów ustawy o ochronie przyrody w omawianym przedmiocie potwierdza tezę, iż motywacja postępowań stanowiących przestrzeganie prawa ma doniosłe znaczenie dla procesów jego tworzenia. Choć zgodnie z podstawowym założeniem aksjologicznym legalistycznego etosu prawo jest neutralne aksjologicznie wobec motywów postępowania zgodnego z prawem, to jednak wiedza o motywach przestrzegania prawa stanowi istotną przesłankę trafnej prognozy zachowania adresatów norm prawnych<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> M. Zdyb jako zjawiska takie wskazuje płaszczyznę styku wolności obywatelskich i reglamentacyjnej działalności państwa, problematykę planowania przestrzennego i ochrony środowiska (idem, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego praw administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 221 i n.).

<sup>47</sup> Taką rolę prawa administracyjnego postuluje M. Zdyb, op. cit., s. 25.

<sup>48</sup> Zob. np.: R. Krupa-Dąbrowska, *Nowe przepisy dotyczące wycinki*, „Rzeczpospolita” z 10 kwietnia 2017 r.; <http://www.rp.pl/Ochrona-srodowiska/304109974-Nowe-przepisy-dot-wycinki.html#ap-1> [dostęp: 30.06.2017]; U. Mirowska-Łoskot, *Niechlujna zmiana: Wycinka drzew w miastach trwa w najlepsze*, „Gazeta Prawna” z 26 lipca 2017 r., <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1060276,wycinka-drzew-w-miastach-statystyki.html> [dostęp: 30.07.2017].

<sup>49</sup> W. Lang, *Teoretyczna charakterystyka pojęcia przestrzegania prawa*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 12, s. 57.



## **REMOVAL OF TREES AND SHRUBS IN CONNECTION WITH AGRICULTURAL ACTIVITY (LEGAL ASPECTS)**

### **S u m m a r y**

The aim of these deliberations is an attempt to determine in which situations the removal of trees and shrubs in connection with agricultural activity requires a special permit or entails a fee. Some general reflexions have also been made with regard to tendencies that arise in the work on the development of legal solutions regulating the removal of trees, especially from the point of view of their effectiveness and enforceability. It would be purposeful to re-introduce the legal solutions implemented in the first amending act which was a reasonable compromise. The third amending act binding today has introduced amendments that are unsatisfactory and which continue to raise concerns about the efficiency of greenery and tress protection in Polish law.

## **LA RIMOZIONE DI ALBERI E ARBUSTI CONNESSA ALL'ATTIVITÀ AGRICOLA (ASPETTI GIURIDICI)**

### **R i a s s u n t o**

L'articolo si propone di rispondere alla domanda in quali situazioni sia necessario chiedere il permesso per la rimozione di alberi o arbusti connessa all'attività agricola svolta e se essa sia impositiva di un contributo finanziario. Lo studio contiene anche osservazioni di natura generale riguardanti la valutazione delle tendenze di sviluppo relative alle concezioni giuridiche in base alle quali vengono elaborate le regolamentazioni giuridiche in materia di rimozione di alberi, soprattutto per quanto riguarda l'efficienza e il rispetto delle norme giuridiche. Sarebbe opportuno ritornare alla regolamentazione giuridica in materia di rimozione di alberi e arbusti introdotta dalla prima legge di modifica, la quale rappresentava un ragionevole compromesso. I cambiamenti attuali, introdotti con la terza legge di modifica, non sono soddisfacenti e le soluzioni ivi contenute destano preoccupazioni circa l'efficacia della tutela del verde nel diritto polacco.