



Marek Kubista

 <http://orcid.org/0000-0003-4949-1309>

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach

## Zgłoszenie zamiaru usunięcia drzewa z terenu nieruchomości stanowiącej własność osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej

---

---

### Wstęp

Przedmiotem niniejszych rozważań będzie przybliżenie instytucji zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa i krzewu z terenu nieruchomości stanowiącej własność osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zagadnienie to wymaga omówienia, gdyż jest w prawie ochrony przyrody stosunkowo nowe. Budzi też wiele kontrowersji, a ponadto zostało uregulowane w sposób nie dość szczegółowy, a przez to niepozbawiony luk. Z racji funkcjonowania tych przepisów w niezmiennym brzmieniu od ponad 2 lat jawi się konieczność dokonania krótkiej syntezy tej problematyki, z uwzględnieniem wątpliwości o charakterze praktycznym. Jednocześnie zaznaczenia wymaga, że niniejsze omówienie obejmuje najbardziej interesujące zagadnienia z perspektywy autora.

## Istota zgłoszenia

Konieczność dokonywania zgłoszeń jest znana w prawie administracyjnym — ma ona zastosowanie m.in. w Prawie budowlanym<sup>1</sup>, gdzie w art. 30 ust. 1 wymieniono takie obiekty i roboty budowlane, których realizacja nie rodzi konieczności uzyskania pozwolenia na budowę<sup>2</sup>. Z obowiązkiem dokonania zgłoszenia można spotkać się także w ustawie Prawo o zgromadzeniach<sup>3</sup>. W art. 9 ustawodawca nałożył na organizatora obowiązek zawiadomienia organu gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, przy czym do 96 godzin przed planowaną datą wydarzenia istnieje możliwość wydania przez organ decyzji o zakazie zgromadzenia<sup>4</sup>. Tak skonstruowana norma prawna powoduje, że niezajęcie przez organ żadnego stanowiska w sprawie rodzi skutek w postaci zgody na przedsięwzięte zgromadzenie<sup>5</sup>.

Natomiast w Prawie ochrony środowiska<sup>6</sup> z koniecznością dokonania zgłoszenia zetknąć się można chociażby na gruncie art. 152 ustawy, który nakazuje zgłosić instalację mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, przy czym nie może być to instalacja objęta koniecznością uzyskania pozwolenia<sup>7</sup>.

Zauważenia wymaga, że zgłoszenie jest instytucją rodzącą różnorodność stanowisk — z jednej strony uważane jest za podanie, które rozpoczyna postępowanie administracyjne, a z drugiej ocenia się je jako czynność materialno-techniczną niewszczynającą procedury administracyjnej<sup>8</sup>. Jako dominujący należy uznać pogląd, zgodnie z którym samo zgłoszenie uważane jest za czynność materialno-techniczną<sup>9</sup>.

Co istotne, nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego<sup>10</sup> wprowadziła nową regulację proceduralną, jaką jest milczące załatwienie sprawy

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2018 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2018, poz. 1202 ze zm.).

<sup>2</sup> *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*. Red. A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI. 2019, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2019, poz. 631 ze zm.).

<sup>4</sup> R. SUWAJ: *Sądowa ochrona przed beczynnością administracji publicznej*. Warszawa 2014, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. 2018, poz. 799 ze zm.).

<sup>7</sup> M. GÓRSKI, M. PCHAŁEK, W. RADECKI: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2019, System Informacji Prawnej Legalis.

<sup>8</sup> M. BURSZTYNOWICZ: *Instytucja zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych jako prawna forma ograniczenia zasady wolności budowlanej*. W: *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*. Red. A. BATOR, M. JABŁOŃSKI, M. MACIEJEWSKI, K. WÓJTOWICZ. Wrocław 2013, s. 352.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Ustawa o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz.U. 2017, poz. 935).

przez organ administracji. Dzięki wprowadzeniu takiej możliwości postępowanie może zakończyć się świadomym, celowym milczeniem organu, które jest sposobem podjęcia rozstrzygnięcia<sup>11</sup>. Jednocześnie milcząca załatwienie sprawy to konstrukcja, która dotychczas nie występowała w procedurze administracyjnej. Stanowi to przedmiot licznych rozważań doktryny i orzecznictwa.

Postępowanie w trybie zgłoszeniowym na gruncie ustawy o ochronie przyrody<sup>12</sup> może zakończyć się na dwa różne sposoby — bądź poprzez tzw. milczącą zgodę organu, bądź przez wniesienie sprzeciwu przez organ, co następuje w formie decyzji administracyjnej<sup>13</sup>.

## Przesłanki zastosowania trybu zgłoszeniowego

W pierwszej kolejności zasadne jest zbadanie przesłanek zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa. Stosownie do art. 83f ust. 3a „przepisów art. 83 ust. 1 nie stosuje się do drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej”. Skonkretyzowania przesłanek dokonania zgłoszenia dokonał J. Piecha, według którego są one następujące:

1. Nieruchomość musi być własnością osoby fizycznej.
2. Drzewo ma zostać usunięte na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.
3. Tryb zgłoszeniowy dotyczy wyłącznie drzew.
4. Obwód pnia drzewa jest większy od wskazanych w u.o.p. wartości<sup>14</sup>.

Na omówienie jako najbardziej problematyczne zasługują przesłanki określone w pkt. 1 i 2. Prawo do ochrony własności zostało sprecyzowane już w Konstytucji w art. 64 ust. 1i, zdaniem B. Banaszkiwicza, jego elementami konstytutywnymi są: bezwzględność (skuteczność *erga omnes*), brak ograniczenia w czasie, wyłączność władztwa właściciela i pierwotna elastyczność<sup>15</sup>. Przepis art. 83f ust. 3a u.o.p. zawiera także wymóg, aby prawo własności nieruchomości przysługiwało osobie fizycznej, co jest przedmiotem uregulowania k.c., wedle którego osobą fizyczną jest każdy człowiek<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2018, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz.U. 2018, poz. 1614 ze zm., dalej jako u.o.p.)

<sup>13</sup> *Wycinka drzew i krzewów*. Red. J. PIECHA. Warszawa 2017, s. 44—45.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> B. BANASZKIEWICZ: *Konstytucyjne podstawy prawa własności*. Warszawa 1999, s. 17.

<sup>16</sup> *Wycinka drzew i krzewów...*, s. 47—52.

Sformułowanie przepisu w taki sposób prowadzi do wniosku, że podstawowym zadaniem organu jest sprawdzenie, czy właściciel będący osobą fizyczną prowadzi działalność gospodarczą na terenie nieruchomości i czy drzewo jest usuwane na cele niezwiązane z tą działalnością — jeżeli jest prowadzona<sup>17</sup>. W przypadku, gdy działalność gospodarcza prowadzona jest na części nieruchomości, weryfikacji wymaga, na której jej części. W ostatnim kroku konieczne staje się dokonanie oceny, czy usunięcie drzewa następuje w związku z tą działalnością<sup>18</sup>.

Wyjaśnienia wymaga także użyte przez ustawodawcę sformułowanie „cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej”. W takiej sytuacji jednym z możliwych wyjść jest sięgnięcie do rozumienia pojęcia „działalność gospodarcza” znajdującego się w ustawie Prawo przedsiębiorców<sup>19</sup>, które to zostało w tejże ustawie zdefiniowane. I tak, za działalność gospodarczą uważa się „zorganizowaną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i w sposób ciągły” (art. 3 ustawy). W tym miejscu należy zaznaczyć, że J. Piecha dokonywał charakterystyki pojęcia działalności gospodarczej opierając się na już nieobowiązującej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej<sup>20</sup>, która nieco inaczej definiowała to pojęcie. Bazując na aktualnym brzmieniu przepisu, wywieść można, że brak (w odróżnieniu do poprzedniczki) określenia poszczególnych typów działalności gospodarczej (np. handlowa, wytwórcza), natomiast nadal da się wyróżnić elementy wspólne dla definicji działalności gospodarczej w ustawie Prawo przedsiębiorców, którymi są: zorganizowanie, zarobkowość, wykonywanie działalności we własnym imieniu oraz ciągłość<sup>21</sup>. Co ważne, działalność gospodarcza nie należy do kategorii, które trzeba oceniać w sposób subiektywny, a co za tym idzie — pozostaje bezprawnej doniosłości oświadczenie zainteresowanego, że działalności nie prowadzi bądź nie ocenia jej w takich kategoriach<sup>22</sup>. W odniesieniu do regulacji zawartej w u.o.p. zasadne jest stwierdzenie, że definicja zawarta w Prawie przedsiębiorców ma charakter fundamentalny (podstawowy) i ilekroć prawodawca posłuży się pojęciem działalności gospodarczej w jakimkolwiek innym akcie prawnym, nie dokonując sprecyzowania tego pojęcia przy pomocy definicji legalnej, sformułowanie to należy rozumieć tak jak w Prawie przedsiębiorców<sup>23</sup>. Przepis ten

<sup>17</sup> A. HAŁADYJ, K. KULAK-KRZYŚIAK: *Positive silence to the removal of trees — an analysis of a legal institution*. „Review of European and Comparative Law” 2019, No. 1, s. 14.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 8 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 646 ze zm.).

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2016, poz. 1829 ze zm.).

<sup>21</sup> *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*. Red. A. PIETRZAK. Warszawa 2019, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>22</sup> *Komentarz do ustawy — Prawo przedsiębiorców*. W: *Konstytucja biznesu. Komentarz*. Red. L. BIELECKI. Warszawa 2019, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>23</sup> Ibidem. Szerzej na ten temat: M. ZDYB, G. LUBEŃCZUK, A. WOŁOŻYŃ-CIHOCKA: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*. Warszawa 2019, System Informacji Prawnej Legis.

stanowi bowiem *lex generalis* wobec innych ustaw<sup>24</sup>. W konsekwencji, jeżeli we wniosku osoby fizycznej znajduje się informacja, że usunięcie drzewa następuje w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej, konieczne jest wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na usunięcie rośliny<sup>25</sup>. Obligatoryjne jest jednak dokonywanie przez organ prowadzący postępowanie oceny, czy rzeczywiście drzewo jest usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, czy też nie — a więc kluczowe pozostaje dokonanie oceny prawdziwego celu usunięcia<sup>26</sup>. Jeżeli natomiast do usunięcia drzewa ma dojść w związku z zamiarem rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej, tj. w sytuacji, w której usunięcie rośliny stanowi jeden z pierwszych etapów przygotowania nieruchomości, zasadne jest zbadanie związku pomiędzy wycinką, a zamierzoną działalnością, gdyż związek ten stanowi najistotniejsze kryterium przesądzające o ocenie, czy konieczne jest uzyskanie zezwolenia, czy też nie<sup>27</sup>.

W doktrynie odnaleźć można pogląd, że przepisy dotyczące dokonywania zgłoszeń zamiaru usunięcia drzewa stawiają w bardzo niekorzystnej sytuacji podmioty niebędące właścicielami nieruchomości, np. użytkowników wieczystych czy długoterminowych posiadaczy nieruchomości, którzy przez taką konstrukcję przepisu nie mogą skorzystać z instytucji zgłoszenia i zmuszeni są do składania wniosku o zezwolenie na usunięcie. Taką dywersyfikację uznać należy za nieuzasadnioną i niekonstytucyjną z uwagi na sprzeczność z zasadą proporcjonalności<sup>28</sup>. Pogląd ten w całości autor niniejszego artykułu podziela.

Nadto zwrócić należy uwagę na istniejący problem praktyczny w postaci niejasnego sformułowania art. 83f ust. 4 i 5 u.o.p. w kontekście dokonywania zgłoszenia przez jednego ze współwłaścicieli nieruchomości. Brakuje bowiem szczegółowych zasad postępowania w sytuacji, gdy jedynym wnioskodawcą jest jeden ze współwłaścicieli. Elementem obligatoryjnym zgłoszenia nie jest ponadto zgoda pozostałych współwłaścicieli nieruchomości, jak to się ma w przypadku wniosku o wydanie zezwolenia — mogłoby się zatem wydawać, że brak podstaw prawnych do zgłoszenia sprzeciwu przez organ rozpatrujący zgłoszenie, gdy nie ma zgody pozostałych współwłaścicieli na usunięcie drzewa. Opi-

<sup>24</sup> Szerzej na temat ustawy o swobodzie działalności gospodarczej: *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*. Red. J. GRABOWSKI. Bydgoszcz 2007, s. 16.

<sup>25</sup> J. WILK: *Bezprzedmiotowość postępowania w sprawie zezwolenia na usunięcie drzewa, którego usunięcie nie wymaga zezwolenia*. „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 5, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>26</sup> J. SAPETA: *Usuwanie drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych, w kontekście znowelizowanych z dniem 1 stycznia 2017 r. przepisów ustawy o ochronie przyrody*. „Causus” 2017, nr 1, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>27</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 lutego 2018 roku, II SA/Sz 1290/17, System Informacji Prawnej LEX nr 2469825.

<sup>28</sup> A. HAŁADYJ, K. KUŁAK-KRZYŚIAK: *Positive silence...*, s. 16.

sany powyżej problem ma znaczenie niebagatelne, ponieważ w zależności od przyjętej koncepcji rodzić to będzie odmienne skutki dla stron postępowania.

## Oględziny

Z przepisów u.o.p. wynika także konieczność dokonania oględzin rośliny przez organ, które to są ograniczone 21-dniowym terminem, zaś ich przeprowadzenie stanowi obowiązek organu<sup>29</sup>. W przypadku dokonania zgłoszenia ich celem ma być skontrolowanie gatunku drzewa, a także rozmiaru jego pnia na wysokości 5 cm<sup>30</sup>. Oględziny są środkiem dowodowym, który umożliwia organowi bezpośrednią styczność z przedmiotem dowodu<sup>31</sup>. Co do zasady, na gruncie postępowania administracyjnego ich przeprowadzenie może mieć zarówno charakter obowiązkowy, jak i jedynie zależny od uznania organu<sup>32</sup>. Fakultatywny charakter oględzin może zostać przełamany przez przepis prawa, który wprost nakazuje ich przeprowadzenie<sup>33</sup>.

Dyskusyjna, acz warta wyartykułowania, pozostaje sporna kwestia, czy wskazany w ustawie termin 21 dni jest instrukcyjny czy też materialny. Zdaniem K. Gruszeckiego jest to termin o charakterze instrukcyjnym, gdyż w ustawie nie są przewidziane jakiegokolwiek skutki jego przekroczenia, zaś czas na wniesienie przez organ sprzeciwu biegnie dopiero od dnia dokonania oględzin<sup>34</sup>. Podobnego zdania jest J. Piecha, który uważa, że za instrukcyjnością terminów podanych w u.o.p. przemawia argument stanowiący, że uchybienie terminowi nie stanowi jakiegokolwiek bariery w merytorycznym rozstrzygnięciu danej sprawy. Dokonanie oględzin po terminie — zdaniem J. Piechy — nie wywołuje skutku w postaci uznania tej czynności za nielegalną bądź nieważną<sup>35</sup>. Ze wspomnianymi poglądami autor niniejszego artykułu się zgadza. Niewątpliwie jednak przyjęcie, że termin powyższy jest instrukcyjny, rodzi bardzo wiele konsekwencji praktycznych. Doprowadzić to może bowiem do nieuzasadnionego

---

<sup>29</sup> D. DANECKA, W. RADECKI: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78—90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 158.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> *Kodeks postępowania administracyjnego. Dowody. Komentarz*. Red. M. TERLIKOWSKA. Warszawa 2017, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., I OSK 618/17, System Informacji Prawnej LEX nr 2443956.

<sup>34</sup> *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. K. GRUSZECKI. Warszawa 2018, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>35</sup> *Wycinka drzew i krzewów...*, s. 63.

przedłużania postępowania, sprzecznego z istotą zgłoszenia, którą jest skrócenie i uproszczenie postępowania administracyjnego. Wyartykułowanie wymaga, że mimo istnienia w doktrynie powyższego stanowiska, organy administracji publicznej częstokroć traktują ów termin jako materialny, co uznaje się za działanie na korzyść strony.

## Milcząca zgoda organu

Jak wskazuje art. 83f ust. 8 u.o.p., „po dokonaniu oględzin organ, o którym mowa w art. 83a ust. 1, w terminie 14 dni od dnia oględzin może, w drodze decyzji administracyjnej, wnieść sprzeciw. Usunięcie drzewa może nastąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie”. Jednym ze sposobów załatwienia sprawy jest zatem milcząca zgoda organu, co wynika także z art. 122a kodeksu postępowania administracyjnego<sup>36</sup>, przy czym należy zaznaczyć, że w pierwszej kolejności (jako przepisy szczegółowe) muszą być uwzględniane unormowania znajdujące się w u.o.p., natomiast dopiero w przypadku braku odpowiednich przepisów szczególnych, sięgnąć można do k.p.a.<sup>37</sup>. Zgodnie z art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a., „sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten nie wnieśli sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda)”.

Istota milczącej zgody polega na tym, że upływ określonego w przepisach terminu na zakwestionowanie stanowiska strony wywołuje efekt powstający *ex lege*<sup>38</sup>. Organ może doprowadzić do upływu terminu wyrażonego w ustawie i tym samym wyrazić zgodę na nieme ukształtowanie prawa jednostki, albo też nie chcąc wyrazić aprobaty — uprawniony jest do wniesienia sprzeciwu<sup>39</sup>. Milcząca zgoda jest przyjęciem fikcji rozstrzygnięcia pozytywnego<sup>40</sup>. Jej celem jest przyspieszenie i uproszczenie postępowania administracyjnego, a także uspraw-

---

<sup>36</sup> Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 roku (Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.).

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Z. KMIECIAK: *Milczące załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2018, nr 9, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>39</sup> J. PIECHA: *Milczące załatwienie sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego — rewolucja czy nie?* „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2(11), s. 83—84.

<sup>40</sup> *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. W. CHRÓŚCIELEWSKI, Z. KMIECIAK. Warszawa 2019, System Informacji Prawnej LEX.



nienie i ograniczenie kosztów administracji<sup>41</sup>. W literaturze prawniczej rozróżnić można milczenie organu *sensu largo* oraz *sensu stricto*<sup>42</sup>. Pierwsze z nich obejmuje tę grupę przypadków, w których niezajęcie przez organ jakiegokolwiek stanowiska jest stanem niezgodnym z prawem, objawiającym się bezczynnością lub opieszałością organu w załatwieniu sprawy<sup>43</sup>. Natomiast milczenie *sensu stricto* to legalny sposób działania organów i polega na powstrzymaniu się od czynności w przewidzianych prawem formach w odpowiedzi na pewne doniesłe prawne zdarzenia lub czynności jednostek<sup>44</sup>. W takim przypadku powstrzymanie się przez organ od zajęcia jakiegokolwiek stanowiska jest wyrażeniem przez niego pewnej woli, która to jednak musi znaleźć odbicie w intencji prawodawcy — to on bowiem przesądza, że z zaniechaniem działania będą się łączyły jakiegokolwiek konsekwencje prawne<sup>45</sup>. Na gruncie u.o.p. zastosowanie ma przytoczony wcześniej przepis szczególny art. 83f ust. 8 ustawy, gdzie sprecyzowano termin wniesienia sprzeciwu przez organ i dopuszczono usunięcie roślinności w przypadku, gdy nie skorzysta on z tego uprawnienia<sup>46</sup>. Oceny instytucji milczącej zgody organu w sprawach dotyczących środowiska dokonał G. Dobrowolski, który stwierdził, że stanowi ona efekt poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie usprawnienia przepisów prawa środowiska, co należy uznać za pozytywne<sup>47</sup>. Nie można jednak, zdaniem autora, pominąć innych elementów, takich jak — przykładowo — kwestia uprawnień podmiotów będących stronami<sup>48</sup>.

Interesującym zagadnieniem jest także problematyka składania odwołań od milczącego załatwienia sprawy. W doktrynie zwraca się uwagę na niedopuszczalność odwołań w sprawach załatwianych milcząco<sup>49</sup>, jednakże w ślad za A. Haładyj i K. Kułak-Krzysiak podzielić należy uwagi co do możliwości istnienia podmiotów mających interes prawny w weryfikacji takiego rozstrzygnięcia<sup>50</sup>. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie stan faktyczny, w którym to postępowanie zgłoszeniowe jest prowadzone wadliwie i naraża uzasadniony interes prawny

<sup>41</sup> A. HAŁADYJ, K. KUŁAK-KRZYSIAK: *Positive silence...*, s. 19.

<sup>42</sup> M. KAMIŃSKI: *Konstrukcja milczenia administracyjnego w regulacjach procesowych prawa włoskiego, hiszpańskiego i portugalskiego*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. K. GRUSZECKI...

<sup>47</sup> G. DOBROWOLSKI: *Kilka uwag na temat „milczącej zgody” organów administracji w sprawach dotyczących środowiska*. W: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górkowskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI. Szczecin 2018, s. 418.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Z. KMIĘCIAK: *Milczące załatwienie sprawy...*, s. 55; A. HAŁADYJ, K. KUŁAK-KRZYSIAK: *Positive silence...*, s. 22.

<sup>50</sup> A. HAŁADYJ, K. KUŁAK-KRZYSIAK: *Positive silence...*, s. 22.



innych osób, które — przyjmując brak możliwości złożenia odwołania — pozbawione zostają obrony swych praw<sup>51</sup>.

## Sprzeciw organu

Organ, do którego wniesiono zgłoszenie, ma prawo do sprzeciwu drogą decyzji administracyjnej, przy czym w zależności od sytuacji — może być do tego obowiązany lub też nie<sup>52</sup>. Sprzeciw wniesiony przez organ przede wszystkim uniemożliwia ukształtowanie się prawa zgłaszającego, które powstałoby drogą milczącej zgody organu. Dodatkowo, w sposób arbitralny przesądza o położeniu prawnym jednostki, dzięki czemu sygnalizuje jej, że zgłaszana czynność jest sprzeczna z przepisami prawa lub pogwałca pewne uznane wartości<sup>53</sup>. Sprzeciw jest wyłącznym instrumentem, który powstrzymuje ukształtowanie się uprawnień jednostki *ex lege*, jest swego rodzaju bezpiecznikiem, dzięki któremu otwarta zostaje możliwość podważenia zamiarów zgłaszającego<sup>54</sup>.

Zobowiązanie do wniesienia sprzeciwu przez organ uregulowane jest w art. 83f ust. 15, natomiast możliwość (a nie obowiązek) jego wniesienia wynika z art. 83f ust. 14 u.o.p. W tym miejscu zasadnym jest poczynienie wzmianki, że przesłanki wniesienia sprzeciwu uregulowane w art. 83f ust. 14 są oparte na omawianym już konstrukcie uznania administracyjnego, co wynika ze sformułowania „organ może wnieść sprzeciw”<sup>55</sup>. Natomiast w obu przypadkach sprzeciw jest decyzją administracyjną<sup>56</sup>. Termin na wniesienie sprzeciwu przez organ ma w tym przypadku charakter szczególny — i w przeciwieństwie do terminu na dokonanie oględzin — materialny<sup>57</sup>. Jego upływ spowoduje dwójaki skutek: po pierwsze, podmiot dokonujący zgłoszenia uzyska możliwość realizacji swojego prawa, po drugie organ nie ma już więcej możliwości jakiegokolwiek działania (nie może wnieść sprzeciwu, precyzować warunków usunięcia roślinności etc.)<sup>58</sup>.

---

<sup>51</sup> Szerzej na temat milczącego załatwienia sprawy: Z. KMIĘCIAK, M. GAJDA-DURLIK: *Milcząca załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*. Warszawa 2019.

<sup>52</sup> D. DANECKA, W. RADECKI: *Ochrona terenów zieleni...*, s. 159.

<sup>53</sup> J. PIECHA: *Sprzeciw w prawie administracyjnym. Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Jacka Jagielskiego*. Warszawa 2018, s. 11.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>55</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2019 r., II SA/Kr 1502/18, System Informacji Prawnej LEX nr 2641758.

<sup>56</sup> D. DANECKA, W. RADECKI: *Ochrona terenów zieleni...*, s. 160.

<sup>57</sup> *Wycinka drzew i krzewów...*, s. 75.

<sup>58</sup> Ibidem.

## Zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu

Ponadto organ, stosownie do art. 83f ust. 12 u.o.p., „może przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 8, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 8, oraz uprawnia do usunięcia drzewa”. W przywołanej przez powyższy przepis sytuacji, w której to organ potwierdza milcząco załatwienie sprawy, zastosowanie znajdują przepisy k.p.a., a konkretnie art. 122f tego kodeksu<sup>59</sup>. Zgodnie ze wskazanym uregulowaniem, „na wniosek strony organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, wydaje zaświadczenie o milcząco załatwieniu sprawy albo odmawia wydania takiego zaświadczenia”. Jest to zaświadczenie w rozumieniu przepisów działu VII k.p.a. (wydawanie zaświadczeń) i w części nieuregulowanej należy stosować przepisy tego działu<sup>60</sup>. Samo zaświadczenie natomiast jest czynnością organu administracji publicznej, której istota sprowadza się do potwierdzania zaistniałego stanu faktycznego lub prawnego na wniosek odpowiedniego podmiotu na podstawie informacji posiadanych przez organ<sup>61</sup>. Są one oświadczeniami wiedzy organu, traktowanymi jako dowody w toku procedury administracyjnej<sup>62</sup>. Co ważne, zaświadczenie jako takie niczego nie przyznaje ani nie stwierdza, a jedynie potwierdza istnienie prawa lub obowiązku przyznanego już wcześniej czy to w drodze aktu administracyjnego, czy też w akcie normatywnym<sup>63</sup>.

## Wnioski

Próbując dokonać oceny instytucji zgłoszenia u.o.p., stwierdzić przychodzi, że rozwiązanie takie z jednej strony należy ocenić jako pozytywne, gdyż zmniejsza ono zaangażowanie organu w sprawę, a konieczność wydania decyzji administracyjnej zarezerwowana jest dla przypadku, w którym organ wnosi sprzeciw, tj. chce zakazać usunięcia roślinności. Rozwiązanie to w teorii powinno wpływać także na szybkość postępowania i dyskwalifikować przypadki

<sup>59</sup> *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz.* Red. K. GRUSZECKI...

<sup>60</sup> *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Red. M. JAŚKOWSKA, M. WILBRANDT-GOTOWICZ, A. WRÓBEL. Warszawa 2018, System Informacji Prawnej LEX.

<sup>61</sup> R. FORTUŃSKI: *Podstawowe zagadnienia z zakresu postępowania administracyjnego.* Słupsk 2014, s. 47–48.

<sup>62</sup> K. MIŚTAŁ: *Problematyka wydawania zaświadczeń w świetle przepisów „Kodeksu postępowania administracyjnego”.* „Wiedza Prawnicza” 2009, nr 2, s. 16.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 17.

opieszalności organu<sup>64</sup>. Autor pozytywnie ocenia również przeniesienie na grunt u.o.p. instytucji milczącego załatwienia sprawy jako takiego, choć niewątpliwie pojawiły się w związku z tym pewne zastrzeżenia, chociażby w postaci zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do dokonania zgłoszenia do właścicieli nieruchomości.

Praktyka wykształciła jednak także inne wątpliwości, które mnożą się ze względu na niechlujstwo prawodawcy wprowadzającego tę instytucję „na szybko”. Mowa tutaj chociażby o wspomnianym 21-dniowym terminie na dokonanie oględzin, który nie został sprecyzowany w ustawie jako zawity. Interpretowanie go jako instrukcyjny zaprzecza istocie dokonania zgłoszenia, którego główną cechą jest skrócenie całej procedury do niezbędnego minimum. Nietrudno wyobrazić sobie bowiem sytuację, w której organ, traktując termin jako instrukcyjny, dokonuje oględzin po dużo dłuższym czasie, tym samym wymuszając na stronie — przykładowo — wstrzymanie prac budowlanych ze względu na zalegające na nieruchomości drzewa.

Ustawodawca nie był także nazbyt wylewny, uzasadniając projekt ustawy, na mocy której instytucja zgłoszenia została wprowadzona w u.o.p. W uzasadnieniu projektu odnaleźć można jedynie informację, że „projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody wprowadza przepisy, które będą dawać możliwość weryfikacji czy wycinka była rzeczywiście przeprowadzona w celach niezwiązanych z działalnością gospodarczą”<sup>65</sup>. Nie wynika zatem z powyższego wola skrócenia postępowania, a bardziej zaostżenia natenczas obowiązujących przepisów, pozwalających na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej bez podejmowania jakichkolwiek kroków — czy to dokonania zgłoszenia, czy złożenia wniosku o zezwolenie. Wobec tak zarysowanych wątpliwości, trudno jest ocenić instytucję zgłoszenia w sposób jednoznaczny.

## Literatura

BANASZKIEWICZ B.: *Konstytucyjne podstawy prawa własności*. Warszawa 1999.

BURSZTYNOWICZ M.: *Instytucja zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych jako prawna forma ograniczenia zasady wolności budowlanej*. W: A. BATOR, M. JABŁOŃSKI, M. MACIEJEWSKI, K. WÓJTOWICZ: *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*. Wrocław 2013, s. 341—358.

DANECKA D., RADECKI W.: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78—90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017.

<sup>64</sup> *Wycinka drzew i krzewów...*, s. 44.

<sup>65</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody z dnia 3 marca 2017 r., druk nr 1334.

- DOBROWOLSKI G.: *Kilka uwag na temat „milczącej zgody” organów administracji w sprawach dotyczących środowiska*. W: *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górkowskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Red. A. BARCZAK, P. KORZONIOWSKI. Szczecin 2018, s. 411—420.
- FORTUŃSKI R.: *Podstawowe zagadnienia z zakresu postępowania administracyjnego*. Słupsk 2014.
- GRABOWSKI J.: *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*. Bydgoszcz—Katowice 2008.
- HAŁADYJ A., KULAK-KRZYSIAK K.: *Positive silence to the removal of trees — an analysis of a legal institution*. „Review of European and Comparative Law” 2019, No. 1, s. 7—26.
- KMIECIAK Z., GAJDA-DURLIK M.: *Milcząca załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*. Warszawa 2019.
- MIŚTAŁ K.: *Problematyka wydawania zaświadczeń w świetle przepisów „Kodeksu postępowania administracyjnego”*. „Wiedza Prawnicza” 2009, nr 2, s. 15—21.
- PIECHA J.: *Milcząca załatwienie sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego — rewolucja czy nie?* „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2(11), s. 79—98.
- PIECHA J.: *Sprzeciw w prawie administracyjnym. Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Jacka Jagielskiego*. Warszawa 2018.
- Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*. Red. J. GRABOWSKI. Bydgoszcz 2007.
- Wycinka drzew i krzewów*. Red. J. PIECHA. Warszawa 2017.

#### Źródła internetowe

- GÓRSKI M., PCHALEK M., RADECKI W.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2019, System Informacji Prawnej Legalis.
- KAMIŃSKI M.: *Konstrukcja milczenia administracyjnego w regulacjach procesowych prawa włoskiego, hiszpańskiego i portugalskiego*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1, System Informacji Prawnej LEX.
- KMIECIAK Z.: *Milcząca załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2018, nr 9, System Informacji Prawnej LEX.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Dowody. Komentarz*. Red. M. TERLIKOWSKA. Warszawa 2017, System Informacji Prawnej LEX.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. M. JAŚKOWSKA, M. WILBRANDT-GOTOWICZ, A. WRÓBEL. Warszawa 2018, System Informacji Prawnej LEX.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2018, System Informacji Prawnej LEX.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. W. CHRÓŚCIELEWSKI, Z. KMIECIAK. Warszawa 2019, System Informacji Prawnej LEX.
- Komentarz do ustawy — Prawo przedsiębiorców*. W: *Konstytucja biznesu. Komentarz*. Red. L. BIELECKI. Warszawa 2019, System Informacji Prawnej LEX.
- Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*. Red. A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI. 2019, System Informacji Prawnej LEX.
- Prawo przedsiębiorców. Komentarz*. Red. A. PIETRZAK. Warszawa 2019, System Informacji Prawnej LEX.
- SAPETA J.: *Usuwanie drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych, w kontekście znówelizowanych z dniem 1 stycznia 2017 r. przepisów ustawy o ochronie przyrody*. „Casus” 2017, nr 1, System Informacji Prawnej LEX.
- SUWAJ R.: *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*. Warszawa 2014, System Informacji Prawnej LEX.
- Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. K. GRUSZECKI. Warszawa 2018, System Informacji Prawnej LEX.

WILK J.: *Bezprzedmiotowość postępowania w sprawie zezwolenia na usunięcie drzewa, którego usunięcie nie wymaga zezwolenia*. „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 5, System Informacji Prawnej LEX.

ZDYB M., LUBEŃCZUK G., WOŁOSZYN-CIHOCKA A.: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*. Warszawa 2019, System Informacji Prawnej Legalis.

Marek Kubista

### **Notification of intention to remove a tree from the property owned by natural persons for non-commercial purposes**

#### Summary

Pursuant to the Act of May 11 2017, which amended the Environment Protection Act, the Polish legal system has incorporated new notification procedure. This procedure finds application when trees are growing on property belonging to natural persons, and are going to be removed with no relation to the economic activity. Between the notification of intention to remove a tree or a bush, and necessity of obtaining permission from competent authority, significant differences can be found.

Key words: notification, trees and bushes, environmental protection

Мареk Кубиста

### **Уведомление о намерении удаления дерева на земельном участке, принадлежащем физическому лицу для некоммерческих целей**

#### Резюме

В соответствии с Законом о внесении изменений в Закон об охране природы от 11 мая 2017 года в польскую правовую систему для процедуры удаления деревьев и кустарников была включена новая процедура уведомления. Она используется, когда деревья растут на земельных участках, принадлежащих физическим лицам, и удаляются для некоммерческих целей. Существуют значительные различия между предоставлением уведомления о намерении удалении дерево или кустарник и необходимостью получения разрешения от компетентного органа.

Ключевые слова: заявка, деревья и кустарники, охрана природы

Marek Kubista

## **Una segnalazione riguardante l'intenzione di abbattere alberi dal terreno di proprietà di una persona fisica per scopi non commerciali**

### Sommario

Ai sensi della legge dell'11 maggio 2017 sulla modifica della legge riguardo la protezione della natura, al sistema giuridico polacco nell'ambito della procedura dell'abbattimento di alberi e arbusti è stato inserito un nuovo modo di segnalazione. Esso viene utilizzato quando gli alberi crescono sui terreni di proprietà di persone fisiche e vengono rimossi per scopi non commerciali. Esistono differenze significative tra segnalare l'intenzione di rimuovere un albero o un cespuglio e la necessità di ottenere un permesso dall'autorità competente.

Parole chiave: segnalazione, alberi e arbusti, protezione della natura