

Wojciech Federczyk

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

Problem ochrony drzew i krzewów w specustawach

Streszczenie: zagadnienie ochrony zieleni stanowi jeden z podstawowych komponentów prawa ochrony przyrody. Zasadą jest konieczność uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu. Konstytucyjność takiego rozwiązania ustawowego została potwierdzona w wyroku TK. Reglamentacja ma służyć niepotrzebnemu usuwaniu zieleni, szczególnie na obszarach miejskich. Jednak te powszechne rozwiązania zostały zmodyfikowane w szeregu tzw. specustaw, które służą sprawniej realizacji określonych rodzajów inwestycji celu publicznego. Istotą ustaw specjalnych jest wprowadzanie pewnych uproszczeń rozwiązań obowiązujących w systemie prawnym. Dotyczy to również ochrony przed usuwaniem drzew i krzewów. Analiza poszczególnych specustaw oraz orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na sformułowanie wniosków. Generalnie wymóg ochrony zieleni został w ustawach specjalnych wyłączony lub zmodyfikowany. Ustawodawca nie zdecydował się na tożsame przepisy w każdej specustawie, co powoduje trudności interpretacyjne. Powstaje pytanie czy przesłanki, które warunkują tworzenie specustaw uzasadniają również usunięcie ochrony zieleni, szczególnie biorąc pod uwagę szczególne, konstytucyjne uможowanie ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: ochrona zieleni, usuwanie drzew lub krzewów, specustawy.

1. Wstęp

Konieczność ochrony przyrody jako naturalnego elementu środowiska jest zagadnieniem, które nie powinno budzić współcześnie wątpliwości.

Zieleni w postaci nawet pojedynczych drzew lub krzewów pełni istotne funkcje nie tylko przyrodnicze czy estetyczne, ale również ekonomiczne. Dotyczy to zarówno obszarów wiejskich jak też zurbanizowanych, jednakże funkcje te są ze zrozumiałych względów różnorodne. Na terenach wiejskich przede wszystkim służą ochronie gruntów przed erozją czy poprawiają produktywność upraw i hodowli (Jastrzębski L. (1990) s. 123). Na obszarach miast wskazuje się m.in. na kwestie zmniejszenia zanieczyszczeń, ograniczanie emisji dwutlenku węgla, ograniczenie hałasu, redukcję spływu wód deszczowych czy wręcz estetyczne, które również przekładają się na wzrost wartości nieruchomości posiadającej elementy zieleni (Szczepanowska H., 2007, s. 7.). Niezależnie od przyczyny państwo chroni drzewa i krzewy, zakazując ich samowolnego usuwania przez właścicieli. Jest to regulacja współkształtująca zakres prawa własności nieruchomości w aspekcie publicznoprawnym. Równocześnie jednak ustawodawca zdecydował się w stosunku do niektórych inwestycji na rezygnację z ochrony zieleni. Jest to podejście wymagające analizy, szczególnie biorąc pod uwagę krytyczną ocenę okresu przed 1989 r., kiedy przy okazji jakiegokolwiek budowy nie szanowano istniejącej zieleni usuwając drzewa i krzewy nawet bez potrzeby (Symonides 2014, s. 613).

Ustalenie prawidłowości przyjętych w tzw. specustawach rozwiązań normatywnych wymaga odniesienia się zarówno do podstawowej regulacji zawartej w ustawie o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r., poz. ze zm.; dalej: u.o.p.) jak też analizy aksjologicznej z odwołaniem do wartości i zasad konstytucyjnych. Sformułowanie ocen jest możliwe również poprzez analizę orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do przedmiotu niniejszych rozważań.

W pierwszej kolejności ustalenia wymaga zakres i podstawy ochrony zieleni przewidziane w u.o.p. Dopiero w dalszej kolejności można prześledzić unormowania poszczególnych ustaw epizodycznych. Ze względu na charakter opracowania będzie to analiza obejmująca niezbędne fragmenty regulacji prawnych.

2. Ochrona zieleni w polskim porządku prawnym

Podstawowa regulacja prawna dotycząca ochrony drzew i krzewów jest zawarta w u.o.p. z 2004 r. Warto jednak zwrócić uwagę, że koncepcja powszechnej ochrony zieleni jest realizowana w Polsce od kilkudziesięciu lat. Została wprowadzona w ustawie z 31.1.1980 r. o ochronie i kształtowaniu

środowiska. Ochrona ta została oparta na czterech podstawach, a mianowicie, obowiązku dbałości właściciela o zieleni, możliwości usunięcia drzew lub krzewów tylko na podstawie zezwolenia, opłaty publicznoprawnej z tytułu usunięcia zieleni oraz obciążenie karą pieniężną deliktu w postaci usunięcia lub zniszczenia drzew lub krzewów (Danecka, Radecki, 2016, s. 25).

Powszechna ochrona drzew i krzewów wprowadzona w 1980 r. do polskiego porządku prawnego była ewolucyjnie zmieniana, ale pozostaje trwałym elementem regulacji z zakresu ochrony przyrody. Zgodnie z art. 83 u.o.p. usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości co do zasady wymaga zezwolenia. Jest to obowiązek powszechny, tzn. niezależnie od rodzaju nieruchomości gruntowej, czy też czyją stanowi ona własność. Równocześnie wprowadzony został w art. 83f precyzyjny katalog okoliczności, kiedy nie jest konieczne ubieganie się o zezwolenie na usunięcie m.in. młodych krzewów i drzew, zieleni na plantacjach lub w lasach, roślin owocowych oraz zniszczonych (wywrotów i złomów). Poza ochroną znajduje się także zieleni usuwana planowo z obszarowych form ochrony przyrody. Należy też wskazać na grupę przesłanek, gdy ochrona zieleni w postaci zezwolenia została zniesiona ze względu na potrzeby ochrony przeciwpowodziowej, melioracji wodnych, utrudnienia w eksploatacji linii kolejowych czy bezpieczeństwo ruchu lotniczego.

Uzyskanie zezwolenia wiąże się z poniesieniem opłaty, której wysokość określa organ wydający decyzję. Sposób ustalenia opłaty został określony w art. 84 u.o.p. i jest uzależniony od obwodu pnia, tempa przyrostu pnia drzewa na grubość, poszczególnych rodzajów lub gatunków drzew oraz współczynników różnicujących stawki w zależności od lokalizacji drzewa. Równocześnie w art. 86 u.o.p. określono sytuacje, w których nie pobiera się opłaty za usunięcie drzewa. Z punktu widzenia niniejszych rozważań na uwagę zasługuje pkt 6, który zwalnia z opłat za usuwanie drzew i krzewów w związku z przebudową drogi i linii kolejowych.

Istotnym elementem całej ochrony zieleni jest możliwość uzależnienia wydania zezwolenia od nasadzeń zastępczych lub przesadzenia usuwanych roślin, co wynika z art. 84 u.o.p. W takiej sytuacji opłata jest odznaczana na okres trzech lat, liczony od terminu nasadzenia lub przesadzenia roślin. Jeżeli zachowają one w tym okresie żywotność, to opłata jest obligatoryjnie umarzana (art. 84 ust. 4 u.o.p.). Co istotne, obowiązek kompensacji przyrodniczej może być nałożony również w tych przypadkach, gdy za usunięcie drzew lub krzewów nie nalicza się opłaty (art. 86 ust. 2 u.o.p.). Tak ukształtowane normy prawne pozwalają na wskazanie, że podstawowym celem ustawodawcy jest przeciwdziałanie zmniejszaniu się obszarów

zielonych, a kompensacja przyrodnicza ma pierwszeństwo przed pobieraniem opłat za usunięcie roślin.

Bez wątplenia powszechna ochrona zieleni stanowi pewne ograniczenie w swobodzie zagospodarowania nieruchomości, powstaje jednak istotne pytanie czy można mówić o ograniczaniu uprawnień właścicielskich czy też należy uznać, że omawiane przepisy z zakresu ochrony przyrody współtworzą zakres prawa własności. Na temat zasadności ochrony zieleni rozporoszonej wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 (OTK ZU 7/A/2014, poz. 68). W uzasadnieniu wyroku wskazano m.in. „...że wprowadzenie i utrzymywanie tego mechanizmu ochrony zadrzewień i wynikających z jego stosowania ograniczeń prawa własności jest konieczne. Nie można bowiem wskazać innego sposobu ochrony przyrody w tym zakresie, który mógłby równie skutecznie zapobiegać niszczeniu drzewostanu. Brak obowiązku uzyskiwania uprzedniego zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości, albo ograniczenie się tylko do tego obowiązku, bez zagrożenia karą jego naruszenia, sprawiłoby zapewne, że właściciele (posiadacze) działek, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie materialnymi interesami, mogliby niszczyć nawet bardzo wartościowy pod względem przyrodniczym i krajobrazowym drzewostan”. Trybunał wskazał na niezbędność wprowadzonej ochrony w stosunku do realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu ochrony środowiska, ponieważ znajduje tu zastosowanie zasada proporcjonalności zapisana w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W analizowanym orzeczeniu TK zawarł też istotny pogląd dotyczący znaczenia środowiska w Konstytucji. Jest to nie tylko art. 5 określający najważniejsze zadania państwa sytuując pomiędzy nimi ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, czy też art. 74, który stanowi, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Szczególnie istotne jest przywołanie art. 86 Konstytucji, ponieważ ten przepis wprowadza obowiązek powszechnej dbałości o stan środowiska, adresowany do wszystkich podmiotów prywatnych. Jakkolwiek ustrojodawca wyeksponował aspekt negatywny w postaci zakazu niszczenia lub degradowania elementów środowiska oraz ponoszenia z tego tytułu odpowiedzialności, to w normie tej mieści się również nakaz zapobiegania szkodom w środowisku, racjonalnego jego kształtowania, czy też przywracania elementów przyrodniczych do właściwego stanu (Działocha K., 2003).

Biorąc pod uwagę znaczenie zieleni dla życia i człowieka a także stanu środowiska, nie ma wątpliwości, że wprowadzona ochrona nawet pojedynczych drzew i krzewów przed samowolnym usunięciem jest potrzebnym i racjonalnym działaniem ustawodawcy.

Jednym z charakterystycznych rozwiązań problemów o charakterze inwestycyjnym w sferze publicznej jest stanowanie w ostatnich latach specjalnych regulacji prawnych tzw. specustaw. Jest to określenie doktrynalne, jak również potoczne na oznaczenie ustawy, która wprowadza uproszczenia w stosunku do obowiązujących konstrukcji prawnych, mające pomóc w szybkim osiągnięciu założonych celów, z reguły o charakterze doraźnym (Bielecki L., 2012, s. 275). Brak jest formalnego katalogu specustaw, ale można wskazać w tej grupie ustawy dotyczące inwestycji drogowych, lotnisk użytku publicznego, budowli przeciwpowodziowych oraz sieci telekomunikacyjnych i obiektów energetyki jądrowej, czy też transportu kolejowego. Wśród wielu rozwiązań służących uproszczeniu i przyspieszeniu realizacji inwestycji celu publicznego w specustawach znalazły się przepisy modyfikujące lub wyłączające kwestie ochrony drzew i krzewów. Regulacje te zostaną zaprezentowane biorąc pod uwagę sposób unormowania analizowanej problematyki.

3. Regulacje znoszące ochronę usuwania drzew i krzewów

Pierwszą ze specustaw w polskim porządku prawnym jest ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Jest ona o tyle ważnym aktem prawnym, że stanowi swoisty wzorzec rozwiązań, które ustawodawca powielił lub zmodyfikował w innych specustawach. Art. 21 ust. 2 tej ustawy stwierdza, że do usunięcia drzew lub krzewów przy realizacji inwestycji drogowej nie stosuje się u.o.p. w zakresie zezwoleń na usunięcie roślin i opłat z tym związanych. Jednakże wyłączenie powyższe nie obejmuje nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. A zatem, zgodnie z art. 83 ust. 2 u.o.p., jeśli nieruchomość przewidziana pod realizację inwestycji drogowej ma charakter zabytkowy, potwierdzony stosownym wpisem do rejestru, to do usunięcia drzew lub krzewów jest wymagane zezwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Trzeba również zwrócić uwagę, że zakres wyłączenia stosowania nie dotyczy całej u.o.p., a jedynie uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Natomiast nadal będą stosowane przepisy o ochronie gatunkowej, które dotyczą określonych gatunków roślin, zwierząt i

grzybów. Do usunięcia gatunków chronionych, również przy realizacji inwestycji drogowej, konieczne jest uprzednie uzyskanie zgody na uchylenie zakazów zgodnie z art. 56 u.o.p.

Uzupełnieniem regulacji dotyczącej konieczności usuwania drzew lub krzewów jest art. 20b specustawy drogowej, który przewiduje, że na nieruchomościach przeznaczonych pod inwestycje, a znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, właśnie to przedsiębiorstwo jest zobowiązane do nieodpłatnej wycinki i usunięcia drzew lub krzewów, na podstawie pisemnego porozumienia z zarządcą drogi. W zamian za to uzyskuje własność pozyskanego przy wycince drewna. Powyższa zasada nie dotyczy drzew i krzewów młodszych niż 20 lat, których koszty wycinki i uprzątnięcia obciążają zarządcę drogi. Powstaje jednak wątpliwość, czy skoro za wycinkę płaci zarządca drogi, to tak uzyskane drewno staje się własnością Lasów Państwowych, czy na zasadach ogólnych zarządcy drogi. W literaturze wskazano również, na brak precyzji ustawodawcy, ponieważ analizowany przepis wskazuje tylko na wycinkę drzew lub krzewów, która nie jest jedyną metodą ich usuwania (Rakoczy B., 2013, s. 195)

Analogiczne do specustawy drogowej rozwiązanie dotyczy budowy lotnisk. Artykuł 16 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 2143) stanowi, że drzewa i krzewy z nieruchomości przeznaczonych na lotnisko mogą zostać usunięte bez zezwolenia, z wyjątkiem usuwania roślin z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. Natomiast art. 15 zobowiązuje Lasy Państwowe do dokonania wycinki na zasadach tożsamyh ze specustawą drogową.

Kolejną specustawą wzorowaną na specustawie drogowej – jeśli chodzi o kwestie usuwania zieleni jest regulacja dotycząca inwestycji przeciwpowodziowych Art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 966 ze zm.) wyłącza stosowanie u.o.p. w zakresie zezwoleń i opłat za usunięcie zieleni. Analogiczny do poprzednich regulacji jest też obowiązek Lasów Państwowych wycinki drzew i krzewów. Warto jednak wskazać na dwie istotne różnice. Ustawodawca przesądził, że wszelkie koszty ponosi inwestor, natomiast całe pozyskane drewno staje się własnością Lasów Państwowych (art. 28). Druga różnica, to przyznanie wojewodzie kompetencji do określenia w decyzji terminu, warunków wycinki drzew i krzewów oraz ich uprzątnięcia, o ile inwestor i Lasy Państwowe nie zawrą porozumienia w ciągu miesiąca od ostateczności pozwolenia na realizację inwestycji. Rozwiązanie to zostało

skrytykowane, jako uprzywilejowanie inwestora, a zagrożenie dla ochrony przyrody (Rakoczy B., 2013, s. 207).

Ostatnią regulacją o charakterze specustawy jest jeden z rozdziałów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (dz. U. z 2015 r., poz. 1297 ze zm., dalej: u.t.k.). Jednakże rozwiązania dotyczące wyłączenia ochrony drzew i krzewów zostały dodane dopiero ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 200). Przy inwestycjach kolejowych wzorowano się na rozwiązaniach ze specustawy drogowej. Dlatego wyłączono stosowanie przepisów u.o.p. dotyczących usuwania drzew i krzewów. Jednakże w art. 9yc ust. 2 u.t.k. zmieniono zakres przedmiotowy, jest w nim mowa o drzewach i krzewach wpisanych do rejestru zabytków, a nie o zieleni z nieruchomości o statusie zabytku, na których usunięcie wymagane jest zezwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zgodnie z przepisami o ochronie zabytków można wyróżnić wśród zabytków nieruchomych m.in. parki, ogrody czy inne formy zaprojektowanej zieleni. Oznacza to, że nie będą to co do zasady pojedyncze drzewa lub krzewy. W konsekwencji wyjątek ten ma znacznie węższy zakres niż w specustawie drogowej.

4. Unormowania, które modyfikują regulację ochrony drzew i krzewów

W pierwszej kolejności jest to ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 880 ze zm.; dalej: u.w.u.s.t.). Zgodnie z art. 61 ust. 1 w pozwoleniu na budowę regionalnej sieci szerokopasmowej wojewoda zezwała, w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji, na usunięcie drzew lub krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji takiej sieci. W odróżnieniu od specustawy drogowej u.w.u.s.t. nie wyłącza ani zezwolenia na usunięcie roślin, ani też opłat z tego tytułu. Uproszczenie polega na tym, że nie jest prowadzone osobne postępowanie, a decyzję podejmuje organ udzielający zezwolenia na realizację całej inwestycji. Dodatkowo zgodnie art. 61 ust. 3 ustawy wojewoda jest uprawniony do nałożenia obowiązku przesadzenia usuwanych roślin we wskazane miejsce albo dokonania nasadzeń zastępczych w co najmniej takiej samej ilości. Jeśli nie zostaną one skutecznie zrealizowane, to inwestor będzie zobowiązany do poniesienia opłat na zasadach określonych w u.o.p.

Kolejna specustawa, dotycząca budowy elektrowni atomowej zawiera regulacje analogiczne do u.w.u.s.t. Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789 ze zm.) usunięcie drzew lub krzewów w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji jest możliwe na podstawie zezwolenia, które wojewoda wydaje w ramach pozwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej. Równocześnie wskazano, że stosuje się odpowiednio przepisy u.o.p. o zasadach ponoszenia opłat za usunięcie drzew i ewentualnej kompensacji przyrodniczej.

5. Problemy wynikające z analizy orzecznictwa sądowego

Analiza specustaw wskazuje, że ograniczają one ochronę drzew i krzewów przewidzianą w u.o.p. (w przypadku sieci szerokopasmowych czy obiektów energetyki jądrowej) albo ją całkowicie znoszą (przy budowie dróg, lotnisk i budowli przeciwpowodziowych).

Biorąc pod uwagę konstytucyjne umocowanie ochrony przyrody, które stanowi aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia w u.o.p. zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów rodzi się wątpliwość, czy względy dla których wprowadzane są specustawy – a więc usprawienie i obniżenie kosztów istotnych społecznie inwestycji usprawiedliwia usunięcie tej ochrony całkowicie, jak w specustawie drogowej. Problem ten był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, w wyroku z 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05 (OTK ZU nr 6A/2006, poz. 62). Trybunał stwierdził, że eliminacja ochrony zieleni w specustawie drogowej jest zgodna z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Lektura uzasadnienia tego wyroku budzi jednak pewien niedosyt, wynikający z dość lakonicznego przedstawienia argumentacji. Trybunał skupił się na wyjaśnieniu, że bezpieczeństwo ekologiczne określone w art. 74 Konstytucji polega na zapewnieniu przez władze publiczne, stanu środowiska bezpiecznego dla ludzi oraz możliwości korzystania z niego w celu rozwoju cywilizacyjnego. Złożony charakter definicji zrównoważonego rozwoju oznacza nie tylko konieczność ochrony przyrody, lecz także uwzględnienie rozwoju gospodarczego, w tym budowę niezbędnej infrastruktury technicznej.

Z uzasadnienia wynika zatem, że istnieje konflikt wskazanych wartości, a zasada zrównoważonego rozwoju nakazuje brać je wszystkie pod uwagę planując działania władz publicznych. To oczywiście daje możliwość nieuwzględnienia jednej wartości kosztem innej, ale wymaga ich rzetelnego

wyważenia. Ustawodawca powinien starać się przyjmować rozwiązania, które zharmonizują rozwój gospodarczo-społeczny bez szkód dla środowiska. Przykładu, że jest to możliwe nawet przy braku rozwiązań prawnych dostarcza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 marca 2014 r., sygn. II SA/Go 828/13. W uzasadnieniu wyroku czytamy, że planując inwestycję drogową zdecydowano się na usunięcie tylko drzew rosnących blisko skrajni drogi i powodujących niszczenie jej krawędzi. Natomiast zostanie zachowana część drzew w alejce rozdzielającej jezdnie, w której nastąpi również dosadzenie trzech drzew. Ponadto przewidywane są też inne elementy zieleni. Tak więc potrzeba ochrony przyrody może być realizowana, o ile inwestor wykaże dobrą wolę. Zadaniem ustawodawcy jest przyjęcie rozwiązań systemowych, które pozwolą, w miarę możliwości, przy realizacji inwestycji, zachować lub odbudować istniejącą zielen.

Konsekwencją tego, że specustawy zawierają rozwiązania szczególne w stosunku do podstawowych unormowań w danej kwestii znajduje do nich zastosowanie reguła *exceptiones non sunt extendende*.

W praktyce oznacza to, że wyłączenia obejmują tylko przedsięwzięcia wprost mieszczące się w zakresie danej specustawy. Potwierdza to m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 października 2011 r. (sygn. II SA/Kr 1233/10) w którego uzasadnieniu wskazano, że realizacji inwestycji towarzyszących budowie autostrady takich jak gazociąg czy linie energetyczne nie obejmują rozwiązania specustawy drogowej, a więc konieczne jest uzyskanie na zasadach ogólnych zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na potrzeby takich inwestycji.

Jednym z uproszczeń w części specustaw jest zwolnienie z opłat za usunięcie roślinności. Jednak wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 sierpnia 2014 r. sygn. II SA/Ol 555/14, również wskazuje, że zamierzenie inwestycyjne musi odpowiadać ściśle zakresowi specustawy. Oceniana sprawa dotyczyła wycięcia znacznej liczby drzew w związku z zamiarem rozbudowy lotniska. Sąd jednak wskazał, że specustawa dotyczy lotnisk użytku publicznego, natomiast statusu takiego nie posiada lotnisko, którego dotyczyła inwestycja będąca przedmiotem sprawy. Dlatego konieczne było zarówno uzyskanie zezwolenia jak też poniesienie z tego tytułu opłaty albo zapewnienie kompensacji przyrodniczej.

6. Podsumowanie

Potrzeba poczynienia wielu ważnych inwestycji celu publicznego jest bardzo istotnym wyzwaniem cywilizacyjnym i gospodarczym. Dlatego potrzeba tworzenia specjalnych regulacji prawnych, które mają usprawnić proces inwestycyjny nie budzi, co do zasady, wątpliwości. Jednakże wyłączenia ochrony drzew i krzewów przewidziane w u.o.p. wymagają pewnego komentarza. Od strony formalnej ustawodawca nie zachował jednolitości rozwiązań prawnych w ramach specustaw. Nawet w sytuacji, gdy unormowanie jest oparte na tym samym schemacie nie dopilnowano jednolitości przepisów, co może powodować trudności w ich stosowaniu, jak wskazuje przykład ochrony cennych roślin w specustawie drogowej i kolejowej, w odniesieniu do zabytków.

Ważniejsze jednak wydają się zastrzeżenia merytoryczne. Założeniem ustawodawcy było niejako poświęcenie ochrony przyrody wobec ważnego celu rozwoju społecznego. Zabrakło jednak możliwości dostosowania kwestii przyrodniczych do okoliczności danej sprawy. Może się przykładowo zdarzyć, że inwestycja drogowa będzie wymagała wycięcia cennych roślin na pewnym odcinku, w takiej sytuacji powinna istnieć możliwość nakazania ich przesadzenia. Dlatego znacznie bardziej wyważona wydaje się konstrukcja modyfikacji zasad ochrony zieleni w u.w.u.s.t. Dla odmiany ten wariant regulacji może budzić wątpliwości ekonomiczne, ponieważ pozostawia opłaty za usunięcie zieleni, które zwiększą koszty inwestycji. Skoro jednak specustawy, które w założeniu miały charakter epizodyczny obejmują coraz dłuższy horyzont czasowy (np. specustawa drogowa miała pierwotnie obowiązywać w latach 2003 – 2007, a następnie jej obowiązywanie przesunięto do końca 2013 a potem 2020 i 2023 r.) ustawodawca powinien dokonać wyważenia wartości konstytucyjnych, które krzyżują się w analizowanym zagadnieniu i zaproponować rozwiązania dające możliwość bardziej elastycznego rozstrzygnięcia w pozwoleniach na realizację inwestycji odnośnie ochrony zieleni.

Literatura

Bielecki L. (2012) Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012 a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa [w:] D. Kijowski, P. Suwaj, red., *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II: Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa, Wolters Kluwer.

- Działocha K. (2003) Komentarz do art. 86, [w:] L. Garlicki, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa.
- Jastrzębski L. (1990) *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Rakoczy B. (2013) *Usuwanie drzew i krzewów*, Lexis Nexis, Warszawa.
- Symonides E. (2014) *Ochrona przyrody*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Szczepanowska H. B. (2007) Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne korzyści z drzew na terenach zurbanizowanych, *Człowiek i Środowisko*, 31(3-4), s.5-26.

Abstract: Trees and bushes are an important element of the environment. That is reason legal protection against their arbitrary and uncontrolled removal. However, the public investments such as building roads or airports are regulated by acts. Such acts diminish the level of the trees and bushes protection. Protection of the greenery is limited, however, the question arises whether it is compatible with constitutional values.

