

Wycinka drzew i krzewów kolidujących z urządzeniami przesyłowymi

Streszczenie: artykuł zawiera analizę oraz ocenę przepisów dotyczących zagadnienia usuwania drzew i krzewów przez właściciela urządzeń przesyłowych w trybie ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1651) [dalej: u.o.p.]. Na gruncie aktualnych przepisów właściciel urządzenia przesyłowego, nieposiadający tytułu prawnego do nieruchomości, ma prawo do wystąpienia z wnioskiem o usunięcie znajdujących się na cudzym terenie nieruchomości drzew i krzewów (art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p.). Powyższe skutkuje tym, że to usunięcie może nastąpić bez zgody właściciela nieruchomości. Tego rodzaju uprawnienia przedsiębiorcy przesyłowego naruszają prawo własności. Jest to jednak konieczne dla zachowania porządku i bezpieczeństwa publicznego polegającego na zapewnieniu stałych dostaw np. energii elektrycznej.

Słowa kluczowe: wycinka drzew i krzewów, urządzenia przesyłowe, odszkodowanie.

1. Wprowadzenie

Ratio legis art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody jest umożliwienie właścicielom urządzeń przesyłowych, w tym nieposiadającym tytułu prawnego do nieruchomości, na której znajdują się te urządzenia, do wystąpienia z wnioskiem o usunięcie znajdujących się na nieruchomości drzew lub krzewów. Usunięcie drzew lub krzewów może nastąpić w tej sytuacji bez zgody właściciela nieruchomości, jeśli drzewo lub krzew zagraża funkcjonowaniu urządzeń przesyłowych. Taka regulacja zdecydowanie upraszcza i przyspiesza procedurę uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Co więcej, przepis ten zwalnia gestora urządzeń od wylegitymowania się tytułem prawnym do nieruchomości przy składaniu wniosku.

Rzeczony rozwiązanie ogranicza w istotny sposób uprawnienia wasciela nieruchomości, ale jednocześnie służy ochronie wskazanego w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej interesu publicznego, obejmującego takie wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny oraz zdrowie publiczne. Bezpieczeństwo państwa należy przy tym rozumieć jako "stan uwarunkowań, w których państwo nie czuje się zagrożone presj militarną ani polityczną czy gospodarczą i jednocześnie posiada warunki do własnego rozwoju i postępu" (M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki*, s. 29–30). "Przeslanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku trosk o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochron interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego" (wyrok TK z: 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2; wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29; wyrok TK z 8 pażdziernika 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 102). Zagrożenie zdrowia publicznego jest to z kolei pewien stan, w przypadku zaistnienia którego może wystąpić z dużym prawdopodobieństwem zagrożenie zdrowia większej liczby osób jednocześnie. Wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności oznacza, że spośród możliwych srodk w działania należy wybierać możliwie najmniej ucizliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niź jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (wyrok z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25). Badając, czy zasada proporcjonalności nie została naruszona przez ustawodawcę, TK uwzględnia specyfik poszczególnych praw jednostki i stwierdza: „z istoty tych praw powinny wynikać granice dopuszczalnych ograniczeń” (wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98).

Konsekwencją uszkodzenia przez drzewa lub krzewy urządzeń, o których mowa w art. 49 k.c., może być długotrwały brak dostawy energii elektrycznej, gazu lub wody. Stwarza to tym samym zagrożenie dla prawidłowego działania instytucji powołanych do ochrony zdrowia lub życia ludzi, takich jak szpitale i sluby zapewniające bezpieczeństwo publiczne. Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw omawianych mediów jest zatem priorytetowym zadaniem państwa.

Celem niniejszego artykułu jest analiza problematyki dotyczącej usuwania drzew i krzewów przez przedsiebiorc przesyłowego na podstawie

ustawy o ochronie przyrody, w tym procedury dokonania takiego usunięcia oraz konsekwencji prawnych jego dokonania, zarówno dla przedsiębiorcy przesyłowego, jak i właściciela nieruchomości. Wskazane zostaną odrębności między trybem uzyskiwania zezwolenia przez właściciela urządzeń przesyłowych oraz przez inne podmioty. Istotną część artykułu poświęcono kwestii odszkodowania na rzecz właściciela nieruchomości przyznawanego od właściciela urządzeń przesyłowych. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy obowiązująca regulacja w zakresie usuwania drzew i krzewów przez właściciela urządzeń przesyłowych, stanowi optymalne rozwiązanie.

2. Przesłanki dokonania wycinki drzew i krzewów

Przepis art. 83 ust.1 u.o.p. nie określa kryteriów warunkujących wydanie lub odmowę wydania przez organ administracji pozwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Rozstrzygnięcie sprawy odbywa się w tym przypadku w granicach tzw. uznania administracyjnego. Organ administracji działając w granicach uznania administracyjnego rozważa, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe. W judykaturze przyjmuje się, iż granice uznania administracyjnego wyznacza art. 7 k.p.a., co oznacza, że organ administracyjny podejmując rozstrzygnięcie powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela (wyrok NSA z dnia 21 lipca 1998 r., II SA 506/98, Lex nr 41383; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 1999 r., II SA 303/99, Lex nr 46768; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 02 października 2014 r., II SA/Ol 742/14, CBOSA). W przypadku rozstrzygnięcia zawierającego elementy uznania administracyjnego kontrola sądowa sprowadza się do oceny, czy organ przed wydaniem decyzji prawidłowo przeprowadził postępowanie, czy podjął wszystkie kroki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, czy właściwie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia i nie przekroczył granic swobodnego uznania administracyjnego, a także czy rozstrzygnięcia takie nie posiadają cech dowolności oraz, czy w sposób należyty zostały wyważone interesy społeczne i uzasadnione interesy stron postępowania (wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 1999 r., II SA 303/99, Lex nr 46768; wyrok NSA z dnia 22 lutego 2001 r.; V SA 2135/00, Lex nr 50156).

Uznaniowy charakter decyzji o pozwoleniu na wycinkę drzew i krzewów jest źródłem problemów w stosowaniu przepisów w tym zakresie. Z braku jakichkolwiek przepisów zwierających chociażby klauzule generalne

umożliwiający wskazanie podstawowych przesłanek, którymi powinien kierować się organ, próbując je wytworzyć sądy administracyjne (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.03.2006 r., IV SA/Wa 2237/05, LEX nr 227797; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16.02.2007 r., IV SA/Wa 2017/06, LEX nr 316625; Wyrok NSA z dnia 7.06.2011 r., II OSK 434/10, LEX nr 992576). Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2337/11 przepis normujący udzielenie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości na wniosek jej posiadacza, kreuje swobodę decyzyjną, co do udzielenia zezwolenia na wycięcie drzew. Nie określając żadnych szczególnych przesłanek, uwzględnienie których warunkowałoby możliwość udzielenia takiego zezwolenia, nakłada na organ administracji obowiązek wzięcia pod uwagę, obok ogólnych wskazówek aksjologicznych (interesu i słusznego interesu strony), celu regulacji, określonych w rozdziale 1 u.o.p. Wykładnia art. 83 ust. 1 u.o.p. w świetle argumentacji celowościowej pozwala na zakreślenie granic swobody decyzyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy podzielić stanowisko zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Olsztynie z dnia 2 października 2014 r., II SA/OI 742/14, zgodnie z którym przewidziane w art. 83 ust. 1 u.o.p. zezwolenie na wycięcie drzew jest wyjątkiem od reguły zachowania drzew jako podlegającego ochronie prawnej elementu przyrody. (...) wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać przyczynę zamierzonego usunięcia drzewa. Zezwolenie na wycięcie drzew może nastąpić jedynie, gdy przyczyna taka zostanie przez organ uznana za przyczynę ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej u.o.p. ochrony drzew. Podobnie zasadne są poglądy wyrażane w doktrynie, wskazujące konieczność doprecyzowania przepisów w tym zakresie. Brak jednoznacznych kryteriów określających przesłanki upoważniające właściwe organy do wydania zezwolenia powoduje, że praktyka w tym zakresie jest bardzo różna, co niekiedy nie sprzyja poprawie bezpieczeństwa prawnego. Dlatego też przy najbliższej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody wskazane byłoby wprowadzenie rozwiązań pozwalających organom administracji wydać np. decyzję odmawiającą udzielenia pozwolenia na usunięcie drzew lub krzewów (K. Gruszecki, *Praktyka usuwania drzew i krzewów*, Zielen Miejska 2009, nr 3, str. 48-49).

Powyższe rozważania, dotyczące charakteru decyzji administracyjnej zezwalającej na wycięcie drzew lub krzewów, jak również brak precyzyjnych przesłanek jej wydania, mają przełożenie na zagadnienie dokonania wycinki na wniosek przedsiębiorcy przesyłowego. Biorąc pod uwagę, że do usunięcia

drzewa lub krzewu może dojść na wniosek właściciela urządzenia przesyłowego, nieposiadającego tytułu prawnego do nieruchomości, nieprecyzyzność przepisów warunkujących takie usunięcia budzi istotne zastrzeżenia. Brak przesłanek negatywnych wydania decyzji o usunięciu drzew lub krzewów oraz daleko idąca uznaniowość organu, a także brak wymogu zgody właściciela nieruchomości, stawia tego ostatniego w niesłychanie niepewnej sytuacji prawnej.

Ustawodawca w art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p. wskazuje, że usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.16) [dalej jako: k.c.] – jeżeli drzewo lub krzew zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń. Definicję „drzewa” wprowadza art. 5 pkt 26a u.o.p., zgodnie z którym drzewo to wieloletnia roślina o zdrewniałym jednym pędzie głównym (pniu) albo zdrewniałych kilku pędach głównych i gałęziach tworzących koronę w jakimkolwiek okresie podczas rozwoju rośliny. „Krzew” jest natomiast wieloletnią rośliną rozgałęziającą się na wiele równorzędnych zdrewniałych pędów, nietworzącą pnia ani korony, niebędną pnączem (art. 5 pkt 26b u.o.p.).

Znacznie większe trudności wiążą się ze zdefiniowaniem pojęcia urządzeń przesyłowych, o których mowa w art. 49 § 1 k.c., a do którego to odsyła art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p. Zgodnie z art. 49 § 1 k.c., wprowadzającym ustawowy wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa. Urządzenia te niekiedy, mimo wejścia w skład przedsiębiorstwa, nie pozostają własnością przedsiębiorców przesyłowych, najczęściej jednak stanowią ich własność. Posadzenie urządzeń przesyłowych następuje z kolei w przeważającej liczbie przypadków na nieruchomościach cudzych.

Brzmienie art. 49 § 1 k.c. dowodzi, że w istocie nie zawiera on definicji urządzenia przesyłowego. Pomimo, że art. 83 ust. 1 pkt 2 odsyła do art. 49 § 1 k.c., to wskazany przepis odsyłający nie precyzuje bliżej pojęcia urządzenia przesyłowego, w związku z tym należy poszukiwać jego definicji w innych regulacjach prawnych, w tym w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm). W ustawie tej pojawia się nie tylko definicja pojęcia „urządzenie”, ale również terminów „instalacja” i „sieć” (art. 3 pkt 9, 10 i 11 pr.e.). Urządzeniem jest urządzenie techniczne stosowane w procesach energetycznych. Instalacją są natomiast

urządzenia z układami połączeń między nimi, zaś siecią połączone ze sobą i współpracujące instalacje. Urządzeniem wskazanym w art. 49 k.c. będzie zatem każde urządzenie techniczne, które służy do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego i innych mediów. Warto wskazać, że definicje zawarte w ustawach szczególnych nie wyczerpują treści pojęcia urządzenia, o którym mowa w art. 49 k.c., a ich rola polega na tym, że w razie wątpliwości mogą stanowić wskazówkę interpretacyjną. Nie jest jasne pojęcie innych urządzeń podobnych do urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. Warto jednak przywołać wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 1998 r. sygn. akt II CKN 216/98, w którym uznano, że "sieć telewizji kablowej jest (...) w rozumieniu art. 49 k.c. innym urządzeniem podobnym do urządzeń służących do rozprowadzania wody, pary, gazu, prądu". Należy podkreślić, że w przypadku gdy urządzenie będzie zakwalifikowane jako przesyłowe, ale nie będzie stanowiło części składowej przedsiębiorstwa, to przepisy zwalniające ich użytkownika z obowiązku dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów zgody właściciela nieruchomości, nie będą znajdowały zastosowania. W takiej zaś sytuacji usunięcie drzew będzie mogło nastąpić tylko po wcześniejszym uzyskaniu zgody właściciela nieruchomości, z której planowane jest usunięcie drzew lub krzewów.

Kolejną przesłanką, której zbadania musi dokonać organ wydający decyzję o zezwoleniu na usunięcie drzew lub krzewów na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p., jest posiadanie tytułu własności do urządzeń przesyłowych. Na potrzeby niniejszego artykułu warto zasygnalizować, brak jednolitości doktryny w kwestii momentu nabycia przez przedsiębiorcę własności urządzeń przesyłowych. W uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 1991 r. (W 4/91, OTK 1991, Nr 1, poz. 22) wyrażano pogląd, że z chwilą połączenia urządzeń w sposób trwały z przedsiębiorstwem w taki sposób, że nie mogą być od niego odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo przedmiotu odłączonego (art. 47 § 2 i 3 k.c.) stają się częścią składową przedsiębiorstwa i własnością przedsiębiorcy. Powyższą koncepcję zanegowano w uchwale Sądu Najwyższego z 8 marca 2006 r. (III CZP 105/05, OSNC 2006, Nr 10, poz. 159). Zgodnie z tezą tej uchwały, art. 49 k.c. nie stanowi samoistnej podstawy prawnej przejścia urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz innych podobnych urządzeń na własność właściciela przedsiębiorstwa przez ich połączenie z siecią należącą do tego przedsiębiorstwa. W uzasadnieniu stwierdzono, że wyniki wykładni językowej art. 49 k.c. prowadzą do wniosku, że wejście wymienionych w nim urządzeń w skład przedsiębiorstwa jest

jedynie przesłanką ich wyłączenia spod działania zasady *superficies solo cedit* wyrażonej w przepisach art. 48 i 191 k.c. Kwestia własności tych urządzeń pozostaje natomiast poza zakresem art. 49 k.c., który nie określa do kogo urządzenia będą należały i na podstawie jakiego tytułu prawnego. Skoro własność urządzeń, o których mowa w art. 49 k.c., nie jest pochłaniana przez własność nieruchomości, urządzenia te mogą być zakwalifikowane zarówno jako samoistne rzeczy ruchome, jak i części składowe takich rzeczy.

Zasadniczym kryterium warunkującym zastosowanie art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p. jest zagrożenie dla funkcjonowania urządzeń przesyłowych. W przypadku gdy owego zagrożenia nie stwierdzono, wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów następuje na ogólnych zasadach. Z uwagi na brak definicji pojęcia „funkcjonowanie” w ustawie o ochronie przyrody, jego interpretacja pozostawia szeroki margines uznaniowości dla organu administracji publicznej. Wydaje się, że dokonując oceny, czy w konkretnym stanie faktycznym zaistniał warunek zagrożenia urządzeń przesyłowych, organ winien wyważyć dwie wartości, z jednej strony, ochronę jednego z podstawowych praw, jakim jest własność oraz z drugiej strony stopień zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, który może wywołać naruszenie urządzeń przesyłowych. Należy przychylić się do szerokiego rozumienia pojęcia „funkcjonowanie”, jako podejmowanie wszelkich działań zmierzających do normalnego działania urządzeń przesyłowych, takich jak dokonanie konserwacji, remontu, usunięcia awarii urządzeń itp.

Postępowanie o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów w trybie art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p. następuje na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych. Obligatoryjnym elementem wniosku jest oświadczenie o posiadaniu prawa własności urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. Na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 4 u.o.p. w przypadku gdy drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu urządzeń przesyłowych, organ wydając zezwolenie na ich usunięcie nie nalicza opłat. Zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wydaje co do zasady wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy - z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu – decyzję wydaje starosta, natomiast jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, właściwy jest marszałek województwa. Przepisy ustawy o ochronie przyrody przewidują liczne przypadki szczególnych kategorii nieruchomości, wobec których decyzję w omawianym przedmiocie wydaje inny organ lub do jej wydania konieczne jest dokonanie odpowiednich uzgodnień. Usunięcie drzew lub krzewów bez

wymaganego zezwolenia skutkuje wymierzeniem kar pieniężnych na podstawie art. 88 ust. 1 u.o.p.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest problematyka ustalenia podmiotów uczestniczących w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W przypadku gdy zezwolenie wydawane jest na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych nieposiadającego tytułu do nieruchomości, właściciel nieruchomości posiada interes prawny w tym postępowaniu. W sytuacji natomiast, gdy nieruchomość, na której rosną drzewa i krzewy objęte wnioskiem, stanowi przedmiot współwłasności, to oczywiście stronami postępowania powinni być wszyscy współwłaściciele nieruchomości, gdyż każdy z nich z racji przysługującego prawa własności będzie miał swój własny interes prawny w takim postępowaniu (B. Blankiewicz-Wółtańska, *Problematyka współwłasności nieruchomości w postępowaniu administracyjnym (na wybranych przykładach)*, Casus 2008, nr 2, s. 52). Jako strony postępowania właściciele nieruchomości są informowani o wszystkich podejmowanych czynnościach procesowych oraz mogą wносить środki zaskarżenia od decyzji kończącej postępowanie. Oznacza to, że mogą oni wykazywać przyczyny, dla których decyzja jest wadliwa i dlaczego drzewa lub krzewy stanowiące przedmiot postępowania w ich przekonaniu mogłyby dalej rosnąć.

3. Zasady przyznawania odszkodowania na podstawie art. 83e u.o.p.

Jedyną formą rekompensaty za szkodę w postaci usunięcia drzew i krzewów na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych jest odszkodowanie. Ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje w tym przypadku kompensat przyrodniczych. Zgodnie z art. 83e ust. 1 u.o.p. usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości, na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych, o których mowa w art. 49 § 1 k.c., następuje za odszkodowaniem na rzecz właściciela nieruchomości, a w przypadku gdy na nieruchomości jest ustanowione prawo użytkowania wieczystego - na rzecz użytkownika wieczystego nieruchomości. Odszkodowanie przysługuje od właściciela urządzeń przesyłowych. Jak stanowi art. 83e ust. 2 u.o.p. ustalenie wysokości odszkodowania za drzewa i krzewy oraz za ich usunięcie następuje w drodze

umowy stron. Jednakże, w przypadku gdy strony nie zawrą umowy w terminie 30 dni od dnia usunięcia drzew lub krzewów, odszkodowanie ustala organ, który wydał zezwolenie na ich usunięcie, stosując odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.) (dalej: u.g.n.), dotyczące odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości – art. 83e ust. 3 u.o.p. Właścicielowi nieruchomości, który jest stroną postępowania administracyjnego, jest znany wyznaczony przez organ administracji termin usunięcia drzewa lub krzewu. Wartym podkreślenia jest, że ustalenie odszkodowania w trybie administracyjnym następuje zawsze na podstawie decyzji odrębnej od decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew lub krzewów. W pierwszej kolejności organ decyduje o wydaniu zezwolenia, a dopiero w przypadku braku zawarcia umowy o wysokości odszkodowania, organ administracji zobligowany jest do wydania decyzji o odszkodowaniu.

Pomimo, że ustawodawca przewidział prymat umownego ustalenia wysokości odszkodowania, to w przeważającej większości przypadków następuje ono na podstawie decyzji administracyjnej. Należy pozytywnie ocenić, że art. 83e ust. 3 u.o.p. przy administracyjnym sposobie ustalania wysokości odszkodowania odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami dotyczących odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. Zatem znajdując tutaj odpowiednie zastosowanie przepisy rozdziału 5 zatytułowanego odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Dokonując odesłania do przepisów dotyczących odszkodowania przy wywłaszczeniu nieruchomości ustawodawca nadał mu szczególnie istotny wymiar oraz podkreślił jego obligatoryjny charakter. Warto wskazać, że z Konstytucji RP wynika wymóg słuszności odszkodowania. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi niewątpliwie jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia prawa własności (wyrok z 19 czerwca 1990 r. K 2/90, OTK z 1990 r., poz. 3). Ponadto, pojęcie słusznego odszkodowania identyfikowane jest jako odszkodowania ekwiwalentne, które rozumiane jest jako równoważące wartość, to jest takie które umożliwi odtworzenie rzeczy (wyrok TK z 8 maja 1990 r. K 1/90, OTK z 1990 r., poz. 2). Wobec tego uznać należy, że odszkodowanie ekwiwalentne to odszkodowanie słuszne, ustalone w sposób adekwatny do danej sprawy. W podobnym kierunku odnośnie słuszności odszkodowania rozwija się orzecznictwo NSA, według którego odpowiednią ochronę zapewnienia nie tylko ustalenie stosownego odszkodowania ale także sprawne przeprowadzenie postępowania oraz szybka wypłata świadczenia (S. Jarosz-

Żukowska, Konstytucyjna zasada ochrony własności. Zakamycze 2003 r. s. 256).

Jak już uprzednio wskazano decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje, co do zasady wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w przypadku gdy strony w ciągu 30 dni od dnia usunięcia drzewa lub krzewu, nie zawrą w tym przedmiocie umowy. Zgodnie z przepisami procedury administracyjnej organ winien wydać decyzję niezwłocznie, jednak w przypadku gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, trwa to nawet kilka miesięcy. Od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania przysługuje odwołanie w terminie 14 dni od doręczenia decyzji, do organu wyższego stopnia, którym jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Od decyzji organu drugiej instancji przysługuje natomiast skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od doręczenia decyzji stronie oraz ewentualnie skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Odszkodowanie powinno zostać wypłacone jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna. Zasada jednorazowego odszkodowania, istniejąca w Polsce od 5 grudnia 1990 r. stanowi zagwarantowanie realizacji konstytucyjnej zasady słuszności odszkodowania, zwłaszcza w sytuacji malejącej siły nabywczej pieniądza. Przepisy u.g.n. wskazują, że złożenie kwoty odszkodowania do depozytu sądowego ma skutek spełnienia świadczenia. Jeżeli organ nie wywiąże się z zobowiązania w odpowiednim terminie, ponosi odpowiedzialność za opóźnienie lub zwłokę. W przypadku opóźnienia właściciel może żądać odsetek, nawet jeśli nie poniósł żadnej szkody, a opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik nie ponosi odpowiedzialności. W drugiej sytuacji może także domagać się naprawienia szkody, jaką poniósł w wyniku zapłaty odszkodowania w późniejszym terminie. Bez względu na obowiązek zapłaty odsetek, odszkodowanie podlega waloryzacji, gdy nastąpi zmiana siły nabywczej pieniądza, w okresie między dniem ustalenia odszkodowania w decyzji administracyjnej, a dniem zapłaty.

Uregulowania dotyczące szacowania wartości drzewostanu leśnego zawarte zostały w art. 135 ust. 5 u.g.n. Przepis ten stanowi, że jeżeli w drzewostanie znajdują się materiały użytkowe, szacuje się wartość drewna znajdującego się w tym drzewostanie, zaś gdy w drzewostanie nie występuje materiał użytkowy lub wartość drewna, które może być pozyskane, jest niższa od kosztów zalesienia i pielęgnacji drzewostanu, szacuje się koszty zalesienia oraz koszty pielęgnacji drzewostanu do dnia wywłaszczenia.

Wartym uwagi jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 1531/15 stwierdzający, że odszkodowanie należne jest za drzewa i krzewy oraz za ich usunięcie. Zdaniem Sądu na wysokość odszkodowania składa się wartość usuniętych drzew i krzewów oraz drugi element, jakim jest wartość ich usunięcia z nieruchomości. Usunięcie drzew z nieruchomości może wpływać na obniżenie jej wartości. Z usunięciem drzew wiąże się konieczność wejścia na nieruchomość, a co za tym idzie ustalone odszkodowanie powinno zostać powiększone o rekompensatę za korzystanie z nieruchomości. W związku z wejściem na nieruchomość celem usunięcia drzew mogą na nieruchomości powstać szkody, które po ich ustaleniu należy zrekompensować. Ocenie podlega również stan nieruchomości po dokonanych usunięciu drzew. Czy nieruchomość została przywrócona do stanu poprzedniego. Jeżeli przywrócenie do stanu poprzedniego jest niemożliwe bądź powoduje nadmierne trudności lub koszty winno dojść do zapłaty odszkodowania.

Rozwiązanie zawarte w art. 83e ust. 3 u.o.p., w zakresie terminu ustalenia odszkodowania, może budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia zagwarantowania odpowiedniej ochrony właścicielowi nieruchomości. Doprowadza bowiem do sytuacji, gdy decyzja o usunięciu drzew lub krzewów wywołuje skutki w obszarze prawa cywilnego, nie tylko bez słusznego odszkodowania, ale zupełnie bez odszkodowania. Tak więc, właściciel nieruchomości nie wie kiedy oraz w jakiej wysokości odszkodowanie otrzyma. Samo postępowanie o ustalenie odszkodowania może być wieloetapowe, a w konsekwencji niezwykle długotrwałe. Ponadto konstrukcja przepisu art. 83e ust. 3 u.o.p. uzależnia wszczęcie postępowania o ustalenie odszkodowania od braku umowy cywilnoprawnej zawartej w tym przedmiocie między właścicielem nieruchomości a właścicielem urządzeń przesyłowych oraz od faktycznego usunięcia drzew lub krzewów. Przepis nie wskazuje przy tym, czy postępowanie o ustalenie odszkodowania wszczęte jest z urzędu, czy na wniosek.

Podkreślenia wymaga, że u.o.p. nie zobowiązuje stron postępowania o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów do przedłożenia organowi umowy zawartej w przedmiocie odszkodowania, jak również o faktycznym usunięciu drzew i krzewów. *Nota bene* termin faktycznego usunięcia drzewa lub krzewu, może być odległy od daty rozstrzygnięcia administracyjnego w przedmiocie zezwolenia na usunięcie. W tej sytuacji samo wszczęcie postępowania o odszkodowanie może zostać istotnie odsunięte w czasie. Właściciel nieruchomości pozostaje w tym okresie w stanie niepewności, co do terminu, wysokości oraz faktu wypłaty odszkodowania.

Uwzględniając powyższe, należy podzielić pogląd K. Gruszeckiego (K. Gruszecki, Odszkodowanie za drzewa lub krzewy, *Zieleń Miejska* 2011, nr 6, s. 54-56), zgodnie z którym organ powinien wszcząć postępowanie z własnej inicjatywy, bez konieczności czekania na wniosek od podmiotów mających w tym interes prawny. Przy założeniu, że w myśl art. 8 k.p.a. organ administracji powinien podejmować działania zmierzające do pogłębienia zaufania obywateli do organów administracji publicznej, oraz uwzględniając postanowienia art. 61 § 1 i 2 k.p.a., przewidującego, że postępowanie administracyjne zasadniczo może być wszczęte zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu, organ administracji, który wydał zezwolenie na usunięcie drzewa, może wszcząć z urzędu postępowanie w przedmiocie ustalenia odszkodowania na rzecz właściciela nieruchomości. Wobec braku obowiązku informacyjnego ze strony właściciela urzędów przesyłowych oraz właściciela nieruchomości organ wydający zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów powinien korzystać z uprawnień kontrolnych przysługujących mu na podstawie art. 379 ust. 1 ustawy prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r. (t.j. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.). Jeżeli z dokonanych ustaleń będzie wynikało, że zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania w sprawie odszkodowania, to organ administracji zawiadomi o tym strony postępowania. Jeżeli natomiast ustali, że brak jest do tego podstaw, gdyż strony zawarły umowę lub nie doszło do usunięcia drzew, to nie będzie wszczywał postępowania w sprawie o odszkodowanie. Alternatywą powyższego rozwiązania jest wprowadzenie zmian w ustawie o ochronie przyrody, polegających na zobowiązaniu właściciela urzędów przesyłowych do powiadomienia organu o terminie faktycznej wycinki drzew, jak również o późniejszym zawarciu, tudzież braku zawarcia umowy regulującej kwestię odszkodowania za usunięte drzewa lub krzewy.

4. Uwagi i wnioski

W interesie społecznym leży zarówno ochrona przyrody, jak i zapewnienie bezpieczeństwa urzędów przesyłowych. Zaspokojenie tegoż interesu nie powinno nastąpić ze szkodą dla właściciela nieruchomości, na której usytuowano urządzenie przesyłowe, a jeżeli szkoda ta jest nieunikniona, to powinien on uzyskać słuszne, ekwiwalentne odszkodowanie. Zadaniem organu administracji publicznej jest należyte wyważenie obu interesów. Dlatego postępowanie administracyjne prowadzone na wniosek właściciela urzędów przesyłowych powinno zmierzać do dokładnego ustalenia stanu

faktycznego. Ponadto, mając na względzie brak ustawowych przesłanek podejmowania decyzji w tym zakresie, a tym samym szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej organów, wycięcie drzew i krzewów na wniosek właściciela urządzenia przesyłowego powinno być wyjątkiem od reguły ochrony prawnej elementu przyrody, jakim jest drzewo i krzew.

Samo założenie oraz intencja regulacji zawartej w ustawie o ochronie przyrody, zgodnie z którą właściciel urządzenia przesyłowego może wystąpić z wnioskiem o usunięcie drzew lub krzewów jeśli zagrażają one funkcjonowaniu tych urządzeń, należy ocenić jako trafne i celowe. Wartości takie jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny oraz zdrowie publiczne uznać należy za nadrzędne oraz wymagające szczególnej ochrony prawnej. Stosowanie przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów na wniosek przedsiębiorcy przesyłowego napotyka na liczne problemy interpretacyjne, wynikające w znacznej mierze z niedookreśloności pojęć zawartych w ustawie, a także braku pewnych regulacji. Wątpliwości te pojawiają się na kilku płaszczyznach stosowania przepisów, począwszy od braku ustawowej definicji „urządzeń przesyłowych” oraz nieprecyzyjności pojęcia „zagrożenie funkcjonowania urządzeń”, poprzez problem w ustaleniu momentu, w którym przedsiębiorca staje się właścicielem urządzenia przesyłowego, skończywszy na zagadnieniu ustalenia słusznego odszkodowania na rzecz właściciela nieruchomości. Problematykę dopełnia kwesta uznaniowości organu, wydającego zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów.

Uwzględniając dokonane rozważania, właściwym wydaje się postulat wprowadzenia do ustawy o ochronie przyrody przesłanek wydania decyzji o odmowie wycinki drzew i krzewów. Władza dyskrecjonalna organów administracji publicznej jest w tym zakresie zbyt szeroka oraz uniemożliwiająca prawidłową kontrolę rozstrzygnięć przez sądy administracyjne. Konieczne jest także sformułowanie definicji wymienionych wyżej pojęć. Za niewystarczający wydaje się również istniejący warunek dołączenia do wniosku o dokonanie wycinki jedynie oświadczenia o posiadany tytułe własności do urządzeń przesyłowych. Jest to szczególnie kontrowersyjne, w zestawieniu z rozbieżnościami w judykaturze i orzecznictwie, co do momentu nabycia przez przedsiębiorcę przesyłowego własności tych urządzeń.

Dodatkowo, podkreślenia wymaga, że obowiązujące przepisy, dotyczące usuwania drzew i krzewów na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych, nie zabezpieczają w wystarczający sposób właściciela nieruchomości. W przypadku bowiem, gdy nie dojdzie do umownego ustalenia wysokości odszkodowania, procedura jego ustalenia w trybie administracyjnym jest długotrwała i niepewna. Istniejące przepisy doprowadzają do

sytuacji, gdy decyzja o usunięciu drzew lub krzewów podlega wykonaniu, natomiast właściciel nieruchomości pozostaje bez wypłaty słusznego odszkodowania. Rozwiązanie tego problemu mogłoby nastąpić, poprzez orzekanie o usunięciu drzew i krzewów oraz odszkodowaniu w jednej decyzji administracyjnej. Nowelizacji wymaga także przepis art. 83e ust. 3 u.o.p., poprzez wyraźne wskazanie, że postępowanie o ustalenie odszkodowania organ może wszcząć z urzędu. Mając na względzie zachowanie obecnego sposobu ustalenia odszkodowania, tj. na podstawie odrębnej decyzji administracyjnej, zasadnym byłoby wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą strony postępowania byłyby zobowiązane do przedłożenia organowi umowy zawartej w przedmiocie odszkodowania, jak również poinformowania organu o dokonanym usunięciu drzew i krzewów.

Literatura

Bibliografia

- Balwicka-Szczyrba M. (2015) *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych – właściciele urzędów przesyłowych*, Warszawa 2015.
- Blankiewicz-Wółtańska B. (2008) *Problematyka współwłasności nieruchomości w postępowaniu administracyjnym (na wybranych przykładach)*, Casus 2008, 2.
- Gniewek E. (2016) Komentarz do art. 49 kodeksu cywilnego, Zakamycze 2016, LEX, 8229.
- Gruszecki K. (2013) *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. III., LEX, 8827, s.176-180.
- Gruszecki K. (2011) Odszkodowanie za drzewa lub krzewy. *Zieleń Miejska*, 6.
- Gruszecki K. (2009) Praktyka usuwania drzew i krzewów, *Zieleń Miejska*, 3.
- Jarosz-Żukowska S. (2003) *Konstytucyjna zasada ochrony własności*. Zakamycze.
- Osajda K. (2016) *Komentarz do art. 49 kodeksu cywilnego*, Leglis, Warszawa.
- Pawelczyk M. (2013) *Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce*, Toruń.
- Rakoczy B. (2010) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexPolonica/el. 2013, tenże, Ciężar dowodu w Polskim prawie ochrony środowiska, Warszawa 2010.
- Snażyk Z. (2014) *Opinia prawna Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z 31 października 2014 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2656) w zakresie zmian w ustawie o ochronie przyrody*, www.bas.sejm.gov.pl. - stan na 07.05.2016 r.

Wykaz aktów prawnych:

- k.c. - *ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).
- k.p.a. – *ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).
- Konstytucja RP – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- p.o.ś. – *ustawa prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r.* (t.j. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.).
- pr.e. - *ustawa prawo energetyczne z 10 kwietnia 1997 r.* (t.j. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.).
- u.g.n. – *ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r.* (t.j. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.).
- u.o.p. – *ustawa o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r.* (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 ze zm.).

Wykaz orzeczeń

- Uchwała Sądu Najwyższego z 8 marca 2006 r.*, III CZP 105/05 (OSNC 2006, Nr 10, poz. 159).
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 1991 r.*, W 4/91 (OTK 1991, Nr 1, poz. 22).
- Wyrok NSA z 15 kwietnia 1999 r.*, II SA 303/99, LEX nr 46768.
- Wyrok NSA z 21 lipca 1998 r.*, II SA 506/98, LEX nr 41383.
- Wyrok NSA z 22 lutego 2001 r.*, V SA 2135/00, LEX nr 50156.
- Wyrok NSA z 4 kwietnia 2013 r.*, II OSK 2337/11, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl - stan na 08.05.2016 r.
- Wyrok NSA z 7 czerwca 2011 r.*, II OSK 434/10, LEX nr 992576.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 1998 r.*, II CKN 216/98, LEX nr 82290.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r.*, P 2/98 (OTK 1999, Nr 1, poz. 2).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 1990 r.*, K 2/90 (OTK 1990, poz. 3)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r.*, K 23/98, (OTK 1999, Nr 2, poz. 25).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r.*, K 27/00 (OTK 2001, Nr 2, poz. 29).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 1990 r.*, K 1/90 (OTK 1990, poz. 2)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2007 r.*, K 20/07 (OTK-A 2007, Nr 9, poz. 102).
- Wyrok WSA w Olsztynie z 2 października 2014 r.*, II SA/OI 742/14, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl - stan na 08.05.2016 r.
- Wyrok WSA w Warszawie z 14 marca 2006 r.*, IV SA/WA 2237/05, LEX nr 227797.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2007 r.*, IV SA/Wa 2017/06, LEX nr 316625.

Wyrok WSA w Warszawie z 2 października 2015 r., IV SA/Wa 1531/15, [w:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl - stan na 08.05.2016 r.

Abstract: This article is an analysis and assessment of regulations concerning the issue of removing trees and bushes by the owner of transmission equipment pursuant to the Act on Environmental Protection [ustawa o ochronie przyrody] of 16th April 2004 (i.e. the Journal of Laws of 2015, item 1651 [Dz.U. z 2015 r. poz. 1651]). Pursuant to the currently applicable laws, the owner of a transmission device who does not hold a legal title to the real property has the right to file an application for removal of trees and bushes situated on their real property (Article 83(1)(2) of the Act on Environmental Protection). The above situation means that the said removal can be carried out without permission by the owner of the real property in question. These rights of a transmission network company infringe upon the ownership right. However, it is necessary for preserving order and public safety consisting in provision of uninterrupted supply of e.g. electricity.