

# PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR  
2/2019



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
WYDAWNICTWO

# **Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska**

**Nr 2/2019**

Komitet Naukowy

Zbigniew Bukowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)  
Ryszard Mikosz (Uniwersytet Śląski, Katowice)  
Soňa Košičiarová (Trnavská Univerzita, Trnava)  
Wojciech Radecki (INP PAN, Warszawa—Wrocław)  
Vojtěch Stejskal (Univerzita Karlova, Praha)  
Milan Damohorský (Univerzita Karlova, Praha)  
Artur Żurawik (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)

Kolegium Redakcyjne

Grzegorz Dobrowolski — redaktor naczelny  
Filip Nawrot — współredaktor naukowy  
Ewa Radecka — sekretarz

Recenzenci

Anna Haładyj  
Bartosz Rakoczy

Wersją referencyjną czasopisma jest wersja elektroniczna,  
ukazująca się na platformie [www.journals.us.edu.pl](http://www.journals.us.edu.pl)

Publikacja na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach  
4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)



Publikacja jest dostępna w wersji internetowej:

Central and Eastern European Online Library  
[www.cceol.com](http://www.cceol.com)

Central European Journal of Social Sciences and Humanities  
<http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/browse/articles.action>

Index Copernicus World of Journals

<https://journals.indexcopernicus.com>

Śląska Biblioteka Cyfrowa

<https://www.sbc.org.pl/dlibra>

Baza Czasopism Humanistycznych i Społecznych  
[www.bazhum.pl](http://www.bazhum.pl)

Adres redakcji

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach  
ul. Bankowa 11B, 40-007 Katowice  
[www.kpgios.us.edu.pl](http://www.kpgios.us.edu.pl)  
[kpgios@us.edu.pl](mailto:kpgios@us.edu.pl)

## Spis treści

Wykaz skrótów . . . . .	7
Od Redakcji ( <i>Grzegorz Dobrowolski</i> ) . . . . .	9
Aleksander Lipiński Komentarz do art. 21 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze . . . . .	11
Artur Biela Wybrane aspekty prawne decyzji zezwalającej na usunięcie drzew i krzewów . . . . .	27
Marek Kubista Zgłoszenie zamiaru usunięcia drzewa z terenu nieruchomości stanowiącej własność osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej . . . . .	47
Sebastian Wójcik-Jackowski Wydobywanie kruszyw żwirowych z łóżyska wody płynącej . . . . .	61
Karolina Jędrzejek Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej pt. „Aktualne problemy gospodarowania odpadami”, Katowice 9—10 maja 2019 r. . . . .	73

## Contents

Abbreviation list . . . . .	7
From the Editors ( <i>Grzegorz Dobrowolski</i> ) . . . . .	9
Aleksander Lipiński	
Commentary to Article 21 of Geological and Mining Act of 9th June 2011 . . . . .	11
Artur Biela	
Selected legal aspects of administrative decisions authorizing the removal of trees and shrubs . . . . .	27
Marek Kubista	
Notification of intention to remove a tree from the property owned by natural persons for non-commercial purposes . . . . .	47
Sebastian Wójcik-Jackowski	
Mining of gravel aggregates from bearing of flowing water . . . . .	61
Karolina Jędrzejek	
A report from a scientific conference “Current issues of waste management,” Katowice 9—10th May 2019 . . . . .	73

## Содержание

Список сокращений . . . . .	7
От составителей ( <i>Гжегож Добровольский</i> ) . . . . .	9
Александр Липинский Комментарий к статье 21 закона «Геологическое и горное право» от 9 июня 2011 г. . . . .	11
Артур Беля Избранные правовые аспекты решения, разрешающего вырубку деревьев и кустарников . . . . .	27
Марек Кубиста Уведомление о намерении удаления дерева на земельном участке, прина- длежащем физическому лицу для некоммерческих целей . . . . .	47
Себастьян Вуйчик-Яцковски Добыча нерудных гравийных материалов из русел рек . . . . .	61
Каролина Йенджеек Отчет о научной конференции «Актуальные проблемы обращения с отхо- дами», Катовице 9—10 мая 2019 г. . . . .	73

## Indice

Elenco delle abbreviazioni . . . . .	7
Di Redattori ( <i>Grzegorz Dobrowolski</i> ) . . . . .	9
Aleksander Lipiński	
Commentario sul art. 21 della legge 9 giugno 2011 sulle attività geologiche ed estrattive . . . . .	11
Artur Biela	
Alcuni aspetti giuridici della decisione che autorizza l'abbattimento di alberi e arbusti . . . . .	27
Marek Kubista	
Una segnalazione riguardante l'intenzione di abbattere alberi dal terreno di proprietà di una persona fisica per scopi non commerciali . . . . .	47
Sebastian Wójcik-Jackowski	
Un'estrazione degli aggregati di ghiaia dal fondo dell'acqua fluente . . . . .	61
Karolina Jędrzejek	
Rapporto della conferenza scientifica internazionale "Problemi attuali di gestione dei rifiuti", Katowice 9—10 maggio 2019 . . . . .	73

## Wykaz skrótów\*

---

---

- k.c. — ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.  
k.k. — ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.  
k.p.a. — ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.  
k.p.s.w. — ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.  
pr.bud. — ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.  
pr.g.g. — ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.  
pr.o.ś. — ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.  
pr.wodn. — ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.  
u.c.p.g. — ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.  
u.g.n. — ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.  
u.i.z.e.w. — ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.  
u.l. — ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach.  
u.o. — ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.  
u.o.o.ś. — ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.  
u.o.p. — ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.  
u.o.z.e. — ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

---

\* Redakcja zdecydowała się odstąpić od zwyczaju podawania w *Wykazie skrótów* roku i numeru publikatora. Jest to spowodowane tym, że w ramach cyklu wydawniczego nie jesteśmy w stanie zawsze uwzględnić pojawiających się bardzo często ujednoliconych tekstów aktów prawnych.



- u.p.z.p. — ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- u.s.d.g. — ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.
- u.s.w. — ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.



## Od Redakcji

---

---

W imieniu zespołu redakcyjnego mam zaszczyt przedstawić Szanownym Czytelnikom kolejny już numer „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska”. Aktualny numer zawiera pięć opracowań.

Jedno z nich ma znaczący walor praktyczny. Poświęcone jest instytucji zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew i krzewów. Rozwiązanie to obowiązuje w polskim prawie środowiskowym (od 2017 r.). Obecnie budzi ono wiele wątpliwości zarówno interpretacyjnych, jak i doktrynalnych. Trudno ocenić praktykę jego stosowania, jak również skuteczność w zakresie ochrony przyrody.

Podobna w istocie problematyka poruszana jest w innym z prezentowanych artykułów, którego Autor podjął się omówienia wybranych aspektów prawnych decyzji zezwalającej na usunięcie drzew i krzewów. Istotą tego opracowania jest analiza jedynie kilku wybranych aspektów prawnych dotyczących przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia w tym zakresie. Zakwestionowany został dominujący w literaturze pogląd, że zezwolenie wydane z zastrzeżeniem wykonania odpowiednich prac (przesadzenie, nasadzenie nowych drzew) ma charakter decyzji warunkowej. Podniesione zostały również wątpliwości dotyczące charakteru prawnego decyzji zezwalającej w zakresie ukształtowania prawa podmiotowego, gdyż uprawnienie to będzie miało różną postać w zależności od tego, jaki podmiot i na jakiej podstawie prawnej stara się o zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów. Autor zwraca również uwagę na brak precyzyjności przepisów dotyczących zezwoleń wydawanych na wniosek właściciela sieci przesyłowej, które, mając charakter wyłączeniowy, nie chronią w stopniu wystarczającym interesów podmiotu, któremu prawo własności zostało taką decyzją ograniczone.

Kolejny z prezentowanych artykułów poświęcony jest wydobywaniu kruszyw żwirowych „z wód”. Stanowi on w istocie polemikę do tekstu (autorstwa G. Radeckiego pt. *Wydobywanie kopaliny z wód powierzchniowych*), który ukazał się w poprzednim numerze naszego czasopisma. Głównym punktem spornym jest tu uznanie, że wydobywane w ramach szczególnego korzystania z wód kamienie, żwir, piasek oraz inne materiały (art. 34 pkt 8 pr.wodn.) stanowią złożę kopaliny w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g. Autor prezentowanego opracowania stara się tu wskazać wątpliwości interpretacyjne, a także zaakcentować wątpliwości co do prawnej kwalifikacji owych składników przyrody nieożywionej. Nie bez znaczenia jest również rozwiązanie problemu „podwójnej reglamentacji ich wydobywania, w tym możliwości rozdzielenia zakresów odniesienia Prawa wodnego oraz Prawa geologicznego i górniczego w taki sposób, aby nie stwarzało to kolizji przepisów wskazanych ustaw”<sup>1</sup>. Cieszy bardzo taki głos polemiczny na łamach PPGiOŚ i należy liczyć, że również dr G. Radecki zdecyduje się na replikę.

Jak każdy z dotychczasowych tak i obecny numer naszego czasopisma zawiera komentarz do przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Tym razem dotyczy on jednego artykułu, który z praktycznego punktu widzenia budzi znaczące wątpliwości interpretacyjne, a jednocześnie w zakresie regulacji geologii i górnictwa odgrywa kluczową rolę. Chodzi tu o art. 21 ustawy określający zakres obowiązku uzyskania koncesji.

Obecny numer kończy wreszcie sprawozdanie z konferencji, która odbyła się w dniach 9—10 maja 2019 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Spotkanie to (międzynarodowe) poświęcone zostało aktualnym problemom gospodarowania odpadami. Konferencję zorganizowała Katedra Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, Fundacja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego „Facultas Iuridica” oraz Koło Naukowe Prawa Ochrony Środowiska. Tematyką obrad były zagadnienia z zakresu gospodarowania odpadami na terenie Polski, a także Europy.

Zespół redakcyjny ma nadzieję, że aktualny numer czasopisma zyska Państwa akceptację. Nieustająco zapraszamy do zgłaszania propozycji swoich publikacji.

*Grzegorz Dobrowolski*

---

<sup>1</sup> Zob. artykuł Sebastiana Wójcika-Jackowskiego w niniejszym numerze „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska”.



Aleksander Lipiński

 <http://orcid.org/0000-0002-9947-0007>

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

## Komentarz do art. 21 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze

---

---

### Art. 21.

#### 1. Działalność w zakresie:

- 1) poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem złóż węglowodorów,
    - 1a) poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,
    - 2) wydobywania kopalin ze złóż,
    - 2a) poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż,
    - 3) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji,
    - 4) podziemnego składowania odpadów,
    - 5) podziemnego składowania dwutlenku węgla
- może być wykonywana po uzyskaniu koncesji.

1a. Zabrania się wykonywania działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla w celu innym niż przeprowadzenie projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla.

2. W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie do koncesjonowania działalności, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646, 1479, 1629, 1633 i 2212), z wyjątkiem art. 32 tej ustawy.

**3. Do koncesjonowania działalności dotyczącej poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów lub wydobywania węglowodorów ze złóż stosuje się przepisy niniejszego rozdziału, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 3.**

**4. Koncesji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 3 lata i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca złożył wniosek o udzielenie koncesji na czas krótszy.**

**4a. Koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla udziela się na okres uwzględniający obowiązek prowadzenia po zamknięciu podziemnego składowiska dwutlenku węgla monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla przez okres nie krótszy niż 20 lat.**

**5. Koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni.**

**6. W przypadku stwierdzenia konieczności uzupełnienia wniosku dla postępowań określonych w niniejszym dziale termin rozpatrzenia wniosku biegnie od dnia wpływu uzupełnionego wniosku.**

1. Komentowany artykuł znajduje się w dziale III Prawa geologicznego i górniczego zatytułowanym „Koncesje”, w rozdziale 1 „Zasady koncesjonowania”. Znajdujące się tam rozwiązania dotyczą kluczowej instytucji komentowanej ustawy, jaką jest koncesja. Mają one charakter zarówno materialnoprawny, jak i procesowy.

2. Jedną z wolności (praw podmiotowych) przewidzianych Konstytucją jest podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej (swoboda przedsiębiorczości). Nie ma ona jednak charakteru bezwzględnego. Jej ograniczenia mogą zostać wprowadzone wyłącznie ze względu na „ważny interes publiczny”, co musi wynikać z ustawy (art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>). Wspomniane ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw i wolności (art. 31 Konstytucji), czyli swobody podejmowania działalności gospodarczej. Są one dopuszczalne tylko wtedy, gdy w demokratycznym państwie prawnym jest to niezbędne do zapewnienia:

- bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- ochrony środowiska,
- zdrowia i moralności publicznej,
- wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 2 Konstytucji).

Ograniczenia te mają charakter podmiotowy oraz przedmiotowy. W istocie wspomniane rozwiązania Konstytucji stanowią dyrektywy pod adresem ustawodawcy regulującego przesłanki podejmowania i zasady wykonywania działalności gospodarczej (zob. również art. 37 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców<sup>2</sup>).

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. 2019, poz. 1292 ze zm. (dalej cyt. jako: p.p.).

3. *De lege lata* określenie „koncesja” jest jednak pojęciem prawnym o niejednolitym znaczeniu. W rozumieniu ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane i usługi<sup>3</sup> „koncesja” oznacza szczególną postać umowy, mocą której „zamawiający” (będący tzw. podmiotem publicznym, w praktyce najczęściej tzw. komunalną osobą prawną) powierza „koncesjonariuszowi” wykonanie określonych „robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami, za wynagrodzeniem” (art. 3 ust. 1). Problematyka ta nie ma natomiast nic wspólnego z działalnością będącą przedmiotem Prawa geologicznego i górniczego.

W rozumieniu wymagań dotyczących podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej „koncesja” oznacza natomiast kwalifikowaną decyzję administracyjną będącą instrumentem nadzoru państwa nad tymi rodzajami działalności, które ze względu na znaczenie dla gospodarki bądź związane z nimi potencjalne zagrożenia dla interesu publicznego (np. w zakresie bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska itd.) muszą pozostawać pod wzmożonym nadzorem. Co prawda sformułowanie art. 21 ust. 1 pr.g.g. może sugerować, że o ile określona tam działalność nie ma charakteru gospodarczego, o tyle powiązanie z prawem przedsiębiorców może prowadzić do wniosku, że przedmiotem koncesji regulowanych prawem geologicznym i górnicznym jest jednak działalność gospodarcza. Wbrew pozorom ocena ta może jednak nie być jednoznaczna, zwłaszcza w odniesieniu do problematyki wydobywania kopaliny. W praktyce odróżnienie „wydobywania kopaliny” od innych czynności, w toku których dochodzi do odłączenia kopaliny od jej naturalnego nagromadzenia (w istocie złoża), nie jest proste. Sprawa ulega dalszej komplikacji z powodu braku definicji „kopaliny”. W rezultacie odpowiedź na pytanie, w jakich sytuacjach wymagane jest uzyskanie koncesji na „wydobywanie” kopaliny ze złoża, a w konsekwencji kiedy wydobywanie bez wymaganej koncesji stanowi naruszenie prawa, nie jest łatwe.

4. W świetle art. 3 p.p. działalnością gospodarczą jest „zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”. Definicja ta istotnie różni się od dotychczasowej. Stosownie bowiem do art. 2 poprzednio (tj. do dnia 30 kwietnia 2018 r.) obowiązującej ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>4</sup> była nią „zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopaliny ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”. Zestawienie tych definicji może prowadzić do wniosku, że w dotychczasowym stanie prawnym „poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopaliny ze złóż” *ex lege* było działalnością

<sup>3</sup> Dz.U. 2019, poz. 1528.

<sup>4</sup> Dz.U. 2017, poz. 2168 ze zm.

gospodarczą i to nawet wówczas, gdy nie miało charakteru zarobkowego i nie było wykonywane w sposób zorganizowany i ciągły. Obecna definicja działalności gospodarczej trafnie pomija „poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin”, bowiem cechy działalności gospodarczej mogą nosić również inne rodzaje działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym, czego przykładem mogą być roboty geologiczne wykonywane w innym celu niż poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin czy też wykorzystywanie wnętrza skorupy ziemskiej w innych celach niż wydobywanie kopalin. *De lege lata* istotą działalności gospodarczej jest zorganizowany oraz zarobkowy charakter oraz ciągłość jej wykonywania. Ustalenie związanych z tym szczegółów może natomiast być niezmiernie trudne, czego przykładem mogą być chociażby niektóre przypadki poszukiwania złóż kopalin. Z punktu widzenia regulacji przewidzianej Prawem geologicznym i górniczym problem ten może jednak mieć mniejsze znaczenie praktyczne, co jednak nie znaczy, że jest go pozbawiony.

5. Ograniczenia swobody przedsiębiorczości mogą mieć charakter:

- podmiotowy (czego przykładem mogą być zakazy (ograniczenia) działalności gospodarczej przez osoby pełniące niektóre funkcje publiczne bądź stanowiące sankcję (środek karny) nakładany z tytułu popełnienia niektórych przestępstw (np. art. 39 pkt 2 w zw. z art. 40 § 2 kodeksu karnego<sup>5</sup>) bądź naruszenia niektórych wymagań ustawowych (np. art. 373 Prawa upadłościowego<sup>6</sup>); zob. w tej mierze komentarz do art. 24 pr.g.g.,
- przedmiotowy, czego przykładem jest dopuszczalność podejmowania niektórych rodzajów działalności gospodarczej (zwłaszcza regulowanej Prawem geologicznym i górniczym) dopiero po uzyskaniu koncesji bądź innej decyzji (np. w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych).

6. Wyliczenie przewidziane w art. 21 pr.g.g. ma charakter zamknięty. Poszerzenie określonego tam zakresu przedmiotowego koncesjonowania może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. Jej uchwalenie jest dopuszczalne dopiero w razie zaistnienia przesłanek określonych w art. 31 ust. 2 w zw. z art. 37 p.p. *A contrario* oznacza to, że pozostałe rodzaje działalności regulowanej prawem geologicznym nie wymagają koncesji, aczkolwiek mogą one nosić cechy działalności gospodarczej i pozostają pod nadzorem państwa. Przykładem może być poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin innych niż wymienione w art. 10 ust. 1 (ich wykonywanie wymaga spełnienia określonych ustawą przesłanek, przede wszystkim w postaci zatwierdzenia projektu robót geologicznych) oraz mogą być wykonywane wyłącznie pod nadzorem określonych ustawą organów (np. administracji geologicznej, niekiedy nadzoru górniczego). Szczegóły mogą

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz.U. 2019, poz. 1950 ze zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r., Dz.U. 2019, poz. 498 ze zm.

podlegać zróżnicowanym ocenom prawnym. Przykładem są niektóre rodzaje działalności określonej w art. 2—3 pr.g.g., w odniesieniu do których wyraźnie wyłączona została możliwość stosowania wymagań dotyczących koncesjonowania, a niekiedy (literalnie rzecz biorąc całego Prawa geologicznego i górniczego)<sup>7</sup> i to nawet wówczas, gdy co najmniej w niektórych sytuacjach taka działalność może nosić cechy określone w art. 3 p.p. Niewątpliwie działalnością gospodarczą mogą być również roboty prowadzone „w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych” (art. 2 ust. 1 pkt 2), aczkolwiek nie podlegają one koncesjonowaniu. Z kolei „wykonywanie wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m<sup>3</sup> na dobę poza obszarami górnictwami utworzonymi w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych” literalnie rzecz biorąc ustawie nie podlega (aczkolwiek co innego może wynikać z art. 85 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.), a w dodatku wcale nie musi cechować się „ciągłością” i „zorganizowaniem” w rozumieniu art. 3 p.p.

7. Uwagi te prowadzą do wniosku, że system reglamentacji działalności regulowanej komentowaną ustawą może funkcjonować w oderwaniu od pojęcia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 p.p. Ocena ta nie dotyczy natomiast tej działalności, która z mocy art. 21 pr.g.g. podlega koncesjonowaniu. Stosownie do art. 37 ust. 1 p.p. „wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny wymaga uzyskania koncesji, wyłącznie gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia”. Ta niezbyt czytelna formuła zdaje się m.in. oznaczać, że przedmiotem koncesji regulowanych Prawem geologicznym i górnictwami jest jednak działalność gospodarcza, co zresztą znajduje potwierdzenie w niektórych rozwiązaniach tego ostatniego (np. art. 24 ust. 1 pkt 7).

8. *De lege lata* koncesji wymaga działalność w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, z wyłączeniem złóż węglowodorów. Stosownie do art. 10 ust. 1 pr.g.g. „złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szla-

---

<sup>7</sup> Co jednak nie w pełni polega na prawdzie, co najprościej zauważyć, zestawiając art. 3 pkt 2a z art. 85 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.



chetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych” — bez względu na miejsce ich występowania — są objęte własnością górnictwem. Co prawda przedmiotem wspomnianej własności są również inne określone ustawą złoża (bądź przestrzenie) (art. 10 ust. 2 oraz ust. 4), jednak co do zasady ich poszukiwanie (rozpoznawanie) wymaga koncesji. „Poszukiwanie” i „rozpoznawanie” złóż kopalin zdefiniowane zostało w art. 6 ust. 1 pkt 7 oraz pkt 3 pr.g.g. W odróżnieniu od dotychczasowego stanu prawnego zakres koncesjonowania został zawężony. Poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin, innych niż wymienione w art. 10 ust. 1, nie wymaga wprawdzie koncesji, ale podlega nadzorowi państwa. Wykonywanie zmierzających do tego robót geologicznych wymaga bowiem zatwierdzenia projektu robót geologicznych (zob. art. 79 i nast. pr.g.g.). Co prawda decyzja w tej sprawie pełni funkcję zbliżoną do koncesji, to jednak jest ona podejmowana na zupełnie innych zasadach.

9. Terminologia ustawy jest myląca. Sformułowanie art. 21 ust. 1 pkt 1 pr.g.g. sugeruje, że poszukiwanie (rozpoznawanie) węglowodorów nie podlega koncesjonowaniu. Co innego wynika natomiast z art. 21 ust. 1 pkt 2a komentowanej ustawy. Koncesjonowanie węglowodorów odbywa się bowiem wedle odrębnych zasad (art. 49a oraz nast. pr.g.g.). Komentowany art. 21 ust. 1 pkt 1 pr.g.g. dopuszcza uzyskanie koncesji:

- wyłącznie na poszukiwanie złoża kopaliny,
- wyłącznie na rozpoznanie złoża kopaliny (ale tylko wówczas, gdy jest ono już wstępnie udokumentowane),
- zarówno na poszukiwanie, jak i rozpoznanie złoża kopaliny.

Ustawa nie przesądza, jak należy rozumieć „wstępne udokumentowanie” w rozumieniu jej art. 6 ust. 1 pkt 13. Zapewne najczęściej dotyczyć to będzie takiego złoża, które zostało udokumentowane w stopniu niepozwalającym na uzyskanie koncesji na jego wydobywanie.

Prawny reżim pozostałych robót geologicznych jest dość zróżnicowany. Co do zasady ich wykonywanie wymaga projektu robót geologicznych; zależnie od szczegółów albo podlega on zatwierdzeniu, albo zgłoszeniu organowi administracji geologicznej (art. 80 i nast. pr.g.g.).

10. Poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla jest objęte zakresem przedmiotowym komentowanej ustawy tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do realizacji tzw. „projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla” (zob. art. 1 ust. 1 pkt 4 w zw. z ust. 3—4). Podobnie problem ten należy widzieć w odniesieniu do koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla. W istocie zatem rozwiązanie przewidziane w art. 21 ust. 1 pkt 1a oraz pkt 5 pr.g.g. wyznaczają również zakres przedmiotowy komentowanej ustawy, uściślając treść jej art. 1.

11. W praktyce koncesjonowania największe znaczenie ma działalność w zakresie „wydobycia kopaliny ze złóż”. Wbrew pozorom ustalenie, jak rozumieć „wydobycie kopaliny ze złóż”, nie jest zadaniem łatwym. Źródłem wątpliwości jest terminologia. Złożem kopaliny „jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobycie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 ust. 1 pkt 19). Nie jest dostatecznie jasne, czy kryterium wspomnianej „naturalności” odnosi się wyłącznie do „nagromadzeń”, czy również pochodzenia „tego”, co może być złożem kopaliny. Wydaje się, że chodzi tu o obie sytuacje. Nie ma natomiast ustawowej definicji kopaliny. Pośrednio może to natomiast oznaczać, że „kopalina” są minerały, skały oraz inne substancje, tyle że w każdej z tych sytuacji pochodzenia naturalnego<sup>8</sup>. „Z wydobyciem kopaliny mamy do czynienia zarówno w przypadku zbycia uzyskanych kopaliny, jak również gdy odłączona substancja nie była sprzedawana albo przeznaczona do sprzedaży. Jedynie jej zdolność do sprzedaży (a nie faktyczne przeznaczenie) jest cechą istotną dla uznania danej substancji za kopalinę” (nieprawomocny wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2018 r., III SA/GI 1034/17). „Zamiar usunięcia zagrożenia związanego z istnieniem stromych skarp nie może przesądzać o tym, że prowadzona działalność nie stanowi wydobycia kopaliny, jeśli zważyć, że w jej trakcie dokonywano oddzielenia kopaliny od złoża” (prawomocny wyrok WSA z dnia 19 sierpnia 2014 r., III SA/GI 650/14). Wiadomo też, że wspomnianymi substancjami mogą być niektóre wody (art. 5 pr.g.g.). W rezultacie nie da się wykluczyć, że do kategorii „kopaliny” da się zaliczyć większość składników tworzących skorupę ziemską (z wyjątkiem wód innych niż lecznicze, termalne i solanki). Nagromadzenia „minerałów, skał oraz innych substancji” o charakterze antropogenicznym nie są natomiast złożami (kopaliny), co jednak nie oznacza, że można z nimi postępować w sposób dowolny (zob. np. art. 143 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>9</sup>). Bezsposornie jednak poszukiwanie, rozpoznawanie bądź wydobycie tzw. „złóż antropogenicznych” nie jest objęte rygorom komentowanej ustawy, w tym również nie podlega koncesjonowaniu.

12. Z punktu widzenia poruszanego tu tematu powstaje natomiast pytanie, czy każde odłączenie „kopaliny” od złoża jest jej „wydobyciem”, a w kon-

<sup>8</sup> Przykładem związanych z tym wątpliwości może być wydany przez Państwowy Instytut Geologiczny *Bilans zasobów złóż kopaliny w Polsce wg stanu na 31 XII 2018* (Warszawa 2019), który m.in. wyróżnia kopalinę o nazwie „surowce do prac inżynierskich”. Są nimi „przeważnie skały okruchowe o charakterze ilasto-piaszczystym, np. piaski pylaste, utwory gliniasto-ilaste i zwietrzliny oraz skały lite: piaszkowce, wapienie, zlepieńce, wydzielone ze złóż, jako nieprzydatne do produkcji kruszyw łamanych [...] znajdują zastosowanie głównie w budownictwie drogowym do budowy nasypów oraz konserwacji nawierzchni dróg gruntowych” (s. 405). W konsekwencji odróżnienie kopaliny od substancji, które nią nie są, może być przedmiotem niezwykle rozbieżnych ocen.

<sup>9</sup> Dz.U. 2019, poz. 701 ze zm.

sekwencji wymaga koncesji. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że wydobywanie kopaliny ze złoża bez wymaganej koncesji, zależnie od szczegółów, jest przestępstwem (art. 176 pr.g.g.) bądź wykroczeniem (art. 177 pr.g.g.), a nadto podlega tzw. opłacie podwyższonej (art. 140 pr.g.g.), w istocie będącej „administracyjną karą pieniężną” (art. 189a i nast. k.p.a.). Nie jest natomiast tajemnicą, że rygorystyczny komentowany przepis ustawy oraz przewlekłość procedur niezbędnych do uzyskania decyzji koniecznych do podjęcia wydobywania, zachęcają do omijania jej wymagań. Najlepiej dostrzec to na przykładzie „nielegalnego górnictwa” kruszyw, to jest wydobywania ich bez wymaganej koncesji.

13. Warto zwrócić uwagę, że jedną z przesłanek uzyskania koncesji jest uprzednie rozpoznanie złoża kopaliny, w dodatku z określonym stopniem dokładności. Sankcje z tytułu wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji nie są natomiast uzależnione od rozpoznania złoża. Również prawne pojęcie „złoża” w ogóle nie jest powiązane z jego rozpoznaniem i udokumentowaniem. Warto również zwrócić uwagę, że naturalne (geologiczne) granice złoża często wykraczają poza te, których przebieg ustala dokumentacja geologiczna.

14. W praktyce odróżnienie „wydobywania kopaliny” od innych działań, w wyniku których dochodzi do odspojenia kopaliny od jej naturalnego nagromadzenia (złoża), staje się przedmiotem niezwykle zróżnicowanych ocen. Niewiele wyjaśnia tu zwłaszcza pojęcie „kopaliny wydobytej”, którą jest „całość kopaliny odłączonej od złoża” (art. 6 ust. 1 pkt 3 pr.g.g.). Wątpliwość dotyczy natomiast wykonywania głębokich wykopów budowlanych, drążenia tuneli (komunikacyjnych), niwelacji terenu, rekultywacji wyrobisk odkrywkowych, budowy stawów rybnych itp. Wiadomo nadto, że wielu inwestorów, deklarując wykonywanie tego rodzaju działalności, nie podejmuje żadnych czynności formalnych niezbędnych do realizacji tego rodzaju przedsięwzięć (uzyskanie decyzji, dokonanie zgłoszenia itp.). Praktyka sądownoadministracyjna w omawianych sprawach jest dość restrykcyjna. Sądy zgodnie przyjmują, że brak decyzji zezwalających na realizację danego obiektu (pozwolenie na budowę, pozwolenie wodnoprawne), a niekiedy brak zgłoszenia robót budowlanych powoduje, że pozyskane w toku takich działań substancje (najczęściej kruszywo bądź surowce ilaste) należy traktować jako kopaliny wydobyte bez wymaganej koncesji, czego konsekwencją staje się odpowiedzialność karna bądź pieniężna (z tytułu wspomnianej opłaty podwyższonej). Gwoli ścisłości należy dodać, że prowadzący taką działalność przeważnie nie legitymują się żadnym dokumentem legalizującym wspomnianą działalność. Otwarty może natomiast pozostawać problem, czy w takiej sytuacji należy zastosować sankcje z tytułu niezgodnego z prawem wykonywania takich obiektów (zwłaszcza z tytułu tzw. samowoli budowlanej), czy z tytułu wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji. Jeżeli jednak odłączenie kopaliny od złoża następować będzie w ramach robót budowlanych i zgodnie z odnoszonymi się do

nich wymaganiami (zgłoszenie robót budowlanych, pozwolenie na budowę) oraz ewentualnie gospodarki wodnej (pozwolenie wodnoprawne, czego przykładem może budowa być stawu rybnego), to nie sposób przyjmować, że wykonujący takie roboty „wydobywa kopalinę ze złoża”. Spełnienie wspomnianych wymagań może świadczyć o tym, że zamiarem (celem działania) inwestora jest wykonanie danego obiektu (zwłaszcza budowlanego), a nie wydobywanie kopaliny. Oczywiście nigdy nie da się wykluczyć, że spełnienie wymagań dotyczących budownictwa i gospodarki wodnej ma na celu ominięcie prawa. Dopóki jednak organ nadzoru górniczego jako właściwy do nałożenia opłaty podwyższonej nie wykaże, że doszło w ten sposób do ominięcia prawa<sup>10</sup>, nie ma podstaw do obciążenia prowadzącego taką działalność sankcjami z tytułu wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji. W istocie o tym, czy inwestor prowadzi wydobywanie kopaliny ze złoża, czy też realizuje inwestycję budowlaną, a usunięcie kopaliny jest tylko środkiem prowadzącym do tego celu, przesądzać będzie jego zobiektywizowany zamiar (zob. prawomocny wyrok WSA z dnia 26 października 2006 r., III SA Lu 35/06). Odmienne stanowisko zajął natomiast WSA w Gliwicach, przyjmując w prawomocnym wyroku z dnia 7 lutego 2019 r. (III SA/Gl 226/18), że wydobywanie kruszywa w ramach budowy stawu rybnego realizowanej niezgodnie z treścią pozwolenia na budowę uzasadnia zastosowanie sankcji przewidzianych Prawem geologicznym i górniczym, w tym nałożenie opłaty podwyższonej. Obserwacja rzeczywistości prowadzi zresztą do wniosku, że pozyskiwanie kopaliny (zwłaszcza kruszywa) w toku wykonywania robót budowlanych (ziemnych, zwłaszcza w związku z realizacją niektórych inwestycji liniowych) z reguły nie spotyka się z sankcjami wynikającymi z komentowanej ustawy.

15. Warto też przypomnieć, że komentowana ustawa w pewnym zakresie dopuszcza wydobywanie kopaliny z wyłączeniem (większości) jego rozwiązań, w tym bez koncesji (art. 4). Wymagań dotyczących własności górniczej (użytkowania górniczego oraz innych uprawnień górniczych), koncesjonowania, kwalifikacji zawodowych, wykonywania robót geologicznych i dokumentowania ich wyników, zakładu górniczego (jego ruchu, ratownictwa górniczego, opłat oraz niektórych wymagań przysługujących organom nadzoru górniczego nie stosuje się do wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokajania potrzeb własnych osoby fizycznej z nieruchomości stanowiącej przedmiot prawa jej własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną, jeżeli jednocześnie wydobywanie:

- wykonywane będzie bez użycia materiałów wybuchowych,
- nie będzie większe niż 10 m<sup>3</sup> w roku kalendarzowym,
- nie naruszy przeznaczenia nieruchomości (jak się wydaje — przede wszystkim ustalonego przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego).

---

<sup>10</sup> A w istocie jest to możliwe dopiero po wyeliminowaniu takich decyzji z obrotu prawnego.

O zamiarze podjęcia takiej działalności należy na 7 dni naprzód, na piśmie zawiadomić właściwy organ nadzoru górniczego, określając jednocześnie lokalizację zamierzonych robót oraz czas ich wykonania. Uchybienie tym wymaganiom uzasadnia podjęcie decyzji w przedmiocie wymierzenia tzw. opłaty podwyższonej. Rozwiązanie to należy ocenić jako mało pragmatyczne i nieodpowiadające wymaganiom obrotu.

16. Sprawa może ulec dalszej komplikacji z powodu niektórych technik stosowanych w gospodarstwach rolnych. Przykładem może być kopcowanie warzyw, co niewątpliwie wymaga przemieszczenia mas ziemnych znajdujących się w miejscu realizacji takiego przedsięwzięcia. Nie zawsze taka działalność będzie mieścić się w granicach przewidzianych w art. 4 pr.g.g. Przykładem może być gospodarstwo rolne powadzone przez spółkę kapitałową, która jako osoba prawna nie może skorzystać z dobrodziejstwa wspomnianego przepisu. Absurdem byłoby zresztą uzależnienie takich czynności od zgłoszenia zamiaru ich wykonywania organowi nadzoru górniczego.

17. Przyjęta w praktyce wykładnia, że każde odłączenie kopaliny od jej naturalnego nagromadzenia co do zasady podlega koncesjonowaniu (jak to przyjął WSA w prawomocnym wyroku z dnia 19 sierpnia 2014 r., III SA G1 650/14), prowadzi do absurdów. Idąc tym tokiem rozumowania, należałoby większość inwestycji budowlanych poprzedzać poszukiwaniem (rozpoznawaniem) złoża kopaliny, a następnie koncesją na jego wydobywanie. Problem jednak w tym, że takie rozwiązanie prowadziłyby do paraliżu budownictwa, generowałyby zbędne koszty, a w dodatku mogłoby okazać się niewykonalne. Przeznaczenie danego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane wykluczałoby uzyskanie tam koncesji na wydobycie kopaliny.

18. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że problem ten dostrzeżono w prawie niemieckim. Znajdująca się tam definicja „wydobycia” nie obejmuje m.in. minerałów odłączanych od nieruchomości w związku z jej budowlanym wykorzystaniem (§ 4 ust. 2 pkt 1 związkowej ustawy górniczej z dnia 13 sierpnia 1980 r.). Celowe jest zatem wprowadzenie co najmniej zbliżonego rozwiązania również w prawie polskim.

19. Problemem może być sytuacja tych wód, które w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2012 r. nie były kopalinami i wydobywano je na podstawie pozwoleń wodnoprawnych (uzyskanych na zasadach określonych ówczesnie obowiązujących ustaw wodnych), a stały się kopalinami dopiero wraz z wejściem w życie komentowanej ustawy (zob. art. 5). Z mocy art. 203 ust. 2 pr.g.g. pobór takich wód mógł nadal odbywać się na podstawie uzyska-

nych wcześniej pozwoleń wodnoprawnych do końca terminu ich obowiązywania. Przedłużenie tego terminu nie jest jednak możliwe.

20. Przedmiotem koncesji jest również m.in. podziemne składowanie odpadów. „Składowanie odpadów” oznacza jedną z postaci ich „unieszkodliwiania” (art. 3 ust. 1 pkt 30 u.o.), co może następować również w podziemnych składowiskach odpadów. Złożona regulacja prawna nie pozwala na omówienie wszystkich szczegółów. Pod pojęciem „odpadów” należy rozumieć „każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany” (art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o.). Ustawy o odpadach (a zatem również wspomnianej definicji) nie stosuje się m.in. do „mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż lub plan ruchu zakładu górniczego [...] lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki i sposób ich zagospodarowania” (art. 2 pkt 11 u.o.). Odpadem nie jest również dwutlenek węgla przeznaczony do podziemnego składowania w rozumieniu art. 1 ust. 3 komentowanej ustawy (art. 2 pkt 12 u.o.). Szczególnym rodzajem odpadów są „odpady wydobywcze”; zalicza się do nich „odpady pochodzące z poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania, przeróbki i magazynowania kopalin ze złóż” (art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o opadach wydobywczych<sup>11</sup>). Umieszczenie odpadów (w tym odpadów wydobywczych) w wyrobisku górniczym może natomiast być formą ich odzysku. Tym ostatnim jest „jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce” (art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.). Inaczej mówiąc, nie każde umieszczenie odpadów w wyrobisku górniczym, zwłaszcza podziemnym, jest ich składowaniem.

21. Komentowanie dalszych rozwiązań wyznaczających zakres przedmiotowy koncesjonowania jest zbędne. Wystarczające będzie odniesienie się do tych problemów w trakcie omawiania przesłanek uzyskania oraz treści koncesji.

22. Krytycznej oceny wymaga art. 21 ust. 1a. W istocie stanowi on zbędne powtórzenie art. 1 ust. 1 pkt 5 w związku z ust. 3 komentowanej ustawy. Poszukiwanie podziemnego kompleksu składowania dwutlenku węgla, jego rozpoznawanie oraz samo składowanie wspomnianej substancji dopuszczalne są bowiem wyłącznie w ramach opisanego w art. 1 projektu demonstracyjnego.

---

<sup>11</sup> Dz.U. 2017, poz. 1849 ze zm.

23. Odesłanie zawarte w art. 21 ust. 3 pr.g.g. oznacza, że o koncesję może ubiegać się wyłącznie podmiot, który spełnia wymagania przewidziane Prawem przedsiębiorców, czyli przede wszystkim jest „przedsiębiorcą” w jego rozumieniu. Oznacza to również, że w sytuacjach nieunormowanych komentowaną ustawą zarówno do postępowania koncesyjnego, jak i przesłanek koncesji (uzyskania, utraty mocy) należy stosować rozwiązania przewidziane Prawem przedsiębiorców, w tym wynikające z jego art. 10—16 oraz art. 27 i nast. zasady: zaufania do przedsiębiorcy, rozstrzygania wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy, szybkości postępowania, wzbudzania zaufania do władz publicznych, utrzymywania utrwalonej praktyki, udzielania informacji o wymaganiach dotyczących podjęcia, wykonywania oraz zakończenia działalności gospodarczej, sposobu załatwiania spraw z zakresu działalności gospodarczej, zakazu odmowy przyjęcia pism lub wniosków niekompletnych, żądania ujawniania dokumentów lub danych znajdujących się w posiadaniu organu lub do których ma on dostęp na podstawie odrębnych przepisów. Niektóre z tych problemów rozwinięte zostaną w dalszej części komentarza. Warto jednak zwrócić uwagę, że z merytorycznego punktu widzenia rozwiązania te nie są żadną nowością i co najmniej częściowo wynikają z wymagań obowiązujących już od lat, wyznaczających standardy relacji pomiędzy podmiotami prawa (tu — przedsiębiorcami) oraz państwem, przede wszystkim wynikających z Konstytucji oraz kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się wyartykułować je w Prawie przedsiębiorców, to widocznie stało się tak dlatego, że w praktyce organów administracji nie były one respektowane. W odniesieniu do koncesjonowania po części dzieje się tak zresztą nadal.

24. W świetle art. 32 p.p. organ (administracji), przyjmując wniosek (dotyczący działalności gospodarczej), potwierdza jego przyjęcie; jeżeli dotyczy to koncesji, potwierdzenie zawiera m.in. pouczenie o przysługujących przedsiębiorcy środkach prawnych. Jeżeli wniosek jest niekompletny, termin jego rozpatrzenia biegnie od dnia wpływu uzupełnienia. Inaczej mówiąc, wymagania te nie dotyczą wprawdzie postępowań koncesyjnych, jednak w praktyce wnioskodawcy przysługują co najmniej zbliżone prawa, tyle że na innych podstawach prawnych. Rozwiązania te nie stosują się natomiast do koncesjonowania (art. 21 ust. 2 *in fine* pr.g.g.). Zob. komentarz do art. 24 pr.g.g.

25. Z art. 21 ust. 3 pr.g.g. wynika, że wymagania określone w rozdziale 3 (zatytułowanym „Koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż”; w skrócie — koncesje węglowodorowe) działu III mają charakter szczególny w stosunku do wynikających z art. 21—42 komentowanej ustawy. Co do zasady oznacza to np. że ten, kto ubiega się o koncesję węglowodorową, oprócz wymagań przewidzianych w art. 21 i nast. musi spełnić

dotatkowe wymagania wynikające z art. 49a oraz nast. Ustawodawca nie był jednak konsekwentny, bowiem we wspomnianym rozdziale można znaleźć rozwiązanie powtarzające to, co wynika z art. 21 i nast. (zob. np. art. 49eb).

26. Czas, na jaki zostaje udzielona koncesja, musi być oznaczony, nie krótszy niż 3 lata, a w zasadzie nie dłuższy niż 50 lat (art. 21 ust. 4). Nie ma jednak przeszkód, by ubiegać się o koncesję na czas krótszy niż 3 lata. W praktyce zapewne to ostatnie rozwiązanie będzie rzadkością. Nawet jeżeli cel zamierzonej działalności może zostać osiągnięty w ciągu 3 lat, nigdy nie można wykluczyć niedających się przewidzieć przeszkód. Do zmiany koncesji, w tym polegającej na przedłużeniu jej mocy obowiązującej, stosuje się natomiast przepisy o jej udzieleniu (art. 34 ust. 1a zd. 1). Oznacza to m.in., że w praktyce postępowanie w takiej sprawie może być czasochłonne. W praktyce o wiele lepiej jest zatem określić ten termin jako dłuższy, wychodząc jednocześnie z założenia, że zrzeczenie się koncesji (a w konsekwencji jej wygaśnięcie) następuje w drodze oświadczenia woli przedsiębiorcy. Szczególne rozwiązania dotyczące czasu, na jaki można uzyskać koncesję, dotyczą podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 21 ust. 4a) oraz węglowodorów (art. 49t pr.g.g.).

27. Stosownie do art. 21 ust. 5 pr.g.g. „koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w określonej przestrzeni”. Niestety, wiele wskazuje na to, że twórcy tego rozwiązania nie byli świadomi jego znaczenia. Literalna wykładnia tego przepisu zdaje się uzasadniać wniosek, że to właśnie koncesja jest źródłem określonych nią praw podmiotowych. Okoliczność ta nie polega jednak na prawdzie, a problem ma znaczenie o wiele szersze. Wiąże się on nie tylko z wszystkimi rodzajami działalności regulowanej komentowaną ustawą. Przypomnieć należy, że niezbędne jest w tym celu uzyskanie praw podmiotowych do przestrzeni, w granicach której ma być wykonywana dana działalność (przede wszystkim wymagająca koncesji). Przestrzenią tą będzie odpowiednio nieruchomość gruntowa bądź przedmiot prawa własności górniczej (czyli objęte nią złożo kopaliny bądź inna przestrzeń znajdująca się we wnętrzu skorupy ziemskiej, poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych). Inaczej mówiąc, ten, kto w granicach objętych prawem własności gruntowej zamierza wykonywać działalność regulowaną Prawem geologicznym i górniczym (w tym podlegającą koncesjonowaniu), musi mieć prawo do korzystania z takiej nieruchomości gruntowej (jej części) w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności. Będzie nim prawo własności bądź prawo podmiotowe od niego pochodne (np. dzierżawa, najem itd.). W odniesieniu do przestrzeni stanowiącej przedmiot prawa własności górniczej takim prawem podmiotowym w zasadzie będzie użytkowanie górnicze. W zasadzie, bowiem uzyskanie dostępu do przedmiotu własności górniczej może wymagać również korzystania z cudzej nieruchomości. Użytkowanie górnicze powstaje natomiast „pod wa-



runkiem uzyskania koncesji”<sup>12</sup>. Koncesja mogłaby być źródłem praw podmiotowych do wykonywania określonej nią działalności tylko przy założeniu, że prawa te przysługiwałyby państwu, a w jego imieniu rozporządzałby nimi organ koncesyjny.

28. Nie ma też wątpliwości, że elementem każdej koncesji jest określenie granic przestrzeni, w obrębie której ma być wykonywana określona nią działalność (art. 30 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.). W konsekwencji zawodzi próba wykładni art. 21 ust. 5 polegająca na tym, że przewidziana koncesją działalność mogłaby być wykonywana bez jakichkolwiek ograniczeń przestrzennych. Inaczej mówiąc: rozwiązanie to jest zbędne.

29. W świetle art. 21 ust. 6 nie ma wątpliwości, że w razie konieczności uzupełnienia wniosku w sprawach dotyczących koncesji termin załatwienia sprawy biegnie od dnia wpływu uzupełnienia. Rozwiązanie to wyraża myśl wypowiedzianą w art. 32 ust. 4 p.p., tyle że stosowanie tego artykułu zostało w całości wyłączone w odniesieniu do postępowań dotyczących koncesji (art. 21 ust. 2 pr.g.g.). Ten ostatni przepis rozwiewa natomiast wątpliwości związane z odpowiedzią na pytanie, czy postępowanie zostaje wszczęte dopiero wraz ze złożeniem wniosku spełniającego wszystkie wymagania, czy również wtedy, gdy wniosek wykazuje braki. Co prawda praktyka skłaniała się do tego ostatniego rozwiązania, niemniej jednak prawodawca zdecydował się nadać mu rangę ustawową. W świetle art. 35 k.p.a. jest również oczywiste, że czas opóźnienia zawinionego przez stronę nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy (§ 5). Co prawda literalnie rzecz biorąc rozwiązanie przewidziane w art. 21 ust. 6 pr.g.g. odnosi się tylko do postępowań dotyczących koncesji, niemniej jednak z opisanych wyżej przyczyn z powodzeniem można odnieść je również do pozostałych postępowań regulowanych Prawem geologicznym i górnictwem.

## Literatura

- AGOPSZOWICZ A.: *Zarys systemu prawnego górnictwa*. Przejrzał i uzupełnił A. LIPIŃSKI. Katowice 1991.
- Goss M.: *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*. Warszawa 2016.
- LIPIŃSKI A.: *Interpretacyjne problemy prawa geologicznego i górnictwa — tzw. „połowy bursztynu”*. „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 2, s. 47—66.

---

<sup>12</sup> Ściśle rzecz biorąc, koncesja powoduje „skuteczność” umowy tworzącej użytkowanie górnicze (art. 13 ust. 1a pr.g.g.).

- LIPIŃSKI A.: *Konkurencyjne postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2014, nr 2, s. 2—8.
- LIPIŃSKI A.: *Prawne podstawy geologii i górnictwa*. Warszawa 2019.
- LIPIŃSKI A., MIKOSZ R.: *Komentarz do ustawy „Prawo geologiczne i górnicze”*. Warszawa 2003.
- MIKOSZ R.: *Granice koncesjonowania działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2009, nr 2, s. 39—58.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.
- Prawo przedsiębiorców. Komentarz*. Red. A. PIETRZAK. Warszawa 2019.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013.
- Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2016.
- Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2018, [https://www.kpgios.us.edu.pl/attachments/article/231/Dobrowolski\\_Gospodarowanie\\_geologicznymi\\_zasobami\\_srodowiska\\_w\\_swietle\\_zasady.pdf](https://www.kpgios.us.edu.pl/attachments/article/231/Dobrowolski_Gospodarowanie_geologicznymi_zasobami_srodowiska_w_swietle_zasady.pdf).

Aleksander Lipiński

## Commentary to Article 21 of Geological and Mining Act of 9th June 2011

### Summary

The provision being discussed determines the subject matter of licensing. A license is required in order to conduct operations in the area of:

- prospecting for or exploration of most of the mineral deposits covered by the mining property (including hydrocarbons),
- prospecting for or exploration of the underground carbon dioxide storage complex,
- mining of minerals from deposits (including hydrocarbons),
- underground non-reservoir storage of substances,
- underground waste storage,
- underground storage of carbon dioxide.

The licensing of hydrocarbons is carried out on special terms regulated by further provisions of the discussed Act.

To the matters not settled by the Geological and Mining Law, the provisions of the Act of 6 March 2018 — Entrepreneurs’ Law apply with certain exceptions.

Key words: Geological and Mining Act, licences

Александр Липинский

## Комментарий к статье 21 закона «Геологическое и горное право» от 9 июня 2011 г.

### Резюме

Описываемая правовая норма устанавливает предмет концессии. Концессия необходима для ведения бизнеса в следующих сферах:

- поиск или разведка большинства месторождений полезных ископаемых, находящихся в собственности горнодобывающих предприятий (включая углеводороды),
- изыскания для сооружения подземных комплексов хранения углекислого газа,
- добыча полезных ископаемых из месторождений (в том числе углеводородных),
- подземное безземкостное хранение веществ,
- подземное складирование отходов,
- подземное складирование углекислого газа.

Выдача концессий на добычу углеводородов осуществляется на особых условиях, регулируемых дальнейшими положениями комментируемого закона.

В сфере, не регулируемой Геологическим и горнопромышленным законодательством, применяются с некоторыми исключениями положения Закон о предпринимательстве от 6 марта 2018 года.

Ключевые слова: геологическое и горнопромышленное законодательство, концессии

Aleksander Lipiński

## Commentario sul art. 21 della legge 9 giugno 2011 sulle attività geologiche ed estrattive

### Sommario

La disposizione in questione indica l'oggetto della concessione. La concessione è richiesta per eseguire attività nel campo di:

- ricerca o riconoscimento della maggior parte dei giacimenti minerari coperti dalla proprietà mineraria (compresi gli idrocarburi),
- ricerca o riconoscimento di un complesso sotterraneo di stoccaggio del carbonio,
- estrazione di minerali dai depositi (compresi gli idrocarburi),
- stoccaggio sotterraneo di sostanze senza serbatoio,
- deposito sotterraneo dei rifiuti,
- stoccaggio sotterraneo di anidride carbonica.

La concessione di idrocarburi avviene a condizioni speciali, regolate da ulteriori disposizioni della legge commentata.

Nell'ambito che non è regolato dalla Legge sulle attività geologiche ed estrattive, vengono applicate, con alcune eccezioni, le disposizioni della Legge del 6 marzo sull'imprenditore.

Parole chiave: Legge sulle attività geologiche ed estrattive, concessione



Artur Biela

 <http://orcid.org/0000-0003-3370-3872>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## Wybrane aspekty prawne decyzji zezwalającej na usunięcie drzew i krzewów

---

---

### Wprowadzenie

Drzewa i krzewy rosnące poza lasami, jako elementy przyrody ożywionej, znajdują się pod szczególną ochroną państwa, co znajduje potwierdzenie w ustawie zasadniczej, zobowiązującej władze publiczne do działań w celu jej zachowania<sup>1</sup>. Szczególnie cenne egzemplarze drzew podlegały prawnej ochronie już w średniowiecznej Polsce, a cis pospolity, jako pierwszy gatunek, uzyskał ochronę prawną w 1423 r.<sup>2</sup>. Pierwsze regulacje dotyczące drzew i krzewów przydrożnych datuje się na koniec XVIII w.<sup>3</sup>.

W myśl prawa cywilnego drzewo postrzegane jest jako część składowa gruntu (kiedy rośnie) oraz jako rzecz (po jego ścięciu). W stosunkach prywatnoprawnych podlega ono więc regulacjom prawnorzeczowym na zasadach ogólnych. Strefa oddziaływania drzew i krzewów nie jest jednak ograniczona wyłącznie do posiadacza nieruchomości. Walory przyrodnicze, krajobrazowe czy nawet estetyczne wpływają na społeczeństwo, które również czerpie korzyści z obcowania z przyrodą ożywioną. Usunięcie drzew i krzewów w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego godzić może więc zarówno w in-

<sup>1</sup> Por. art. 5, 31 ust. 3, 68 ust. 4, 74 ust. 2 i art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

<sup>2</sup> L. WITKOWSKA-ŻUK: *Atlas roślinności lasów*. Warszawa 2018, s. 12.

<sup>3</sup> A. HABUDA, W. RADECKI: *Ochrona prawna drzew i krzewów poza lasami*. Wrocław 2015, s. 45.

teres prywatny, jak i publiczny. Dlatego też, ze względu na społeczną szkodliwość czynu, usunięcie w określonych okolicznościach drzewa podlega zarówno sankcjom prawa karnego (w przypadku usunięcia pomnika przyrody lub nielegalnego wyrębu w lesie), jak i administracyjnego, które jest podstawowym instrumentem kontroli legalności usuwania drzew i krzewów. Ochrona prawna w tym zakresie nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Drzewo jest organizmem żywym podlegającym procesom starzenia, podatne jest na uszkodzenia, a jego lokalizacja może zagrażać życiu i mieniu człowieka, dlatego też konieczne było wprowadzenie odpowiednich procedur legalizujących jego usunięcie. Konstytucyjnie zagwarantowana ochrona praw i wolności nie oznacza jednak bezwzględnego zakazu ingerowania w ich zakres. Usunięcie drzewa przez właściciela wiąże się z realizacją prawa własności i wolnością ekonomiczną, jednocześnie jednak stanowi ingerencję w środowisko naturalne, które również jest chronione przez prawo.

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne m.in. dla ochrony środowiska. Ograniczenia te jednak nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw<sup>4</sup>. Uprawnienia państwa do ograniczenia praw indywidualnych w interesie publicznym znajdują podstawę również w recypowanym w Polsce prawie międzynarodowym<sup>5</sup>. Ochrona zieleni oraz zadrzewień w miastach i we wsiach mieści się w ramach ochrony przyrody<sup>6</sup>, a dbałość o przyrodę należy do obowiązków m.in. organów administracji publicznej (art. 4 ust. 1 u.o.p.). Jeżeli organ administracji publicznej oceni, że udzielenie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu byłoby sprzeczne z celami ochrony przyrody, może — zgodnie z prawem — odmówić wydania takiego zezwolenia<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 83 ust. 1 u.o.p. usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek właściciela<sup>8</sup> lub posiadacza nieruchomości (za zgodą jej właściciela) lub właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy Kodeks cywilny<sup>9</sup>, jeżeli drzewo lub krzew zagrażają funk-

<sup>4</sup> Art. 31 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> Protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Paryż, 20 marca 1952 r. (ratyfikowany przez Polskę — Dz.U. 1995, nr 36, poz. 175).

<sup>6</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 8 i 9 oraz art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz.U. 2018, poz. 1614).

<sup>7</sup> A. HABUDA, W. RADECKI: *Ochrona prawna drzew i krzewów...*, s. 74.

<sup>8</sup> Wprawdzie art. 83 u.o.p. nie upoważnia wprost właściciela, niebędącego posiadaczem, do występowania z wnioskiem, to argumentując *a fortiori* uprawnienie takie należałoby mu przyznać. Inaczej patrz: M. KASIŃSKI: *Ochrona własności a ochrona przyrody, siedem mitów w sprawach reglamentacji usuwania drzew i krzewów*. W: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*. Red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA. Warszawa 2017, s. 466—467.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 49 § 1. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz.U. 2018, poz. 1025) „Urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, ener-

cjonowaniu tych urządzeń. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym rolę właściciela przejmuje posiadacz samoistny. W tym ostatnim przypadku posiadanie samoistne musi być uprzednio potwierdzone wpisem w ewidencji gruntów i budynków<sup>10</sup> lub wynikać z orzeczenia sądowego, gdyż organ, prowadząc postępowanie w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew, nie może w toku tego postępowania samodzielnie ustalać, czy składający wniosek jest posiadaczem samoistnym.

Zezwolenie takie, w formie decyzji administracyjnej, wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków — wojewódzki konserwator zabytków (art. 83a ust. 2a u.o.p.). Zezwolenie na usunięcie drzewa w pasie drogowym drogi publicznej, z wyłączeniem obcych gatunków topoli, wydaje się po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarach objętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody po uzgodnieniu odpowiednio z dyrektorem parku narodowego albo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Wyjątkowo, kiedy postępowanie takie inicjuje burmistrz albo prezydent miasta, w odniesieniu do drzew i krzewów rosnących na nieruchomości będącej własnością gminy, organem właściwym do wydania decyzji będzie starosta, a w przypadkach miast na prawach powiatu — marszałek województwa (art. 90 u.o.p.).

### Uzależnienie wydania zezwolenia od przesadzenia lub wykonania nasadzeń zastępczych

W literaturze przyjmuje się, że jeżeli organ uzależni udzielenie zgody na usunięcie drzew lub krzewów od dokonania przesadzeń lub wykonania nasadzeń zastępczych, to rozstrzygnięcie takie przyjmuje postać decyzji warunkowej<sup>11</sup>. Poniżej zostaną przedstawione argumenty przemawiające za tym, by tzw. warunek przesadzenia lub zastąpienia nowymi krzewami lub drzewami traktować jako zlecenie, którego zaniechanie wykonania wiąże się z konkret-

---

gii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa”.

<sup>10</sup> Więcej o procedurze ujawniania posiadacza w ewidencji gruntów i budynków zob. A. BIELA: *Zasady ujawniania władającego w ewidencji gruntów i budynków*. „Przegląd Geodezyjny” 2018, nr 3, s. 19—23.

<sup>11</sup> Por. W. RADECKI: *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*. Warszawa 2009, s. 198. Aprobując K. GRUSZECKI: *Zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów*. Warszawa 2010, s. 171.

nymi, opisanymi w ustawie konsekwencjami. Jak zauważono powyżej, w literaturze dominuje pogląd, iż nakazanie określonego działania jest w istocie warunkiem, a sama decyzja ma charakter warunkowy z wszystkimi prawnymi konsekwencjami tego faktu. Przeprowadzając jednak analizę charakteru nakładanych obowiązków, przesłanek ich nałożenia i konsekwencji prawnych, przewidzianych przez ustawę w przypadku niewykonania nałożonego obowiązku, należy powyższą tezę zakwestionować.

Kodeks postępowania administracyjnego, w przypadkach kiedy wynika to wprost z przepisów prawa materialnego, dopuszcza możliwość wydania decyzji z terminem, warunkiem lub zleceniem. Termin na usunięcie drzew lub krzewów stanowi obligatoryjną część rozstrzygnięcia zezwalającego. Decyzja taka przestaje wywoływać skutki prawne po tym terminie i bez znaczenia jest, czy została zrealizowana, czy też uprawniony podmiot odstąpił od jej wykonania. Nie ma więc potrzeby, a nawet możliwości stwierdzenia jej wygaszenia czy uchylania z powodu upływu terminu. Wraz z nadejściem terminu końcowego decyzja przestaje obowiązywać, wygasa *per se* bez konieczności stwierdzenia jej wygaśnięcia<sup>12</sup>.

Zezwolenie zawierające nakaz przesadzenia lub nasadzeń zastępczych zawierać będzie również termin wykonania tych czynności. Bezskuteczny upływ tego terminu (przy jednoczesnym dokonaniu usunięcia drzewa lub krzewu) ma wyłącznie taki skutek, że aktualizuje się po stronie organu obowiązek podjęcia czynności w celu skonkretyzowania czasowo zawieszzonego obowiązku zapłaty lub, jeżeli usunięcie drzewa zwolnione zostało z opłaty, wydania ponownej decyzji w zakresie nasadzeń następczych. Wprawdzie T. Woś wyklucza nadanie terminu obowiązywania w stosunku do decyzji zezwalającej na czynność jednorazową<sup>13</sup>, to mając na uwadze szczególnie charakter przedmiotu postępowania, a jest nim dynamicznie zmieniający się stan środowiska, a także podwójny zakres orzekania (zezwalający na usunięcie i nakazujący określone działanie), zastosowanie terminu mającego charakter rozwiązujący jest uzasadnione.

Na początek należy wykazać, że organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od przesadzenia tego drzewa lub krzewu, wbrew dominującemu pogładowi doktryny<sup>14</sup>, nie konstruuje decyzji warunkowej. Jako warunek w prawie administracyjnym może być traktowane wyłącznie takie oświadczenie woli organu administracyjnego — dodane do decyzji jako postanowienie uboczne, ale pozostające z nią w ścisłym związku — na podstawie którego, moc wiążącą w czasie decyzji (rozpoczęcie lub ustanie jej obowią-

<sup>12</sup> T. Woś: *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*. Warszawa 1994, s. 26.

<sup>13</sup> IDEM: *Postępowanie administracyjne*. Warszawa 2017, s. 359.

<sup>14</sup> Na warunkowy charakter rozstrzygnięcia wskazują D. DANECKA i W. RADECKI w: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień* (Warszawa 2017, s. 1090) oraz A. HABUDA i W. RADECKI w: *Ochrona prawna drzew i krzewów...* (s. 77—79) oraz B. RAKOCZY: *Usuwanie drzew i krzewów* (Warszawa 2013, s. 107).

zywania) zostaje uzależnione od zdarzenia przyszłego i niepewnego<sup>15</sup>. Pomimo użycia przez ustawodawcę sformułowania: „organ »uzależnia« wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od wykonania nasadzeń zastępczych bądź od przesadzenia tego drzewa lub krzewu”, to mając na uwadze zbieg czasowy, w jakim dochodzi do zrealizowania tego „warunku”, oraz skutek, jaki ustawodawca przewidział w przypadku niepodporządkowania się, trzeba przyjąć, że nie mamy w tym przypadku do czynienia z decyzją warunkową. Nie bez znaczenia jest również użycie sformułowania „uzależnia”, a nie „pod warunkiem”, co również może budzić wątpliwości co do intencji ustawodawcy. Niemniej jednak w praktyce prawodawczej często zastrzeżenie zlecenia następuje w sposób sugerujący, że w danej sytuacji mamy do czynienia właśnie z warunkiem<sup>16</sup>. Właściwa wykładnia wymaga dokonania analizy całego przepisu wraz z przewidzianymi konsekwencjami niewypełnienia „warunku” lub „zlecenia”, które to są kluczowe do określenia charakteru nałożonego w taki sposób obowiązku.

Przed wszystkim należy zauważyć, że decyzja zezwalająca na usunięcie drzew lub krzewów nie uzależnia wyrażenia zgody (czyli możliwości legalnego usunięcia drzewa) od zdarzenia, które miałyby nastąpić uprzednio. Zlecenie dokonania czegoś po skonsumowaniu zezwolenia (a takim niewątpliwie jest usunięcie drzewa przed jego przesadzeniem) nie może być oceniane w charakterze warunku. Do takiego też wniosku doszedł Sąd Administracyjny w Gliwicach, który stwierdził, że „spełnienie tego obowiązku nie jest warunkiem ważności zezwolenia, a więc trzeba go traktować jako zlecenie, czyli jako dodatkowy obowiązek obciążający adresata zezwolenia”<sup>17</sup>.

W kontekście warunku można by jedynie rozważać okoliczności wynikające z art. 84 ust. 3 i 4 u.o.p., zgodnie z którym, w przypadku naliczenia opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu oraz uzależnienia wydania zezwolenia od przesadzenia lub wykonania nasadzeń zastępczych, organ odracza termin uiszczenia opłaty na okres 3 lat, a jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy zachowały lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu ustalonej opłaty podlega umorzeniu. Zgodnie z powołanym przepisem następuje więc warunkowe umorzenie opłaty w przypadku zrealizowania zleceń nakazanych decyzją. Mimo sformułowania w taki sposób przesłanek legalności działania nie można uznać tego za warunek, o którym mowa w art. 162 § 1 pkt. 2. k.p.a., gdyż nie jest to zastrzeżenie wynikające z woli organu, lecz powstające z mocy prawa, a ponadto nie dotyczy strony tego postępowania, lecz odnosi się do działania samego organu, nie ma

<sup>15</sup> T. Woś: *Postępowanie administracyjne...*, s. 398.

<sup>16</sup> K. ZIEMSKI: *Indywidualny akt administracyjny — jego istota*. W: *System prawa administracyjnego*. T. 5: *Prawne formy działania administracji*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2013, s. 206.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 3 kwietnia 2019 r., II SA/Gl 37/19, System Informatyki Prawnej Legalis nr 1922515.



również charakteru zawieszającego lub rozwiązującego skutek prawny objęty rozstrzygnięciem.

Jedynym przypadkiem uzasadniającym wydanie decyzji warunkowej jest sytuacja, kiedy przyczyną usunięcia drzewa lub krzewu jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę. W takich okolicznościach zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, które kolidują z drzewami lub krzewami, będącymi przedmiotem zezwolenia (art. 83d ust. 5 u.o.p.). Jest to zatem sytuacja, kiedy skutek prawny w postaci zezwolenia na usunięcie drzewa ziści się dopiero po uzyskaniu przez inwestora innej decyzji administracyjnej — pozwolenia na budowę. Otrzymanie administracyjnego pozwolenia na budowę jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym, brak jego uzyskania uniemożliwia skorzystanie z zezwolenia na wycięcie, natomiast bezskuteczny upływ wskazanego na to terminu stanowi przesłankę do wygaśnięcia decyzji warunkowej — stosownie do art. 162 § 1 pkt 2<sup>18</sup>. Wygaśnięcie zezwolenia, decyzją wydaną na podstawie art. 162 k.p.a., będzie miało skutek *ex tunc*, licząc od wskazanego w decyzji zezwalającej terminu do uzyskania pozwolenia budowlanego.

Wojciech Radecki, uznając obowiązek przesadzenia lub nasadzeń zastępczych za warunek mocy wiążącej decyzji zezwalającej, w konsekwencji dopuszcza możliwość jej wygaśnięcia, co w przypadku usunięcia drzewa bez jego przesadzenia miałyby rodzić takie same skutki jak usunięcie drzewa bez zezwolenia<sup>19</sup>. Z twierdzeniem takim nie sposób się zgodzić, mając na uwadze konsekwencje, jakie ustawodawca przewidział dla takiej sytuacji. Stosownie do art. 84 ust. 50 i ust. 6 u.o.p., jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności z winy posiadacza nieruchomości lub w przypadku niewykonania nasadzeń zastępczych organ dokonuje ponownej konkretyzacji obowiązku opłaty (uwzględniając wykonanie zaleceń w części), co w konsekwencji prowadzi do konieczności bezzwłocznego jej uiszczenia (w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna — art. 87 ust. 3 u.o.p.). Jeżeli jednak decyzja zezwalająca została wydana ze zleceniem przesadzenia lub nasadzeń zastępczych w okolicznościach określonych w art. 86 (zwolniona z opłat) niewywiązanie się z zlecenia w określonym w decyzji terminie skutkować będzie ponownym nałożeniem obowiązku nasadzeń, podlegającym egzekucji w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W takiej sytuacji nieprzesadzenie drzewa lub przesadzenie, w wyniku którego doszło do niezachowania przez nie żywotności, przekształcone może być wyłącznie na obowiązek dokonania nasadzeń, gdyż opłata jako środek kompensacyjny zosta-

<sup>18</sup> Bez znaczenia jest natomiast, czy to „strona nie dopełniła tego warunku”, nie składając wniosku o pozwolenie na budowę, czy organ odmówił udzielenia zgody (jako zdarzenie od woli strony niezależne) por. T. Woś: *Postępowanie administracyjne...*, s. 617.

<sup>19</sup> Tak samo K. GRUSZECKI: *Zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów...*, s. 174—178.

ła wyłączona ze stosowania na mocy przepisów art. 86 ust. 1 u.o.p. Powyższe przepisy uprawniają więc do twierdzenia, że przesadzenie drzewa, dokonanie nasadzeń zastępczych lub dokonanie opłaty są środkami równoważnymi, wybór których (w ramach obiektywnych możliwości) należy do wnioskodawcy, gdyż nawet skutek narzucenia przez organ preferowanego rozwiązania posiada on możliwości zmiany (przesadzenie lub nasadzenie) na opłatę, a w przypadku drzew z opłaty zwolnionych — przesadzenie — na nasadzenia zastępcze. Jeżeli więc procedura reguluje w sposób precyzyjny konsekwencje prawne niewykonania nałożonych zleceń, nie ma potrzeby sięgania do instytucji wygaszenia decyzji, która miałaby charakter sankcji niewynikającej bezpośrednio z ustawy o ochronie przyrody.

Powyższe wnioski są zgodne z analizą konstrukcji normatywnej obowiązku nasadzeń zastępczych przeprowadzoną przez Małgorzata Szalewską, która twierdzi, że „obowiązek nasadzeń zastępczych nie stanowi warunku zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów w przyjętym w doktrynie prawa administracyjnego znaczeniu”<sup>20</sup>. Odrzucając koncepcje warunku rozwiązującego dla ustalenia istoty obowiązku nasadzeń zastępczych, autorka przyjmuje, że w przypadku takiej decyzji mamy do czynienia ze zleceniem administracyjnym.

Zlecenie jest klauzulą dodatkową, której celem również jest spowodowanie pewnego zdarzenia, a od warunku różni się tym, że nie zawiesza ono skuteczności decyzji, do której zostało dodane, nie odracza możliwości jej wykonania, ale zobowiązuje, zmusza adresata decyzji do jej wykonania zgodnie ze zleceniem<sup>21</sup>. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 162 § 2 zakłada możliwość uchylecia decyzji z powodu niedopełnienia zlecenia. Jeżeli więc przyjąć, iż nakaz przesadzenia lub zastąpienia drzewami nowymi stanowi zlecenie, to z tego faktu można by wywnioskować, że niewypełnienie tych zleceń skutkować będzie możliwością uchylecia decyzji. W takim przypadku mielibyśmy do czynienia z dwiema normami mogącymi mieć zastosowanie. Pierwsza, to norma ogólna prawa procesowego wynikająca z art. 162 § 2 k.p.a., natomiast druga zawarta jest w art. 84 u.o.p. Regulacje powyższe są względem siebie konkurencyjne, zatem nie mogą być stosowane łącznie, nie można bowiem uchylić decyzji ze względu na niewypełnienie zalecenia, jednocześnie nakazując dokonania opłaty, której wysokość ustalona była na jej podstawie. Mając na uwadze, że przepisy ustawy o ochronie przyrody regulujące zasady postępowania są przepisami szczególnymi, zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* stosowanie właśnie tych norm będzie mieć pierwszeństwo nad normami kodeksowymi w tym zakresie. Dodatkowo w przypadku uchylecia takiego aktu, które nastąpiłoby *ex nunc*, co skutkowałoby tym, że wygaszeniu uległoby zarówno

<sup>20</sup> M. SZALEWSKA: *Konstrukcja normatywna obowiązku nasadzeń zastępczych w polskim prawie ochrony przyrody*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 49.

<sup>21</sup> T. Woś: *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*. Warszawa 1978, s. 188 oraz IDEM: *Postępowanie administracyjne...*, s. 400.

zezwoleń, jak i wszystkie obowiązki, w tym opłata (jednocześnie do samego wycięcia doszłoby w okolicznościach posiadanego zezwolenia) co z całą pewnością byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy.

Z powodu braku wywołania skutku w postaci możliwości uchylecia decyzji zezwalającej przy niedopełnieniu obowiązku przesadzenia lub nasadzenia zastępczego, nie można jednoznacznie określić tej części orzeczenia jako zlecenia, mimo że na pierwszy rzut oka wydaje się nim być. Jednakże okoliczności te pozostają bez znaczenia, gdyż skutki, jakie niesie za sobą niewykonanie nałożonego obowiązku, wynikają wprost z przepisów prawa materialnego (mimo to autor posługuje się terminem „zlecenie”, gdyż nakaz wyrażony w decyzji właśnie z nim ma najwięcej cech wspólnych).

W konsekwencji powyższych rozważań należy przyjąć, że decyzja wydana wskutek rozpatrzenia wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewu przybierze jedną z następujących postaci:

- odmowy udzielenia zezwolenia,
- udzielenia zezwolenia bez naliczenia opłaty (w przypadku zwolnienia podmiotowego lub przedmiotowego),
- udzielenia zezwolenia z naliczeniem opłaty,
- udzielenia zezwolenia z zleceniem przesadzenia drzew lub krzewów lub zleceniem zastąpienia innymi drzewami lub krzewami,
- udzielenia zezwolenia warunkowego.

## Oddziaływanie na prawa podmiotowe

Istota postępowania administracyjnego polega na tym, że właściwy organ administracji publicznej w wykonaniu norm kompetencyjnych i w ramach przepisów prawa materialnego w odniesieniu do ustalonego stanu faktycznego wydaje rozstrzygnięcie skierowane do konkretnego podmiotu, które konkretyzuje stosunek administracyjnoprawny materialny<sup>22</sup>. W ramach tak ukształtowanego stosunku określone zostają prawa i obowiązki podmiotu administrowanego. Powstaje więc pytanie, w jaki sposób i w jakim zakresie decyzja zezwalająca na usunięcie drzew kształtuje prawa podmiotowe stron biorących udział w tym postępowaniu.

Usunięcie bez zezwolenia drzewa lub krzewu o określonych parametrach jest deliktem administracyjnym, za który prawo przewiduje administracyjną karę pieniężną. W orzecznictwie dominuje pogląd, że kara za wycięcie drzew może być wymierzona właścicielowi lub posiadaczowi nieruchomości w sytu-

<sup>22</sup> IDEM: *Postępowanie administracyjne...*, s. 112.

acji, gdy osoba ta dokonała osobiście wycięcia drzew bez zezwolenia lub gdy zleciła dokonanie tego osobie trzeciej. Właściciel lub posiadacz nieruchomości ponosi odpowiedzialność za wycięcie drzew także wtedy, gdy wiedział o zamiarze wycięcia przez osobę trzecią i godził się na taką ewentualność. Natomiast w sytuacji, gdy drzewa usunęła osoba trzecia bez zgody i wiedzy właściciela lub posiadacza nieruchomości i osoby te nie mogły zapobiec działaniu osoby trzeciej, wówczas brak podstaw do obciążenia właściciela nieruchomości karą przewidzianą w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.o.p.<sup>23</sup>.

Uzyskanie zezwolenia w postaci decyzji administracyjnej lub milcząco powoduje, że norma sankcjonowana się nie aktualizuje. Uzyskanie zezwolenia w obszarze stosunku administracyjnoprawnego ma taki skutek, że pomimo usunięcia drzewa lub krzewu organ nie może prowadzić postępowania o ukaranie. Pozostaje jednak pytanie, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie decyzja zezwalająca kształtuje prawo pomiędzy wnioskodawcą a właścicielem?

Zgodnie z art. 83 ust. 1 u.o.p. „Usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia”. Podmiotem uprawnionym na mocy decyzji zezwalającej jest wnioskodawca i wyłącznie on posiada administracyjne zezwolenie na wycięcie drzewa. Czy oznacza to zatem, że jeżeli po uzyskaniu zezwolenia drzewo zostanie wycięte przez osobę trzecią (nieupoważnioną przez wnioskodawcę), to odbywać się to będzie w okolicznościach braku zezwolenia?

W stanie prawnym przed nowelizacją z dnia 1 stycznia 2016 r.<sup>24</sup> funkcjonowała wykładnia, zgodnie z którą, jeżeli osoba dokonująca usunięcia drzewa bez zezwolenia nie będzie w tym momencie jego właścicielem, ani posiadaczem nieruchomości, nie poniesie odpowiedzialności administracyjnej. Jediną osobą, na którą mogłaby być nałożona kara za wycięcie bez zezwolenia była ta, która zaniechała uzyskania zezwolenia, co oznacza, że do uzyskania tego zezwolenia była uprawniona. W związku z tym, że legitymacja procesowa do wystąpienia z wnioskiem o uzyskanie zgody przysługiwała wyłącznie podmiotom wymienionym w art. 83 u.o.p., nikt inny nie mógł ponosić odpowiedzialności za usunięcie drzew bez zezwolenia<sup>25</sup>. Po nowelizacji, w art. 88 ust. 2 u.o.p. pojawiła

<sup>23</sup> Stanowisko takie wyrażono m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 13 grudnia 2017 r., II OSK 677/16, System Informacji Prawnej Legalis nr 1726187, z dnia 11 marca 2009 r., II OSK 329/08, System Informacji Prawnej Legalis nr 220287, z dnia 9 czerwca 2011 r., II OSK 448/11, System Informacji Prawnej Legalis nr 1938003, z dnia 10 grudnia 2014 r., II OSK 2712/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1329720, z dnia 30 marca 2011 r., II OSK 568/10, System Informacji Prawnej Legalis nr 348641.

<sup>24</sup> Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw Dz.U. 2015, poz. 1045.

<sup>25</sup> K. GRUSZECKI: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 401—402; W. RADECKI: *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*. W: *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska*. Red. J. SOMMER. T. 1. Wrocław 1993, s. 28; por. przykładowo: wyroki WSA w Olsztynie z dnia 5 stycznia 2006 r., II SA/Ol 780/05, System Informacji Prawnej Legalis

się możliwość ukarania innego podmiotu, jeżeli ten działał bez zgody posiadacza nieruchomości. Rozwiązanie takie jest racjonalne, gdyż rozstrzyga wątpliwości interpretacyjne, wskazując do ukarania osobę faktycznie dopuszczającą się czynu.

Dla odpowiedzialności karnej bez znaczenia pozostaje zatem interes prawny w uzyskaniu zezwolenia, gdyż zdarzeniem istotnym z punktu widzenia przepisów ustawy o ochronie przyrody jest faktycznie dokonany uszczerbek w środowisku. Z podobnym schematem będziemy mieć do czynienia w ustawie Prawo budowlane, gdzie za naruszenie prawa odpowiada wykonawca<sup>26</sup>, niekoniecznie będąc uprawnionym do uzyskania pozwolenia na budowę. Również niespełnienie wymań do ubiegania się o pozwolenie na transport nieczystości nie zwalnia z odpowiedzialności karnej za wykonywanie takiej działalności bez zezwolenia<sup>27</sup>. Ograniczenie stosowania kary administracyjnej wyłącznie do podmiotów uprawnionych do uzyskania zezwolenia stało w sprzeczności z celem jej stosowania i nie znajdowało potwierdzenia w zasadach prawnych. Obecnie zagadnienie to straciło na aktualności i stroną w postępowaniu w sprawie nałożenia kary za wycięcie bez zezwolenia może być każdy, kto faktycznie się tego dopuszcza.

Wracając do sytuacji prawnej osoby, która usunęła drzewo bez zgody właściciela nieruchomości w okolicznościach, kiedy w obrocie prawnym funkcjonuje decyzja administracyjna zezwalająca właścicielowi lub posiadaczowi na usunięcie tego drzewa, należy rozważyć, czy będzie ona podlegać pod karne przepisy ustawy o ochronie przyrody, które są jednym z podstawowych instrumentów prawnych mających zapewnić skuteczną ochronę tego składnika środowiska przyrodniczego<sup>28</sup>.

Jak zauważono powyżej, ustawodawca w noweli z 1 stycznia 2016 r. zdecydował o odłączeniu deliktu usunięcia drzewa od uprawnienia do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie o udzielenie zgody w tym zakresie, wskazując, że ukarany może być każdy, kto usunął krzew lub drzewo, a nie tylko ten, kto zaniechał uzyskania takiego zezwolenia. Z punktu widzenia interesu społecznego, na straży którego stoją przepisy ograniczające samowolne usuwanie drzew i krzewów, bez znaczenia pozostaje, czy drzewo objęte zgodą administracyjną zostało wycięte z naruszeniem prawa własności, pozostawiając tę kwestię prawu karnemu i cywilnemu. Udzielenie zgody często będzie związane z obowiązkiem wykonania określonych zleceń i związanych z tym kosztów. W sytuacji, kiedy nałożone w związku z uzyskaną zgodą ciężary przekracza-

---

nr 471562 i z dnia 20 stycznia 2006 r., II SA/OI 781/05, System Informacji Prawnej Legalis nr 303650.

<sup>26</sup> Por. art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz.U. 2018, poz. 1202).

<sup>27</sup> Art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz.U. 2018, poz. 1454).

<sup>28</sup> K. GRUSZECKI: *Kary pieniężne za usuwanie, uszkodzenie albo niszczenie drzew lub krzewów*. Wrocław 2018, s. 21.

ją zakładane korzyści, podmiot uprawniony może zaniechać wykonania treści zezwolenia. Brak usunięcia drzew we wskazanym w decyzji terminie wiązać się będzie z umorzeniem obliczonej opłaty, jak również wygaśnięciem nakazu przesadzenia czy dokonania nasadzeń zastępczych. Kiedy jednak osoba trzecia usunie drzewo, to aktualizują się postanowienia kompensacyjne, które w świetle obowiązującego rozstrzygnięcia obciążą podmiot, który uzyskał zezwolenie, a nie ten, który faktycznie drzewo usunął.

Należy zatem rozważyć następujące rozwiązania prawne:

1. Usuwający drzewo nie posiadał wydanej względem siebie decyzji zezwalającej, a zatem z chwilą usunięcia drzewa podlega karze na podstawie art. 88 § 2 u.o.p., a uprzednio wydana decyzja zezwalająca podlega uchyleniu na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. z powodu jej bezprzedmiotowości<sup>29</sup>. Właściciel może dochodzić szkody na drodze cywilnej.
2. Z punktu widzenia organu bez znaczenia jest to, kto dokonał usunięcia drzewa, decyzja została wykonana, zatem następuje etap realizacji postanowień dotyczących kompensacji, a w sytuacji odstąpienia od wykonania przez wnioskodawcę zleconych nasadzeń kwota opłaty zostanie wyegzekwowana od strony zobowiązanej w decyzji. Właściciel może dochodzić szkody na drodze cywilnej.

Trudno jednoznacznie ocenić, jaką drogę winien obrać organ właściwy do wydania zezwolenia. Oba te rozwiązania są — jak się wydaje — dopuszczalne. Należy jednak zauważyć, że ustalenie w postępowaniu administracyjnym, czy faktycznie doszło do usunięcia drzewa bez zgody właściciela, jest w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego trudne do przeprowadzenia. Jeżeli natomiast osoba trzecia uzyskałaby zgodę podmiotu uprawnionego, wydaną po usunięciu tych drzew, to prowadzenie postępowania w sprawie ukarania byłoby bezcelowe. Rozwianie takich wątpliwości stanowią wnioski *de lege ferenda*, które ustawodawca mógłby wziąć pod uwagę przy nowelizacji przepisów dotyczących deliktu wycięcia drzewa bez uzyskania zgody administracyjnej.

## Oddziaływanie na sferę prawa własności

Decyzja administracyjna jest szczególną formą nawiązania stosunku administracyjnoprawnego. Stosunek ten łączy ze sobą dwa podmioty, którymi są:

---

<sup>29</sup> Stanowisko, zgodnie z którym w przypadku zmiany właściciela nieruchomości zgoda na wycięcie drzewa przestaje obowiązywać, zostało wyrażone w: A. HAŁADYJ, K. KUŁAK-KRZYSIAK: *Positive silence to the removal of trees — an analysis of a legal institution*. „Review of European and Comparative Law” 2019, No. 1, s. 18.

podmiot administrowany, niewchodzący w skład administracji publicznej oraz organ administracji publicznej<sup>30</sup>. Mamy więc układ: jeden organ — jedna strona postępowania. J. Zimmerman wyklucza takie ukształtowanie stosunku prawnego, w którym po stronie podmiotu administrowanego będzie więcej niż jedna strona<sup>31</sup>. W decyzji zezwalającej, wydanej na wniosek posiadacza za zgodą właściciela nieruchomości, jako strona postępowania wskazany jest wyłącznie wnioskodawca i to on jest podmiotem, którego sytuacja prawna zostanie ukształtowana w zakresie przedmiotu tego postępowania — administracyjnoprawnego zezwolenia na dokonanie usunięcia drzewa lub krzewu. Błędne zatem byłoby założenie, że decyzja w sprawie wyrażenia zgody na usunięcie drzew kreuje jakiegokolwiek prawa podmiotowe, nieistniejące w chwili składania wniosku. Innymi słowy, administracyjna zgoda na wycięcie drzewa nie kreuje uprawnień podmiotu, który zezwolenie takie uzyskał, względem właściciela nieruchomości. Pomiędzy właścicielem nieruchomości a posiadaczem, na rzecz którego wydano zezwolenie na wycięcie drzew, nie został bowiem ukształtowany stosunek administracyjnoprawny. Tak samo, jeżeli po uzyskaniu zezwolenia nieruchomość, na której rośnie drzewo, zostanie zbyta, to uprzedni właściciel (na rzecz którego zezwolenie wydano), nie może na jej podstawie uważać się za uprawnionego do jego usunięcia. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w prawie budowlanym, gdzie wygaśnięcie zgody na dysponowanie nieruchomością na cele budowlane uniemożliwia przeprowadzenie prac budowlanych pomimo wydanego pozwolenia na budowę<sup>32</sup>. Odmienne stanowisko zdaje się prezentować Krzysztof Gruszecki, według którego zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów stanowi ingerencję w prawo własności, co uzasadnia wprowadzenie obowiązku dołączenia do wniosku także zgody właściciela<sup>33</sup>. Z ograniczeniem prawa własności mamy niewątpliwie do czynienia przez sam fakt konieczności uzyskania zgody na wykonywanie praw właściciela, natomiast w świetle ustaleń poczynionych powyżej, decyzja administracyjna wydana na wniosek posiadacza nie ogranicza prawa własności.

Zgoda z inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku postępowania wszczętego na wniosek posiadacza urzędzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c.<sup>34</sup>, jeżeli drzewo lub krzew zagrażają ich funkcjonowaniu (art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p.). Należy uznać, iż przepis ten pomimo identycznej konstrukcji jak w przypadku wniosku składanego przez posiadacza za zgodą właściciela, w sposób realny

<sup>30</sup> *Przewodnik po prawie administracyjnym*. Red. W. JAKIMOWICZ. Warszawa 2016, s. 71.

<sup>31</sup> J. ZIMMERMAN: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2014, s. 295—296.

<sup>32</sup> *Bezpieczeństwo umów w procesie budowlanym*. Red. M. KULIŃSKI. Warszawa 2016, s. 215.

<sup>33</sup> K. GRUSZECKI: *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 551.

<sup>34</sup> Art. 49 § 1 § 1. k.c. — „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”.

ogranicza prawo własności. Trudno *prima facie* połączyć zezwolenie administracyjne z ograniczeniem prawa własności osoby trzeciej, będącym *sui generis* wyłączeniem z praw. Konstatacja taka nie wynika jednak z wykładni gramatycznej art. 83 u.o.p., lecz wynika z wykładni operatywnej i autentycznej dokonanej na podstawie załączonej do wniosku o dokonanie zmiany w ustawie opinii prawnej, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody<sup>35</sup>. Jak możemy przeczytać w uzasadnieniu nowelizacji: „Zmiany w ustawie o ochronie przyrody mają na celu zapewnienie możliwości odpowiedniego utrzymania urządzeń przesyłowych, przez stworzenie możliwości usuwania drzew i krzewów zagrażających funkcjonowaniu tych urządzeń. Jak już zwrócono uwagę, planowany art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody upoważnia właściciela urządzeń przesyłowych do wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na wycięcie drzew i krzewów bez zgody właściciela nieruchomości. Rozwiązanie takie stanowi ograniczenie zakresu prawa własności (art. 144 k.c.). Prawo własności nie jest jednak prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom, m.in. ze względu na interes publiczny, polegający na zapewnieniu stałych dostaw energii elektrycznej. Za usunięte drzewa i krzewy właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie”. Obecnie orzecznictwo akceptuje charakter decyzji wydanej na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p. jako decyzji, na podstawie której wnioskodawca uzyskuje uprawnienie do usunięcia objętych decyzją drzew lub krzewów, niezależnie od woli właściciela nieruchomości. Stronami w takim postępowaniu jest właściciel urządzeń przesyłowych oraz właściciel nieruchomości, z której drzewa mają być usuwane (przy czym status właściciela nieruchomości jako strony bywa kwestionowany<sup>36</sup>). Należy jednak wskazać ułomności takiego rozwiązania.

Na wstępie można odnotować niekonsekwencje ustawodawcy, który w art. 83 u.o.p. nie umieszcza właściciela jako podmiotu uprawnionego do uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew (jeżeli nie jest on posiadaczem)<sup>37</sup>, jednocześnie uprawniając go — a nie posiadacza — do uzyskania odszkodowania w przypadku usunięcia drzew przez właściciela urządzeń przesyłowych (art. 83e ust. 1).

Przede wszystkim mamy do czynienia z innym charakterem postępowania i innymi skutkami zapadłej w takich okolicznościach decyzji niż w przypadku, kiedy wnioskodawcą jest właściciel nieruchomości, posiadacz, spółdzielnia lub wspólnota. Inaczej będą więc określone strony postępowania, a przede wszystkim odmienny będzie przedmiot takiego postępowania. W pierwszym przypad-

<sup>35</sup> <http://www.sejm.gov.pl> — druki sejmowe VI kadencja; druk nr 3422. Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody — załączona do projektu ustawy zmieniającej, zob. *ibidem*, s. 6.

<sup>36</sup> Patrz stanowisko SKO zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Krakowie z dnia 4 września 2019 r., II SA/Kr 484/19, System Informacji Prawnej Legalis nr 2231709.

<sup>37</sup> Por. M. KASIŃSKI: *Ochrona własności...*, s. 466.



ku przedmiotem postępowania, a zarazem oceny organu, jest wartość przyrodnicza wnioskowanych do wycięcia drzew lub krzewów. Od pracownika organu wyznaczonego do rozpatrywania takich wniosków, poza znajomością procedury administracyjnej, wymagać się będzie znajomości z zakresu dendrologii, botaniki, ogrodnictwa. W przypadku udzielania zgody właścicielowi urządzeń przesyłowych podstawową kwestią<sup>38</sup> będzie odpowiedź na pytanie, czy drzewo lub krzew zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń. Należy przy tym pamiętać, że ustawa w żadnym stopniu nie określa przesłanek tego zagrożenia. W praktyce to wnioskodawca autorytarnie stwierdza wystąpienie „stanu zagrożenia” i określa, w jakim zakresie wskazane przez niego drzewa oraz krzewy mają być usunięte. Organ z reguły nie kwestionuje takiego wniosku ze względu na brak aktów prawnych, na podstawie których mógłby się oprzeć, oraz ze względu na brak znajomości aspektów technicznych utrzymania urządzeń przesyłowych. Przepisy nie przewidują oceny wpływu na środowisko, a co za tym idzie odmowy zezwolenia z przyczyn przyrodniczych. Brak jest również możliwości nałożenia obowiązku przesadzenia lub zastąpienia drzewami nowymi, gdyż właściciel urządzeń działa w interesie publicznym. Zgoda z reguły zostaje udzielona, jeżeli w uzasadnieniu właściciel urządzeń powoła się na ekspertyzę własną lub normy zakładowe. Władztwo administracyjne w tym zakresie jest pozorne, gdyż organ nie posiada żadnych instrumentów prawnych umożliwiających weryfikację stopnia zagrożenia, na które powołuje się wnioskodawca.

Organ, wydając zezwolenie, kierując je do właściciela urządzeń przesyłowych, w istocie nakłada obowiązek poddania się określonemu działaniu właścicielowi nieruchomości, którego udział w postępowaniu jest marginalizowany. Dojść więc może do sytuacji, kiedy właściciel zostaje pozbawiony prawa własności, nie uczestnicząc (niejednokrotnie z własnej winy) w postępowaniu, w którym zostało to orzeczone. Podobne wątpliwości dotyczą analogicznej regulacji w prawie budowlanym, w przypadku kiedy organ rozstrzyga w drodze decyzji o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości. W literaturze istnieje pogląd, że art. 47 prawa budowlanego jest przypadkiem, kiedy organ rozstrzyga w istocie spór cywilny pomiędzy dwoma równorzędnymi podmiotami. Jest to spór cywilny, gdyż jego przedmiotem jest czasowe korzystanie z cudzej własności<sup>39</sup>. W takim przypadku dochodzi do ukształtowania wzajemnych relacji pomiędzy dwoma podmiotami administrowanymi, przy czym celem, dla którego do tego dochodzi, jest dobro interesu publicznego, którego bezpośrednia realizacja stanowi racje obowiązywania prawa administracyjnego<sup>40</sup>. Oddziaływanie prawa administracyjnego w taki sposób

<sup>38</sup> Poza sprawdzeniem, czy faktycznie są to urządzenia, o których mowa w art. 49 § 2 k.c., oraz czy wnioskodawcy przysługują określone prawa do tych urządzeń por. K. GRUSZECKI: *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 531–532.

<sup>39</sup> *Prawo budowlane. Komentarz*. Red. Z. KOSTKA, A. GLINIECKI. Warszawa 2016, s. 635.

<sup>40</sup> Z. Cieślak w: Z. NIEWIADOMSKI: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2007, s. 80.

nie jest czymś odosobnionym<sup>41</sup>. Dochodzi do tego jednak w sytuacjach wyjątkowych, gdy pozostawienie tego zagadnienia sporowi cywilnemu uniemożliwiłoby skuteczną realizację zadań publicznych. Można tutaj zadać pytanie, czy władztwo administracyjne faktycznie winno być wykorzystane do rozstrzygnięcia takich sporów? Sam sposób prowadzenia postępowania administracyjnego, brak faktycznej równości stron (za wnioskodawcą przemawia „interes publiczny”, na straży którego stoi organ administracji publicznej) oraz ograniczone uprawnienia procesowe mogą budzić wiele wątpliwości.

Wycięcie drzewa lub krzewów przez właściciela urzędów przesyłowych wiąże się z obowiązkiem odszkodowawczym względem właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (art. 83e ust. 1). Obowiązek ten nie jest jednak kształtowany na etapie wydawania zezwolenia. Osoba bez biegłej znajomości przepisów w tym zakresie, która z reguły nie bierze czynnego udziału w postępowaniu, nie zdaje sobie sprawy z przysługującego jej z tego tytułu prawa do odszkodowania. Rozdzielenie przez ustawodawcę postępowania w sprawie udzielenia zgody na usunięcie drzew i ustalenie wysokości odszkodowania ma poważne wady. Przede wszystkim nie zapewnia nieuchronności zadośćuczynienia za wyrządzoną szkodę. Z decyzji zezwalającej nie wynika, że właściciel może ubiegać się o odszkodowanie. Zarówno wnioskodawca, jak i właściciel, nie znając wysokości odszkodowania, nie mogą w sposób świadomy wpływać na rozstrzygnięcie. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, kiedy znaczna wysokość odszkodowania spowodowałaby ograniczenie liczby drzew do usunięcia, do faktycznie niezbędnej, z drugiej strony skłaniałaby właściciela nieruchomości do aprobaty rozstrzygnięcia (co miałyby wpływ na jej trwałość).

W sytuacji, kiedy decyzja zezwalająca na usunięcie drzew nie orzeka o odszkodowaniu, wydaje się właściwe, by jednak organ w uzasadnieniu zawarł pouczenie o procedurze dochodzenia odszkodowania. Wprawdzie działanie takie nie wynika z przepisów prawa materialnego, lecz stanowiłoby skuteczną ochronę interesów wyłączonego, a nieuchronność odszkodowania ograniczałaby tego typu wnioski do faktycznie niezbędnych. Zamiast postulowanych procedur mających na celu ochronę interesu prywatnego, w praktyce łatwiej znaleźć przykłady działania na niekorzyść obywatela. W stanie faktycznym sprawy zawisłej przed WSA w Gliwicach wynika, że burmistrz dwukrotnie odmawiał wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania, argumentując, że nie ma pewności, kto wyciął drzewa, mimo że wcześniej wydał spółce energetycznej zezwolenie na ich wycięcie<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Por. również: art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 30 i 33 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tj. Dz.U. 2017, poz. 2062), 6 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tj. Dz.U. 2019, poz. 755).

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2018 r., II SA/GI 402/18, System Informatyki Prawnej Legalis nr 1836707.

Zgodnie z art. 83e u.o.p. ust. 3 wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania następuje, jeżeli właściciel urządzeń nie zawrze z właścicielem nieruchomości umowy w terminie 30 dni od dnia usunięcia drzew lub krzewów. Z treści tego przepisu wynika zatem, iż postępowanie to wszczynane jest wskutek zaistnienia określonego stanu faktycznego i nie wymaga wniosku zarówno właściciela urządzeń, jak i właściciela nieruchomości. Pozostaje więc pytanie, kto winien ponosić koszty takiego postępowania, w którym posługiwane się opinią biegłego jest — jak się wydaje — w myśl wyżej wymienionego przepisu, obligatoryjne. Obarczenie tymi kosztami właściciela nieruchomości niewątpliwie godziłoby w jego interesy, a w skrajnych przypadkach niweczyłoby cel odszkodowania. Koszt prowadzonego postępowania nie może stać na przeszkodzie do uzyskania rekompensaty za drzewa o niskiej wartości, przy których koszt ekspertyzy przewyższałby wysokość odszkodowania. Jednocześnie obarczenie tymi kosztami organu wydającego decyzję również może budzić wątpliwości. Usunięcie drzew nie nastąpiło przecież z inicjatywy organu ani w jego interesie, a sama decyzja zezwalająca była decyzją związaną, czyli w okolicznościach wystąpienia realnego zagrożenia organ nie mógł wydać innego rozstrzygnięcia. Niewątpliwie postępowanie w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, mimo że stanowi odrębne postępowanie, to ściśle związane jest z postępowaniem w sprawie wyrażenia zgody na usunięcie drzew, bez którego nie miałyby racji bytu. Zatem, w myśl art. 262 §1 pkt 2 k.p.a., wydaje się, że kosztami tymi obarczony winien zostać podmiot, na wniosek którego wszczęte zostało postępowanie w sprawie wydania zezwolenia.

Postępowanie wszczęte na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych, co zostało wykazane, w dużej mierze różni się od postępowania wszczętego na wniosek pozostałych uprawnionych podmiotów, jednocześnie przepisy regulujące te dwa typy postępowań w zasadzie się nie różnią. W obecnym stanie prawnym podmiot, któremu ograniczono prawo własności przez usunięcie drzewa bez jego zgody, postawiony jest w sytuacji, w której może nie zdawać sobie sprawy z konsekwencji prawnych takiego czynu oraz dostępnych prawnych środków kompensujących poniesione przez niego straty. Przedsiębiorca może zaproponować umowne odszkodowanie niewspółmierne do rzeczywistych kosztów, co miałyby taki skutek, że zamykałoby drogę do niezależnej wyceny w postępowaniu administracyjnym. Duże kontrowersje wśród poszkodowanych wzbudza także metoda przyjmowana przez rzeczoznawców. Opinie sporządzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (powołane do odpowiedniego stosowania) nie biorą na ogół pod uwagę zmniejszenia się wartości nieruchomości przez usunięcie wartościowych drzew lub krzewów (zgodnie z art. 128 § 4 u.g.n.), koncentrując się wyłącznie na procedurze wyceny stosowanej dla terenów zalesionych i zadrzewionych. Charakter tych ostatnich nie przystaje jednak do nasadzeń mających na celu uzyskanie efektu dekoracyjnego, izolacyjnego czy ochronnego. Dodatkowo środki

przeznaczone do pielęgnacji tak utrzymywanej zieleni są niewspółmierne do zabiegów pielęgnacyjnych w lasach lub zadrzewieniach. Podstawowym celem zalesienia jest uzyskanie efektu gospodarczego, zatem obliczenie odszkodowania jest stosunkowo łatwe. W przypadku pielęgnowanych nasadzeń przydomowych, parkowych, miejskich itp. trudno dokonać przeliczenia na pieniądze strat, jakie ponosi właściciel nieruchomości.

W tak delikatnej materii, jaką jest wywłaszczenie, postępowanie administracyjne winno być uregulowane w sposób faktycznie gwarantujący ochronę praw wywłaszczanego. Absolutnym minimum wydaje się procedura, w której organ administracji publicznej kreuje prawo jednej strony kosztem drugiej, zawarta w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami lub w prawie budowlanym. Postępowanie, w wyniku którego dochodzi do ograniczenia prawa własności, nie może być umiejscowione wśród innych przepisów, które takiego charakteru nie posiadają. Wszczęcie postępowania odszkodowawczego za usunięcie drzewa powinno następować automatycznie w ustawowym terminie, chyba że właściciel urzędzeń wykaże, że umowa, o której mowa w art. 83e ust. 2 u.o.p., została zawarta. Z informacji uzyskanych od organów wydających zezwolenia wynika jednak, że niezwykle rzadko zezwolenie na usunięcie przez właściciela urzędzeń przesyłowych kończy się postępowaniem w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania. Dodatkowym problemem jest to, że informacje o zawarciu takiej umowy nie są przekazywane do organu, który wydał decyzję zezwalającą na usunięcie drzew, zatem nie można określić, w ilu przypadkach właściciele nieruchomości, z których usunięto drzewa na wniosek właściciela urzędzeń przesyłowych, nie uzyskali żadnej rekompensaty<sup>43</sup>.

## Literatura

- Bezpieczeństwo umów w procesie budowlanym*. Red. M. KULIŃSKI. Warszawa 2016.
- BIELA A.: *Zasady ujawniania władającego w ewidencji gruntów i budynków*. „Przeгляд Geodezyjny” 2018, nr 3, s. 19—23.
- DANECKA D., RADECKI W.: *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*. Warszawa 2017.
- GRUSZECKI K.: *Kary pieniężne za usuwanie, uszkodzenie albo niszczenie drzew lub krzewów*. Wrocław 2018.
- GRUSZECKI K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017.
- GRUSZECKI K.: *Zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów*. Warszawa 2010.
- HABUDA A., RADECKI W.: *Ochrona prawna drzew i krzewów poza lasami*. Wrocław 2015.

<sup>43</sup> Przykładowo Prezydent Miasta Katowic od 2017 r. do połowy roku 2019 wydał 17 decyzji na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 2 u.o.p. (w tym 12 w roku 2019), jednocześnie nie prowadził żadnego postępowania na podstawie art. 83e wyżej wymienionej ustawy, tj. w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania.

- 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.
- KASIŃSKI M.: *Ochrona własności a ochrona przyrody, siedem mitów w sprawach reglamentacji usuwania drzew i krzewów*. W: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*. Red. M. STAHL, P. KORZENIOWSKI, A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA. Warszawa 2017, s. 463—471.
- NIEWIADOMSKI Z.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2007.
- Prawo budowlane. Komentarz*. Red. Z. KOSTKA, A. GLINIECKI. Warszawa 2016.
- Przewodnik po prawie administracyjnym*. Red. W. JAKIMOWICZ. Warszawa 2016.
- RADECKI W.: *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*. W: *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska*. Red. J. SOMMER. T. 1. Wrocław 1993.
- RADECKI W.: *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*. Warszawa 2009.
- RAKOCZY B.: *Usuwanie drzew i krzewów*. Warszawa 2013.
- SZALEWSKA M.: *Konstrukcja normatywna obowiązku nasadzeń zastępczych w polskim prawie ochrony przyrody*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 33—53.
- WITKOWSKA-ŻUK L.: *Atlas roślinności lasów*. Warszawa 2018.
- WOŚ T.: *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*. Warszawa 1978.
- WOŚ T.: *Postępowanie administracyjne*. Warszawa 2017.
- WOŚ T.: *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*. Warszawa 1994.
- ZIEMSKI K.: *Indywidualny akt administracyjny — jego istota*. W: *System prawa administracyjnego*. T. 5: *Prawne formy działania administracji*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2013, s. 151—218.
- ZIMMERMAN J.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2014.

#### Źródła internetowe

Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody. Druki sejmowe VI kadencja, druk nr 3422, <http://www.sejm.gov.pl>.

Artur Biela

### **Selected legal aspects of administrative decisions authorizing the removal of trees and shrubs**

#### Summary

When an administrative authority issues a permit to remove trees or shrubs pursuant to Article 83 of the Nature Conservation Act, it must face regulations that interpret many interpretation problems. The article is an analysis of several selected legal aspects regarding the provisions used for granting permits. The dominant view was questioned that the permit issued subject to the performance of relevant works is a conditional administrative decision. The author also pointed to doubts regarding the legal nature of the administrative decision in the scope of shaping the subjective law, since this entitlement will have different forms depending on who and on what legal basis applies for permission to remove trees or shrubs. In addition, attention

was given to the lack of precision in the provisions regarding permits issued at the request of the transmission system owners, which, due to their expropriation nature do not sufficiently protect the interests of the tree owner.

**Key words:** cutting trees and shrubs, conditional administrative decision, administrative decision with a recommendation, termination of administrative decision, legal tree protection, expropriation of rights, compensation for removing trees

Артур Беля

### **Избранные правовые аспекты решения, разрешающего вырубку деревьев и кустарников**

#### Резюме

Административный орган, выдающий разрешение на вырубку деревьев или кустарников на основании ст. 83 Закона об охране окружающей среды от 16 апреля 2004 года, должен учитывать правила, толкование которых может быть связано с многочисленными проблемами интерпретации закона. Статья представляет собой анализ лишь нескольких избранных правовых аспектов, касающихся положений, составляющих основу для решения данного вопроса. В литературе преобладает мнение о том, что разрешение, выдаваемое при условии выполнения соответствующих работ (пересадка, посадка новых деревьев), является условным решением. Были также высказаны сомнения в отношении юридической природы решения, разрешающего формирование субъективного права, поскольку это право будет иметь различную форму в зависимости от того, какой субъект и на каком правовом основании запрашивает разрешение на вырубку деревьев или кустарников. Автор также обращает внимание на отсутствие точности в положениях, касающихся разрешений, выдаваемых по запросу владельца передающей сети, которые из-за их экспроприационного характера не обеспечивают достаточной защиты интересов субъекта, право собственности которого было ограничено таким решением.

**Ключевые слова:** вырубка деревьев и кустарников, условное решение, решение с рекомендацией, прекращение решения, правовая защита деревьев, экспроприация прав, компенсация за вырубку деревьев

Artur Biela

### **Alcuni aspetti giuridici della decisione che autorizza l'abbattimento di alberi e arbusti**

#### Sommario

Un organo amministrativo, che emette, ai sensi dell'art. 83 della legge del 16 aprile 2004 sulla protezione della natura, il permesso di abbattere alberi o arbusti deve soddisfare i regolamenti, di cui la spiegazione può fornire molti problemi di interpretazione. L'autore analizza solo alcuni aspetti giuridici selezionati che riguardano le disposizioni, le quali costituiscono la base per la risoluzione in questione. L'opinione prevalente in letteratura è stata messa in dubbio, vuol dire

che il premesso rilasciato con riserva dell'esecuzione dei lavori appropriati (trapianti, piantagione di nuovi alberi) è considerato come una decisione condizionale. Inoltre, sono stati evidenziati dubbi riguardanti la natura giuridica della decisione che autorizza la formazione del diritto soggettivo, poiché tale diritto avrà una forma diversa a seconda dell'entità e della base giuridica che richiede l'autorizzazione di abbattere alberi o arbusti. L'autore richiama anche l'attenzione sulla mancanza di precisione nelle disposizioni relative alle autorizzazioni rilasciate su richiesta del proprietario della rete di trasmissione che, a causa della loro natura espropriativa, non proteggono sufficientemente gli interessi dell'entità, la cui proprietà è stata limitata da tale decisione.

Parole chiave: abbattimento di alberi e arbusti, decisione condizionale, decisione con raccomandazione, estinzione di decisioni, protezione legale degli alberi, espropriazione dei diritti, compensazione per abbattimento degli alberi



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 milcząca 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 bezczynnością 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. PCHALEK, 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 konstytucyjnymi 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 bez prawnej 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-KRZYSIAK: *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. WOŁOZYN-CIHOCKA: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*. Warszawa 2019, System Informacji Prawnej Legalis.

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. HAŁADY, K. KUŁAK-KRZYSIAK: *Positive silence...*, s. 16.

sany powyżej problem ma znaczenie niebagatelne, ponieważ w zależności od przyjętej koncepcji rodzi 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. Wyartykułowania 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 beczynnością 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 doniosłe 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. KMIECIAK: *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 — pozabawione 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 dwojaki 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: *Milczące 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 Informatyki 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 milczące 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 milczącym 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.

opieszności 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 zaostrzenia 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. Mar-kowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Red. A. BARCZAK, P. KORZE-NIOWSKI. 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 pu-blicznej*. 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 — rewolu-cja 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 wło-skiego, 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 admini-stracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2018, nr 9, System Informacji Prawnej LEX.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Dowody. Komentarz*. Red. M. TERLIKOWSKA. Warsza-wa 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. War-szawa 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. WIERZBOW-SKI. 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 włas-ność osób fizycznych, w kontekście znowelizowanych 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, Sys-tem Informacji Prawnej LEX.
- Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. K. GRUSZECKI. Warszawa 2018, System Infor-macji Prawnej LEX.

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

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

Марек 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 удаления дерева 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



Sebastian Wójcik-Jackowski

 <http://orcid.org/0000-0002-3807-5230>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Wydobywanie kruszyw żwirowych z łóżyska wody płynącej

---

---

### Założenia

Niedawno ukazał się tekst G. Radeckiego pt. *Wydobywanie kopalin z wód powierzchniowych*<sup>1</sup>, w którym jego autor skrupulatnie roztrząsa niezmiernie istotne z punktu widzenia prawidłowego gospodarowania wodami zagadnienie wzajemnych relacji Prawa wodnego oraz Prawa geologicznego i górniczego w aspekcie wydobywania kopalin z wód, gdyż obie ustawy w sposób odrębny i niezależny od siebie regulują ten sam rodzaj działalności, budząc przy tym słuszne wątpliwości. Niemniej konieczność spełnienia wymagań z obu tych ustaw jest przedstawiana jako aksjomat zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie.

Zasadne wydaje się jednak, w mojej ocenie, postawienie pytania, czy aby na pewno poza sporem powinno pozostawać, że wydobywane w ramach szczególnego korzystania z wód kamienie, żwir, piasek oraz inne materiały (art. 34 pkt 8 pr.wodn.) stanowią złożę kopaliny w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g.? Jednocześnie pamiętać należy, iż ewentualne zajęcie stanowiska negatywnego będzie rodziło dalsze konsekwencje, w postaci potrzeby udzielenia odpowiedzi, co do prawnej kwalifikacji owych składników przyrody nieożywionej, a także skutków z niej wynikających dla podwójnej reglamentacji ich wydobywania, w tym możliwości rozdzielenia zakresów odniesienia Prawa wodnego oraz Pra-

---

<sup>1</sup> Zob. G. RADECKI: *Wydobywanie kopalin z wód powierzchniowych*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2018, nr 1—2, s. 97—110 oraz przywołaną tam literaturę i orzecznictwo.

wa geologicznego i górniczego w taki sposób, aby nie stwarzało to kolizji przepisów wskazanych ustaw.

## Kruszywa żwirowe

Przede wszystkim zwróćmy uwagę, że mianem złoża kopaliny w art. 6 ust. 1 pkt 19 pr.g.g. określono naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. W petrografii (nauce o skałach) skały najczęściej dzielą się na magmowe (powstające bezpośrednio z magmy), osadowe (utworzone z okruchów skał oraz resztek zwierząt i roślin osadzających się na dnie mórz i jezior) oraz metamorficzne (powstałe głęboko pod ziemią w wyniku panującej tam wysokiej temperatury i ciśnienia)<sup>2</sup>. Minerałami są z kolei nazywane pierwiastki lub związki chemiczne będące normalnie ciałem krystalicznym, którego struktura ukształtowała się w toku procesów geologicznych, a pierwotnym procesem minerałotwórczym jest krystalizacja magmy<sup>3</sup>. Pochodzenia mineralnego są też kruszywa naturalne, rozdrobnione w wyniku erozji skał, występujące w przyrodzie w postaci luźnych okruchów skalnych, możliwych do pozyskania m.in. przez wydobywanie z dna rzek jako kruszywa żwirowe. Dzielą się one na piasek (do 2 mm), żwir (2—63 mm), otoczaki (63—250 mm) oraz mieszanki klasyfikowane (pospółka — kruszywo niekruszone stanowiące mieszaninę piasku i żwiru do 63 mm) i mają podstawowe zastosowanie w budownictwie kubaturowym, liniowym (drogi), do produkcji różnego rodzaju betonów, zapraw oraz w niektórych robotach ziemnych (nasypy)<sup>4</sup>.

Niezależnie zatem od podnoszonych uwag w doktrynie, co do prawidłowości konstrukcji definicji złoża kopaliny<sup>5</sup>, część spośród wymienionych w cytowanym przepisie przesłanek okazuje się spełniona względem kruszyw żwirowych, znajdujących się w korytach cieków rozumianych jako zagłębienie na powierzchni Ziemi utworzone i zajęte przez stale lub okresowo płynącą wodę<sup>6</sup>. Wątpliwości natomiast dotyczą tego, czy zawsze mamy do czynienia z ich nagromadzeniem i czy dochodzi do niego wyłącznie w sposób naturalny.

<sup>2</sup> <https://pl.wikipedia.org/wiki/Ska%C5%82a> [dostęp: 23.04.2019].

<sup>3</sup> <https://pl.wikipedia.org/wiki/Minera%C5%82> [dostęp: 23.04.2019].

<sup>4</sup> Zob. W. KOZIOL, A. CIEPLIŃSKI, Ł. MACHNIAK, A. BORCZ: *Kruszywa w budownictwie. Cz. 1: Kruszywa naturalne*. „Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne” 2015, s. 98—100.

<sup>5</sup> Zob. A. LIPIŃSKI: *Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 24.

<sup>6</sup> <https://www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/leksykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/koryto-rzeki> [dostęp: 24.04.2019].

## Łóżysko wody płynącej

W znaczeniu językowym przez „nagromadzenie” rozumie się „skupisko”, „dużą ilość czegoś” i „zebranie czegoś w jednym miejscu”<sup>7</sup>. Trudno jednak przyjąć, że w przypadku tego rodzaju materiału w korycie jest on na trwałe w danej lokalizacji i możliwe będzie dokładne sprecyzowanie jego ilości, gdyż mamy do czynienia z elementami rumowiska rzecznego, czyli materiału stałego i rozpuszczonego transportowanego przez rzekę, które dzielą się na toczyzny, wleczyny, unosiny, zawiesiny oraz roztwory<sup>8</sup>. Przy czym proces ów posiada zróżnicowany charakter, a zmiana dostawy rumowiska oraz natężenia jego transportu w rzece następuje z rozmaitych powodów. Najczęściej są one wywołane naturalnymi przyczynami środowiskowymi<sup>9</sup>. Ponadto, na warunki sedymentacji (gromadzenia osadów) znaczący wpływ może mieć działalność antropogeniczna polegająca na regulacji koryt<sup>10</sup>, wykonywaniu jazów i stopni wodnych<sup>11</sup>, a także budowie zapór wodnych<sup>12</sup>.

W mojej ocenie kluczowe znaczenie dla omawianego zagadnienia należy przypisać temu, skąd ma być prowadzone wydobywanie. Oczywiście nie chodzi tutaj o sposób realizacji robót (np. za pomocą koparek pracujących z ładu i znajdujących się na skarpie brzegowej<sup>13</sup>), ale o to, gdzie występuje kruszywo przewidziane do pozyskania. Zwróćmy uwagę, że już w ustawie wodnej z dnia 19 września 1922 r.<sup>14</sup> utworzone w łóżysku wody płynącej przymuliska i odsypiska uważano za odrębny od wody przedmiot prawa tylko wtedy, kiedy wznosiły się ponad wodę przy zwyczajnym (średnim) stanie wody, natomiast gdy sięgały niżej, stanowiły jedynie część łóżyska wody i własność tego, czyją własnością była woda, a jeśli przeszkadzały odpływowi lub żegludze i spławowi, obowiązany do utrzymania wody musiał je znieść<sup>15</sup>. Operując pojęciem łóżyska wody,

<sup>7</sup> <https://sjp.pwn.pl/slowniki/nagromadzenie.html> [dostęp: 24.04.2019].

<sup>8</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Rumowisko\\_rzeczne](https://pl.wikipedia.org/wiki/Rumowisko_rzeczne) [dostęp: 24.04.2019].

<sup>9</sup> Zob. B. WYŻGA: *Zapis dynamiki przepływu wody i transportu rumowiska w cechach teksturalnych żwirowych osadów korytowych*. „Wszechświat” 2010, T. 111, nr 4—6, s. 127—131.

<sup>10</sup> Zob. M. LIRO: *Wpływ regulacji koryta na warunki sedymentacji osadów na równinie zalewowej dolnego Dunajca*. „Przegląd Geologiczny” 2012, Vol. 60, nr 7, s. 380—386.

<sup>11</sup> Zob. R. GŁOWSKI, W. PARZONKA: *Eksploatacja i oddziaływanie zbiornika Brzeg Dolny na rzece Odrze*. „Nauka, Przyroda, Technologie” 2007, T. 1, z. 2, s. 2.

<sup>12</sup> Zob. D. WÓJCIK: *Charakterystyka osadów dennych zbiornika zaporowego Dobczyce*. „Ochrona Środowiska” 1991, nr 1(42), s. 31—34.

<sup>13</sup> Odnośnie do szczegółowych rozwiązań w zakresie rozwoju technologii wydobywania kruszyw zob. W. KOZIOŁ, Ł. MACHNIAK: *Podwodne kopanie. Rozwój technologii wydobywania kruszyw żwirowo-piaskowych spod wody*. „Surowce i Maszyny Budowlane” 2011, nr 3, s. 20—26.

<sup>14</sup> Dz.U. 1928, nr 62 poz. 574 ze zm.

<sup>15</sup> Por. Z. GÓRNIŚIEWICZ: *Utrzymanie wód i ich brzegów*. „Gospodarka Wodna” 1937, nr 2, s. 85.



uwypuklono, jak sędzę, przyczynę leżącą u podstaw zdecydowania się przez ustawodawcę na wprowadzenie specyficznej konstrukcji prawnej funkcjonującej po dziś dzień, kiedy to woda płynąca decyduje o własności gruntu<sup>16</sup>, a nie na odwrót. Łożysko stanowi bowiem zmienną, na skutek działalności nurtu rzeki (meandrowanie, przemieszczanie osadów, podcinanie brzegów) i stanów wody (powodzi i posuchy), część dna doliny rzecznej zajmowaną przez wodę, na którą składa się koryto rzeczne i terasa zalewowa, a przy stabilnych stanach wód oraz w potokach górskich często tożsame jest z korytem<sup>17</sup>.

Wydaje się więc, że kruszywa żwirowe znajdujące się w zajmowanym przez wody korycie będą swego rodzaju częścią składową szeroko pojętego ciekłu wodnego (wód) jako odrębnego przedmiotu własności (art. 211 ust. 1—4 pr.wodn.)<sup>18</sup>, rzutuując na parametry hydrauliczne<sup>19</sup>, a także dzieląc jego los wraz z gruntem pokrytym wodami, po którym przemieszczają się wskutek zjawisk zachodzących w trakcie spływu wód, przez co z kolei nie powinny być, w mojej ocenie, uznawane za część składową gruntu<sup>20</sup>. Nie tworzą one zatem z tej przyczyny również złoża<sup>21</sup>, w odróżnieniu od kruszyw formujących jako budulec naturalne wyspy, przymuliska oraz odsypy żwirowe, stanowiące własność właściciela gruntów pod wodami, a nie właściciela wód (art. 224 pr.wodn.), czy też nanoszonych sukcesywnie na terasę zalewową podczas przejścia fali powodziowej, w tym w postaci materiału osiadłego na terenach starorzeczy pozostających własnością dotychczasowego właściciela wód (art. 225 pr.wodn.), które wraz z upływem czasu ulegają niekiedy całkowicie zalądowaniu, a nowa trasa wyżłobiona przez wody płynące i wyznaczona poprzez ustalenie linii brze-

<sup>16</sup> Zob. art. 216 ust. 1 pr.wodn.

<sup>17</sup> <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/lozysko-rzeki/> [dostęp: 24.04.2019].

<sup>18</sup> Prawodawca posługuje się terminem „własności wód”, choć ma świadomość, że nie jest to własność w klasycznym, cywilistycznym ujęciu. Czyni to jednak z tego powodu, aby związkowi pomiędzy podmiotem prawa a przedmiotem prawa nadać taki sam charakter, jak ma to miejsce w prawie cywilnym. Właściciela łączy bowiem z rzeczą szczególnego rodzaju więź normatywna, która przyznaje mu najszersze uprawnienia związane z tą rzeczą. Por. B. RAKOCZY: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 75.

<sup>19</sup> Odnośnie do hydrauliki rzek zob. S. BEDNARCZYK, R. DUSZYŃSKI: *Hydrauliczne i hydrotechniczne podstawy regulacji i rewitalizacji rzek*. Gdańsk 2008, s. 15—82.

<sup>20</sup> Odnośnie do pojęcia części składowej gruntu w aspekcie trwałego z nim związania zob. L. BYLICKI: *Nieruchomość rolna i gruntowa w polskim porządku prawnym*. „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 2015, T. 1(21), s. 169.

<sup>21</sup> Abstrahując od tego, że również złoża nie tyle stanowią część składową gruntu, co część gruntu. Zob. A. AGOPSZOWICZ: *Prawo wydobywania kopalni*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, z. 28(3), s. 24. Przedstawiony pogląd zachowuje w części aktualność, pomimo zmian ustawowych, jakie miały miejsce w międzyczasie, za wyjątkiem kwestii związanych ze złożami objętymi własnością górnictwem, do których jednak nie należą kruszywa naturalne, gdyż jako niewymienione art. 10 ust. 1 i 2 pr.g.g. są objęte prawem nieruchomości gruntowej, w myśl ust. 3 tegoż artykułu.

gu jako grunt pokryty wodami<sup>22</sup>, oddala się od nich nieraz na dość znaczne odległości<sup>23</sup>.

## Wydobywanie kruszyw żwirowych jako szczególne korzystanie z wód

W świetle poczynionych ustaleń wydobywanie kruszyw żwirowych z wód to szczególne korzystanie z wód w rozumieniu art. 34 pkt 8 pr.wodn., czyli działalność wymagająca zgody wodnoprawnej udzielanej przez wydanie pozwolenia wodnoprawnego (art. 388 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 389 pkt 2 pr.wodn.)<sup>24</sup>. Pozyskiwanie natomiast takiego samego materiału poza korytem będzie traktowane jako wydobywanie ze złoża kopaliny<sup>25</sup>, na co niezbędne jest uzyskanie koncesji (art. 21 ust. 1 pkt 2 pr.g.g.). Nie wyłącza to konieczności ewentualnego dysponowania pozwoleniem wodnoprawnym, ale już nie na szczególne korzystanie z wód. Chodzi mianowicie o uprawnienie do lokalizowania nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>26</sup> na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią<sup>27</sup> (art. 390 ust. 1 pkt 1 lit. a pr.wodn.), bądź o zmianę ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającą

<sup>22</sup> Więcej na temat wyznaczania linii brzegowej zob. A. BIEDA, J. JASIOLEK: *Linia brzegowa*. „Nowa Geodezja w Praktyce” 2012, nr 1, s. 52—56.

<sup>23</sup> Wydaje się, że przy dokonywaniu oceny, czy kruszywo żwirowe stanowi część składową konkretnej nieruchomości gruntowej, pomocnym może okazać się w pewnym stopniu wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2018 r., I CSK 522/17, OSNC2019/2/22, System Informacji Prawnej LEX nr 2486856, w sprawie sporu dotyczącego hałdy pokopalnianej, która została rozebrana i zutylizowana przez wykonawcę podczas budowy autostrady A1. W ocenie sądu materiał skalny stanowiący odpad pogórnicy może wszak być uznany za część składową nieruchomości gruntowej, na której zalega, jeżeli uzasadnia to jego ciężar i objętość oraz stopień zintegrowania z otoczeniem i środowiskiem przyrodniczym, a także koszt i długotrwałość jego usunięcia. Zob. <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/I%20CSK%20522-17-1.pdf> [dostęp: 25.04.2019].

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 397 ust. 3 pkt 1 lit a tiret szóste pr.wodn. organem właściwym w rozumieniu k.p.a. w sprawie zgód wodnoprawnych jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich w sprawach pozwoleń wodnoprawnych, o których mowa w art. 388 ust. 1 pkt 1 pr.wodn., na wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także na wycinanie roślin z wód lub brzegu.

<sup>25</sup> To, że piaski i żwiry są kopaliną, mimo braku ustawowej definicji samej kopaliny, dowodzi w sposób jednoznaczny ich literalne wymienienie pod lp. 33 w załączniku do Prawa geologicznego i górniczego zawierającym stawki eksploatacyjne.

<sup>26</sup> Zob. § 2 ust. 1 pkt 27 lit. a oraz § 3 ust. 1 pkt 40 lit. a tiret drugie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019, poz. 1839).

<sup>27</sup> Odnośnie do obszarów zagrożenia powodzią zob. art. 16 pkt 34 lit. a—d pr.wodn.

wpływ na warunki przepływu wód, o czym mowa w art. 389 pkt 8 pr.wodn. (terasa zalewowa, starorzecze).

Ponadto, sięgając do sensu poszczególnych wyrazów w ramach posługiwania się wykładnią językową<sup>28</sup>, dostrzec wypada, że zastosowana w Prawie wodnym nomenklatura względem wydobywania kruszyw (kamień, żwir, piasek), poprzez użycie w treści art. 34 pkt 8 pr.wodn. zwrotu „z wód powierzchniowych”, w obliczu wykazanego nader ścisłego ich związku z wodami nie wydaje się przypadkowa, co potwierdza użycie przyimka „z” łączącego się z dopełniaczem w rozumieniu wskazywania na punkt wyjścia ruchu przestrzennego, zwłaszcza znajdujący się wewnątrz czegoś<sup>29</sup>.

Umacnia przedstawiony kierunek rozumowania również analiza semantyczna art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g., w myśl którego wydobywanie<sup>30</sup> z gruntów pod wodami śródlądowymi oraz z obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 pr.wodn.<sup>31</sup>, wymaga uzgodnienia z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód<sup>32</sup> oraz opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego. Przedrostek „pod” łączy się z narzędnikiem i wskazuje na położenie w miejscu, nad którym coś się znajduje<sup>33</sup>. Uzgodnienie i opinia, odnośnie do zamierzonego wydobywania, nie wyłączają przy tym bez wątpienia konieczności zgłoszenia wodnoprawnego prowadzenia robót w wodach (art. 394 ust. 1 pkt 6 pr.wodn.), jeżeli dostęp do złóż pod wodami ma mieć miejsce od strony koryta, czy też uzyskania wspomnianych wcześniej pozwoleń (związanych z prowadzeniem robót na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią lub skutkujących zmianą ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód mającą wpływ na warunki przepływu wody). Zestawienie art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. z art. 34 pkt 8 pr.wodn. wyraźnie dowodzi więc, że oba przepisy tyczą się wprawdzie tego samego rodzaju działalności (wydobywania), ale już niekoniecznie przedmiotu działalności (kopalina — kru-

<sup>28</sup> Zob. A. BIELSKA-BRODZIAK: *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*. Warszawa 2009, s. 23.

<sup>29</sup> B. DUNAJ: *Słownik współczesnego języka polskiego*. Warszawa 2001, s. 595.

<sup>30</sup> Cytowany przepis został zmieniony przez art. 516 pkt 1 pr. wodn. W poprzednim brzmieniu art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. była mowa o „wydobywaniu kopaliny”, a nie „wydobywaniu”, co generuje obecnie wątpliwości, odnośnie do przedmiotu wydobywania i wskazuje na rażącą niekonsekwencję ustawodawcy w stosowanej terminologii przy dokonywaniu nowelizacji. Mając aliści na względzie przedmiot regulacji Prawa geologicznego i górniczego, określony w art. 1 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, trudno ażeby nie chodziło w dalszym ciągu o wydobywanie kopaliny.

<sup>31</sup> Czyli obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2% lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, a także obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia: wału przeciwpowodziowego, wału przeciwsztormowego, budowli piętrzącej.

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 226 ust. 1 pr.wodn. to właściciel wody utrzymuje wody. O tym kto może być właścicielem wód oraz wykonywać w stosunku do nich uprawnienia właścicielskie decyduje z kolei art. 211 i art. 212 pr.wodn.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 65.

szywo), tudzież odmiennego miejsca lokalizacji działalności (wody — grunty pod wodami<sup>34</sup>). Przebieg tejże działalności został zaś uregulowany odrębnie, w zależności od tego czy mamy do czynienia z korzystaniem z wód, co zgodnie z art. 3 pkt. 1 pr.g.g. stanowi przesłankę negatywną do stosowania Prawa geologicznego i górniczego.

## **Wydobywanie kruszyw żwirowych w ramach utrzymania wód i urządzeń wodnych**

Problematyka wydobywania kruszyw żwirowych budziła kontrowersje już w poprzednim porządku prawnym, pod rządami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>35</sup>. W kwestii poboru piasku i żwiru z rzek zwracano uwagę, iż koryta nie mogą być traktowane jako złoża kruszyw i eksploatowane na podstawie koncesji geologicznej. Stabilizację koryt rzecznych można uzyskać, wyłącznie pozostawiając rzekę naturalnym procesom korytotwórczym, a jedynie w uzasadnionych przypadkach poprzez usuwanie odsypisk naniesionych w trakcie powodzi. Ponadto wskazywano, że wydobycie kruszywa w dolinach rzecznych oraz bezpośrednio z koryt cieków powoduje występowanie znaczących zmian morfologicznych, czego następstwem są m.in. zmiany rzeźby terenu (np. wyrobiska poeksploatacyjne) i zmiany stosunków wodnych powodujące obniżenie zwierciadła wód podziemnych. Oprócz tego pobór kruszywa z cieków może zwiększyć erozję wgłębną, co z kolei prowadzi do niszczenia urządzeń i budowli hydrotechnicznych, a w konsekwencji do powstawania zagrożeń powodziowych<sup>36</sup>.

Wątpliwości dotyczyły zwłaszcza niektórych przypadków wydobycia i odnosiły się zarówno do podstaw jego prowadzenia, jak i praw do pozyskanego materiału. O ile bowiem (zakładając prymat Prawa wodnego) zrozumiałe było dysponowanie kruszywem wydobytym z wód płynących przez podmioty, które legitymowały się pozwoleniem wodnoprawnym, obejmującym tę działalność (art. 122 ust. 1 pkt 1 pr.wodn. z 2001 r.) albo realizację obowiązków związanych

---

<sup>34</sup> Dotychczas wskazywano w literaturze, że w przypadku działalności polegającej na wydobywaniu kamienia, żwiru i piasku w ramach szczególnego korzystania z wód, chodzi w istocie o wydobycie spod wód. Zob. R. MIKOSZ: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Kraków 2006, s. 33.

<sup>35</sup> Dz.U. 2017, poz. 1121 ze zm., dalej: pr.wodn. z 2001 r.

<sup>36</sup> Zob. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska — z upoważnienia ministra — na zapytanie nr 1229 w sprawie zwiększenia możliwości poboru piasku i żwiru z dna rzek w dorzeczu Wisły i Sanu, udostępnioną na witrynie <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2E7C3732> [dostęp: 25.04.2019].

z wykonywaniem robót (art. 128 ust. 2 pkt 4 pr.wodn. z 2001 r.), a następnie zawarły umowę użytkowania gruntu pokrytego wodami (art. 20 ust. 1 pkt 3 pr.wodn. z 2001 r.), o tyle niejednoznacznie owa kwestia przedstawiała się w razie wydobywania kamienia, żwiru, piasku i innych materiałów oraz wycinania roślin w związku z utrzymywaniem wód, szlaków żeglownych oraz remontem urządzeń wodnych, w aspekcie konkretyzacji sposobu wydobycia i zagospodarowania kruszywa, w tym rozstrzygnięcia o ewentualnej potrzebie alimentacji (zasilania) koryta na innym odcinku, skoro z mocy art. 124 pkt 3 pr.wodn. z 2001 r. nie było wymagane ani pozwolenie wodnoprawne, ani nawet zgłoszenie. Jakkolwiek w pewnym stopniu niedostatki związane z brakiem pozwolenia wodnoprawnego mogły zostać kompensowane poprzez umowę użytkowania gruntu pokrytego wodami, co jednak nie zawsze wchodziło w grę. Warto z tej przyczyny omówić pokrótce problemy związane z usuwaniem kruszywa z czaszy zbiorników wodnych w ramach ich utrzymywania.

W zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących własność wód nie przekłada się na własność gruntów pokrytych wodami, które wyznacza się w drodze rozgraniczenia. Przy braku dokumentacji umożliwiającej dokonanie rozgraniczenia jako grunt pokryty wodami powierzchniowymi w granicach urządzenia wodnego wyznacza się natomiast obszar niezbędny dla zachowania ciągłości cieku w przypadku likwidacji tego urządzenia, przyjmując parametry koryta cieku powyżej i poniżej urządzenia, a w przypadku jezior podpiętrzonych — rzędne wody sprzed piętrzenia (art. 221 ust. 2 i 3 pr.wodn.)<sup>37</sup>. Skądinąd, patrząc przez pryzmat dotychczasowych wywodów, a także biorąc pod uwagę okoliczność, że kruszywo zostaje w nich zgromadzone wyłącznie w efekcie zatrzymania transportu rumoszu rzecznoego na skutek wykonania budowli piętrzącej, powyżej projektowanej rzędnej dna zbiornika pozostaje ono w dalszym ciągu własnością właściciela wód, a nie właściciela urządzenia, niezależnie od tego czy znajduje się ono w czaszy zbiornika na wyznaczonym obszarze czy też poza nim. W obecnym stanie prawnym co prawda wydobywanie kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów z wód w związku z utrzymywaniem wód, śródlądowych dróg wodnych oraz remontem urządzeń wodnych, wykonywane w ramach obowiązków właściciela wód wymaga zgłoszenia (art. 394 ust. 1 pkt 12 pr.wodn.), ale wydawałoby się, że nie rozwiewa to wcześniejszych obiekcji w takich stanach faktycznych, kiedy przeprowadzenie remontu urządzeń wodnych nie będzie wynikało z obowiązków właściciela wód<sup>38</sup>, lecz wyłącznie

<sup>37</sup> Pomijam, że w części zbiorników wodnych dokonanie takiego rozgraniczenia nie było potrzebne, gdyż zgodnie z art. 217 ust. 3 pr.wodn. z 2001 r. grunty pokryte wodami nie przeszły w trwałe zarząd podmiotów wykonujących uprawnienia właścicielskie w stosunku do wód płynących, ze względu na ustanowione na rzecz właścicieli tych zbiorników prawo użytkowania wieczystego.

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 227 ust 1 i 3 pr.wodn. utrzymywanie publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz morskich wód wewnętrznych polega na zachowaniu stanu dna lub brzegów

właściciela tychże urządzeń<sup>39</sup>. Niemniej przeczy temu powiązanie treści wspomnianego przepisu z art. 395 pr.wodn., zawierającym katalog czynności niewymagających pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia, do którego nie należy wydobywanie kruszywa. Regułą jest więc wymóg dysponowania pozwoleniem wodnoprawnym (art. 389 w zw. z art. 34 pkt 9 pr.wodn.), zaś wyjątkiem konieczność dokonania zgłoszenia (art. 394 ust. 1 pkt 12 pr.wodn.).

## Konkluzje

Przedstawiona koncepcja wydobywania kruszywa z wód płynących wydaje się spójna i klarowna, aczkolwiek jej mankamentem jest brak odniesienia do pozostałych wód powierzchniowych, w tym w szczególności śródlądowych wód powierzchniowych stojących<sup>40</sup>. Wszelako nasuwa się pytanie, czy w przypadku wód stojących mamy w ogóle do czynienia z transportem i odkładaniem się rumoszu skalnego? Oczywiście jest, że nie jest to możliwe, a zachodzi wyłącznie ścieranie podłoża i brzegów skalnych większych akwenów (abrazja) oraz gromadzą się na dnie szczątki obumarłych organizmów roślinnych i zwierzęcych żyjących w jeziorach bezodpływowych, co powoduje z upływem czasu ich

---

oraz na remoncie lub konserwacji istniejących budowli regulacyjnych i jest ono realizowane m.in. przez udrażnianie śródlądowych wód powierzchniowych (usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwanie namulów i rumoszu).

<sup>39</sup> Utrzymywanie urządzeń wodnych należy do ich właścicieli i polega na eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji (art. 188 ust. 1 pr.wodn.).

<sup>40</sup> Jeśli chodzi o zagadnienie poboru kruszywa z morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego, pragnę nadmienić, że zgodnie z art. 6 pr.wodn. przepisów ustawy nie stosuje się do morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego w zakresie, w jakim korzystanie z tych wód oraz gruntów pokrytych tymi wodami jest uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 2019, poz. 2169 ze zm.), która z kolei w art. 34 stanowi, iż do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania zasobów mineralnych w polskich obszarach morskich stosuje się odpowiednie przepisy prawa geologicznego i górniczego oraz przepisy dotyczące ochrony środowiska morskiego, bezpieczeństwa żeglugi i życia na morzu. Skądinąd, gwoli przypomnienia, zgodnie z art. 397 ust. 3 pkt 1 lit a tiret szóste pr.wodn. organem właściwym w rozumieniu k.p.a. w sprawie zgód wodnoprawnych jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich w sprawach pozwoleń wodnoprawnych, o których mowa w art. 388 ust. 1 pkt 1 pr.wodn., na wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także na wycinanie roślin z wód lub brzegu. Odnośnie do polskich doświadczeń w eksploatacji kruszyw z dna morskiego zob. W. KOZIOŁ, A. CIEPLIŃSKI, J. GOLE-NIEWSKA, Ł. MACHNIAK: *Eksploatacja kruszyw z obszarów morskich w Polsce i Unii Europejskiej*. „Górnictwo i Geoinżynieria” 2011, z. 4/1, s. 228—229.

stopniowe zamulanie. Zjawisko to występuje również w wodach znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami, do których z mocy art. 23 ust. 2 pr.wodn. stosuje się odpowiednio przepisy o śródlądowych wodach stojących. Wobec tego mamy wówczas, moim zdaniem, do czynienia li tylko ze złożem kopaliny i jej wydobywaniem na podstawie Prawa geologicznego i górniczego, a nie Prawa wodnego. Trudno jednak pominąć przepisy ostatniej z ustaw, gdyż są to wtedy jednocześnie roboty w wodach (art. 394 ust. 1 pkt 6 pr.wodn.) albo roboty, do których zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 lit. c pr.wodn. stosuje się przepisy o urządzeniach wodnych (wydobywanie z dna), co nie wyklucza zastosowania art. 23 ust. 1 pkt 2 pr.g.g. do wydobywania z gruntów pod wodami śródlądowymi (poniżej dna).

Reasumując, przytoczone argumenty potwierdzają istnienie wątpliwości, zwłaszcza względem tego, czy wydobywane w ramach szczególnego korzystania z wód kruszywa stanowią złożę kopaliny. Istotną okolicznością jest zaś to, czy chodzi o rumosz znajdujący się w korycie, czy też o warstwy kruszywa umiejscowione poniżej dna lub poza skarpami brzegowymi. Ustawodawca pomija — jak widać — tę kwestię, dopuszczając do jego wydobycia na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego, choć właściwsze z punktu widzenia prawidłowego gospodarowania wodami wydaje się inne podejście, wskazujące na pierwszeństwo w tej materii przepisów dotyczących korzystania z wód, dające możliwość uniknięcia podwójnej reglamentacji oraz oparcie wyłącznie na uregulowaniach Prawa wodnego, przynajmniej jeśli chodzi o wody płynące. Zagadnienie pozostaje jednak nadal otwarte, a niniejsze opracowanie powinno stanowić przyczynek do rozważenia zmian ustawowych, które uwzględnią w szerszym stopniu specyfikę ruchu rumowiska i jego walor środowiskowy.

## Literatura

- AGOPSZOWICZ A.: *Prawo wydobywania kopaliny*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, z. 28(3), s. 21—45.
- BEDNARCZYK S., DUSZYŃSKI R.: *Hydrauliczne i hydrotechniczne podstawy regulacji i rewitalizacji rzek*. Gdańsk 2008.
- BIEDA A., JASIOŁEK J.: *Linia brzegowa*. „Nowa Geodezja w Praktyce” 2012, nr 1, s. 52—56.
- BIELSKA-BRODZIAK A.: *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*. Warszawa 2009.
- BYLICKI L.: *Nieruchomość rolna i gruntowa w polskim porządku prawnym*. „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 2015, T. 1(21), s. 165—181.
- DUNAJ B.: *Słownik współczesnego języka polskiego*. Warszawa 2001.
- GŁOWSKI R., PARZONKA W.: *Eksploatacja i oddziaływanie zbiornika Brzeg Dolny na rzece Odrze*. „Nauka, Przyroda, Technologie” 2007, T. 1, z. 2, s. 1—12.
- GÓRNIŚIEWICZ Z.: *Utrzymanie wód i ich brzegów*. „Gospodarka Wodna” 1937, nr 2, s. 81—88.

- KOZIOŁ W., CIEPLIŃSKI A., GOLENIĘWSKA J., MACHNIAK Ł.: *Eksploracja kruszyw z obszarów morskich w Polsce i Unii Europejskiej*. „Górnictwo i Geoinżynieria” 2011, z. 4/1, s. 215—231.
- KOZIOŁ W., CIEPLIŃSKI A., MACHNIAK Ł., BORCZ A.: *Kruszywa w budownictwie. Cz. 1: Kruszywa naturalne*. „Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne” 2015, s. 98—100.
- KOZIOŁ W., MACHNIAK Ł.: *Podwodne kopanie. Rozwój technologii wydobycia kruszyw żwirowo-piaskowych spod wody*. „Surowce i Maszyny Budowlane” 2011, nr 3, s. 20—26.
- LIPIŃSKI A.: *Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 11—31.
- LIRO M.: *Wpływ regulacji koryta na warunki sedymentacji osadów na równinie zalewowej dolnego Dunajca*. „Przegląd Geologiczny” 2012, Vol. 60, nr 7, s. 380—386.
- MIKOSZ R.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Kraków 2006.
- RADECKI G.: *Wydobywanie kopalnin z wód powierzchniowych*. „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2018, nr 1—2, s. 97—110.
- RAKOCZY B.: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2013.
- WÓJCIK D.: *Charakterystyka osadów dennych zbiornika zaporowego Dobczyce*. „Ochrona Środowiska” 1991, nr 1(42), s. 31—34.
- WYŻGA B.: *Zapis dynamiki przepływu wody i transportu rumowiska w cechach teksturalnych żwirowych osadów korytowych*. „Wszechświat” 2010, T. 111, nr 4—6, s. 127—131.

#### Źródła internetowe

- <https://pl.wikipedia.org/wiki/Ska%C5%82a> [dostęp: 23.04.2019].
- <https://pl.wikipedia.org/wiki/Minera%C5%82> [dostęp: 23.04.2019].
- <https://www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/leksykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/koryto-rzeki> [dostęp: 24.04.2019].
- <https://sjp.pwn.pl/slowniki/nagromadzenie.html> [dostęp: 24.04.2019].
- [https://pl.wikipedia.org/wiki/Rumowisko\\_rzeczne](https://pl.wikipedia.org/wiki/Rumowisko_rzeczne) [dostęp: 24.04.2019].
- <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/lozysko-rzeki/> [dostęp: 24.04.2019].
- <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/1%20CSK%20522-17-1.pdf> [dostęp: 25.04.2019].
- <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2E7C3732> [dostęp: 25.04.2019].

Sebastian Wójcik-Jackowski

### **Mining of gravel aggregates from bearing of flowing water**

#### Summary

The study shows the problems associated with the mining of gravel aggregates, due to the emerging doubts about the legal qualification of this type of activity at the interface between the Geological and Mining Law and Water Law. It presents an original approach in order to eliminate them, by attempting a clear dividing line when applying each of the acts in the discussed scope, depending on the actual state of affairs we deal with. Presented considerations are going in the direction of determining whether the stones, gravel, sand and other materials extracted in the particular use of water constitute a mineral deposit, and if not, how they should be treated and what are the further legal consequences of this.



Key words: mineral deposits and their mining, special use of water, gravel aggregates, river debris, bearing of flowing water, water ownership

Себастьян Вуйчик-Яцковски

### **Добыча нерудных гравийных материалов из русел рек**

#### Резюме

В работе изложены проблемы, связанные с добычей нерудных гравийных материалов, вызванные сомнениями, возникающими в отношении юридической классификации этого вида деятельности на стыке геологического и горного права, а также водного права. Представлен оригинальный подход к их устранению путем четкого разграничения сфер при применении каждого из законопроектов в обсуждаемой области в зависимости от фактического положения дел. Представленные соображения направлены на определение того, являются ли камни, гравий, песок и другие нерудные материалы, извлекаемые в процессе специального водопользования, месторождением, и если нет, то как их следует рассматривать и каковы будут дальнейшие правовые последствия в этом отношении.

Ключевые слова: ископаемые, добыча полезных ископаемых, специальное водопользование, нерудные гравийные материалы, донные наносы, русла рек, право собственности на водные объекты

Sebastian Wójcik-Jackowski

### **Un'estrazione degli aggregati di ghiaia dal fondo dell'acqua fluente**


#### Sommario

Lo studio mostra problemi legati all'estrazione di aggregati di ghiaia, a causa dei dubbi derivanti dalla classificazione legale di questo tipo di attività all'interfaccia tra la Legge geologica e mineraria e la Legge sull'acqua. Viene presentato un approccio originale per eliminarle, fatto da una prova di divisione nell'uso delle leggi sopraindicate nell'ambito discusso, a seconda della situazione attuale. Le riflessioni presentate hanno lo scopo di determinare se pietre, ghiaia, sabbia e altri materiali estratti con un uso speciale di acqua costituiscano un deposito minerale e, in caso contrario, come dovrebbero essere trattati e quali saranno le ulteriori conseguenze legali a tale riguardo.

Parole chiave: depositi minerali e loro estrazione, uso speciale di acqua, aggregati di ghiaia, detriti fluviali, fondo d'acqua fluente, proprietà d'acqua



Karolina Jędrzejek

 <http://orcid.org/0000-0002-2025-2200>  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

## **Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej pt. „Aktualne problemy gospodarowania odpadami”, Katowice 9— 10 maja 2019 r.**

---

---

W dniach 9 i 10 maja 2019 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa pt. „Aktualne problemy gospodarowania odpadami”. Została ona zorganizowana przez Katedrę Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, Fundację Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego „Facultas Iuridica” oraz Koło Naukowe Prawa Ochrony Środowiska. Tematyką obrad były zagadnienia z zakresu gospodarowania odpadami na terenie Polski, a także Europy.

W konferencji uczestniczyło ponad 40 osób, spośród których znakomita większość wygłosiła referaty. Byli to przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych z 12 ośrodków akademickich położonych na terenie Polski, Słowacji, Czech i Ukrainy. Konferencję swoimi wystąpieniami uświetnili przedstawiciele Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie, Tarnopolskiego Narodowego Uniwersytetu Ekonomicznego, Uniwersytetu Karola w Pradze, Uniwersytetu Masaryka w Brnie, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie, Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach.

Obrady zostały otwarte o godz. 9:00 przez dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego prof. dr. hab. Czesława Martysza oraz kierow-

nika Katedry Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska dr. hab. prof. UŚ Grzegorza Dobrowolskiego, a także Wiceprzewodniczącego Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii Grzegorza Podleńskiego. Następnie prelegenci przystąpili do prezentacji swoich wystąpień i wygłoszone zostały następujące referaty:

- prof. dr hab. Bartosz Rakoczy: *Rzeczowoprprawne aspekty pojęcia odpad,*
- dr hab. prof. UŚ Grzegorz Dobrowolski: *Prawne aspekty lokalizacji składowisk odpadów wydobywczych,*
- prof. dr hab. Zbigniew Bukowski: *Wybrane zagadnienia z problematyki administracyjnych kar pieniężnych w gospodarce odpadami,*
- radca prawny Małgorzata Brzóska, adwokat Filip Poniewski: *Nowelizacja ustawy o odpadach,*
- mgr Dagmara Lukosek: *Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze gospodarowania odpadami w Polsce,*
- mgr Filip Nawrot: *Polish legal regulations concerning radioactive waste,*
- dr Sylwia Ławrentjew, mgr Olivia Rybak-Karkosz: *Forensic science methods of investigations of illicit waste disposal,*
- prof. dr hab. Ryszard Mikosz: *Koncesja na podziemne składowanie odpadów.*

Po wysłuchaniu powyższych wystąpień rozpoczęła się ciekawa dyskusja dotycząca głównych problemów związanych z gospodarką odpadami. Następnie wznowiono obrady, podczas których zostały wygłoszone następujące referaty:

- PhD Michalovič Matúš: *New Slovak Act No. 329/2018 Coll. on Waste Deposition Fees,*
- Mgr Čerňanová Lucia: *Legal Regime of Landfills of Waste,*
- PhD Martin Dufala: *Waste management objectives and instruments,*
- PhD Farion Antonina: *Law on waste management: recycling batteries,*
- PhD Oliynychuk Oleksandra: *Legal regulation of ecological taxation in Ukraine and its improvement under the EU integration,*
- mgr Oskar Możdżyń: *Import i naprawa pojazdów po szkodzie całkowitej. Aspekty prawne.*

W drugim dniu tego naukowego wydarzenia w inicjującym panelu zaprezentowano następujące referaty:

- Prof. JUDr. /DrSc. Milan Damohorský: *Legal responsibility in waste management,*
- JUDr., Ph.D. Michal Sobotka: *Waste Management Law in the Czech Republic de lege ferenda,*
- mgr Adam Novák: *Regulation of microplastics through existing legal instruments,*
- mgr Tereza Fabšíková: *Product ecodesign as a strategy of waste reduction,*
- mgr Štěpán Jakl: *Conditions Under Which Waste Ceases to Be Waste Current Developments,*

- dr Leszek Karski: *Zabezpieczenie roszczeń pokrycia wykonania zastępczego*,
- Anna Zwierzyńska: *Medical waste management rules*.  
Wystąpienia w drugim panelu tego dnia przedstawili:
- dr Karolina Karpus: *Gospodarka odpadami komunalnymi w realiach polityki zrównoważonej produkcji i konsumpcji — aktualne wyzwania prawne*,
- dr Małgorzata Szalewska: *Administracyjne kary pieniężne w modelu gospodarki odpadami komunalnymi*,
- dr Karolina Szuma: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na zbieraniu i przetwarzaniu odpadów*,
- prof. dr hab. Aleksander Lipiński: *Pojęcie odpadu wydobywczego*,
- mgr Joanna Kunc: *Ilościowe ograniczenia odpadów przyjmowane przez Regionalne Instalacje Przetwarzania Odpadów Komunalnych*,
- Wojciech Panek: *Informacja zawarta w odpadzie z perspektywy ochrony danych osobowych*.

Po zakończeniu obrad i podziękowaniach znamienity gość z Czech Prof. JUDr. /DrSc. Milan Damohorský zaprosił wszystkich prelegentów na międzynarodową konferencję, która odbędzie się we wrześniu 2020 r. w Pradze i będzie dotyczyła omówienia problematyki związanej ze zmianami klimatycznymi.

Konferencja była znakomitą okazją do konfrontacji poglądów i wiedzy z różnych dziedzin prawa, do zwrócenia uwagi na to, jak szerokim i skomplikowanym zagadnieniem są regulacje prawne związane z gospodarką odpadami oraz z jakimi problemami w praktyce mierzą się m.in. jednostki samorządu terytorialnego, mieszkańcy miast i wsi, przedsiębiorcy, a także organy państwowe. Głównym celem konferencji było zaakcentowanie prawnych aspektów dotyczących gospodarowania odpadami oraz ich zastosowanie w otaczającej nas rzeczywistości. Zadanie, które postawili sobie organizatorzy, polegało na uwidocznieniu problemów, z jakimi borykają się Polska i inne kraje europejskie w zakresie wytwarzania, recyklingu, odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów. Zdaje się, że cel ten w pełni został osiągnięty.

Niezwykle ważne było także uświadomienie, jak daleko idące skutki może mieć niepoprawne gospodarowanie odpadami, a w niektórych wypadkach nawet jego brak. Wielu prelegentów słusznie podkreślało, że głównym zadaniem, przed którym stają teraz wszystkie państwa w zakresie regulacji przepisów o odpadach, jest nadążanie za tak szybko zmieniającą się rzeczywistością i tym, co w zasadzie będziemy uznawać za odpad, a co nie. Równie istotne było zwrócenie uwagi, że tylko daleko idąca edukacja społeczna jest w stanie przynieść poprawę w zakresie zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów i prawidłowego ich przetwarzania. Działania społeczne, które mogłyby przynieść zamierzony skutek, powinny przede wszystkim być kierowane do starszego kręgu odbiorców, a nie tylko do najmłodszego pokolenia.

Różnorodność omawianej tematyki oraz jej szeroki zakres doprowadziły do wniosku, że walka o mniejsze zanieczyszczenie środowiska odpadami powinna opierać się nie tylko na współpracy i dialogu pomiędzy różnymi grupami, tj. prawnikami, społecznościami lokalnymi czy przedstawicielami organów samorządów terytorialnych, ale — co najistotniejsze — powinna się opierać na wzroście świadomości ekologicznej obywateli.



Redakcja Katarzyna Więckowska  
Projekt okładki Aleksander Mikucki  
Realizacja projektu Paulina Dubiel  
Korektor Adriana Szaforz  
Łamanie Alicja Załęcka

ISSN 2451-3431

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
e-mail: [wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)  
Wydanie I. Ark. druk. 5,0. Ark. wyd. 6,0.



Egzemplarz bezpłatny

ISSN 2451-3431



9 4

9 772451 343906

Więcej o książce

