



Dominika Trzeszczoń

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
216755@stud.usz.edu.pl

Mateusz Dżugaj

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
218390@stud.usz.edu.pl

Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 22 grudnia 2020 r., II SA/Go 337/20, dotycząca opłaty za usunięcie drzew i krzewów

ABSTRAKT

Celem niniejszego opracowania jest ocena nałożonej opłaty za wycinkę drzew i krzewów w związku z wykonaniem decyzji organu miasta. Głosowane orzeczenie odnosi się do sytuacji, w której niedokonanie określonych nasadzeń spowodowało nałożenie kary. Podstawowa metoda badawcza zastosowana w artykule oparta jest na kompleksowej analizie materiału normatywnego. Poprzez głosę aprobującą zbadano charakter finansowo-prawny opłat związanych z wycinką drzew. Dokonano także oceny poglądów nauki prawa, w szczególności uwzględniono dorobek polskiej doktryny prawa ochrony środowiska oraz prawa finansowego.

SŁOWA KLUCZOWE

prawo ochrony środowiska, kompensacja przyrodnicza, usunięcie drzew, nasadzenia zastępcze

Glossa to the judgment of the provincial administrative court dated 22 December 2020, ref. II SA/Go 337/20 concerning the fee for the removal of trees and bushes

ABSTRACT

The aim of this study is to assess the levy for felling trees and shrubs in connection with the execution of the city authority's decision. The glossed judgment relates to a situation in which failure to plant certain plantings resulted in the imposition of a penalty. The basic research method used in the article is based on a comprehensive analysis of the normative material. Through an approving gloss, the financial legal nature of the fees related to the felling of trees was examined. The views of the science of law were also assessed, in particular, the achievements of the Polish doctrine of environmental protection law and financial law were taken into account.

KEYWORDS

environmental law, environmental compensation, removing trees, replacement plantings

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 22 grudnia 2020 r., z którego pochodzą poniższe tezy, dotyczy rozstrzygnięcia skargi wniesionej przez T.C. przeciwko decyzji wydanej w czerwcu 2020 r. przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: SKO). Utrzymało ono w mocy decyzję prezydenta miasta z marca 2020 r. w przedmiocie umorzenia opłaty w wysokości 308 789,00 zł, stanowiącej 86,67% opłaty ustalonej decyzją prezydenta miasta ze stycznia 2015 r., zmienionej decyzją z lutego 2015 r. oraz decyzją z kwietnia 2015 r., za usunięcie sześciu sztuk drzew (klonu pospolitego, dwóch robinii akacjowych, trzypniowej lipy, głogu oraz klonu jesionolistnego) z działki będącej we współużytkowaniu wieczystym B.C. oraz T.C., a także ustalenia opłaty w wysokości 47 492,29 zł za niewykonanie nasadzenia dwóch sztuk drzew kompensacyjnych z gatunku klon polny na terenie działki, stanowiącej 13,33% opłaty ustalonej decyzją prezydenta miasta ze stycznia 2015 r., zmienionej decyzją z lutego 2015 r. oraz decyzją z kwietnia 2015 r.

Głosowane orzeczenie w pierwszej kolejności odnosi się do kwestii związanej z ustaleniem prawidłowej opłaty, jaką T.C. powinien uiścić w związku z usunięciem drzew i krzewów. Następnie rozstrzyga, czy działania podjęte przez stronę, niezgodne z postanowieniami decyzji prezydenta miasta, doprowadziły do zrealizowania podstawowego celu tych nasadzeń, jakim jest tzw. kompensacja przyrodnicza. Wyrok ten ustala również, czy strony dochowały należytej staranności, aby spełnić wszystkie uprawniające ich przesłanki, by opłata za usunięcie drzew i krzewów mogła zostać umorzona na podstawie przepisów obowiązującej ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹.

Podstawowa metoda badawcza zastosowana w artykule oparta jest na analizie materiału normatywnego. Poprzez głosę aprobowaną zbadano charakter finansowo-prawny opłat związanych z wycinką drzew i krzewów. Oceniono także poglądy nauki prawa, w szczególności dorobek polskiej doktryny prawa ochrony środowiska oraz prawa finansowego, co opisano poniżej.

Stan faktyczny i prawny

Na wniosek użytkowników wieczystych, tj. B.C. i T.C., którzy na mocy art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody mieli uprawnienie do tego, aby wnioskować o usunięcie drzew i krzewów bez zgody właściciela nieruchomości, prezydent miasta wydał decyzję zezwalającą na usunięcie dwudziestu drzew z terenu działki. Tym samym naliczono wynikającą z art. 84² opłatę za usunięcie siedmiu drzew: klonu pospolitego, dwóch robinii akacjowych, trzypniowej lipy, kasztanowca, głogu oraz klonu jesionolistnego. Opłatę ustalono na kwotę 383 476,29 zł, jednocześnie odroczone termin jej zapłaty. Zezwolenie na wycinkę było uzależnione od posadzenia w zamian piętnastu innych drzew liściastych, a mianowicie: dwóch klonów polnych odmiany kulistej, dwóch lip drobnolistnych odmiany kulistej, kasztanowca oraz dziesięciu drzew liściastych dowolnego gatunku. Warto także odnotować, że

1 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2020 r. poz. 55, 471, 1378.

2 Art. 84 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody.

w art. 86 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nie wskazano enumeratywnie, jakie rodzaje drzew czy krzewów mają stanowić nasadzenia zastępcze, ustawodawca pozostawił w tym zakresie dużą swobodę decyzyjną.

W przypadku naliczenia opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu oraz uzależnienia wydania zezwolenia na ich usunięcie od przesadzenia drzewa bądź krzewu albo wykonania nasadzeń zastępczych organ właściwy do wydania zezwolenia odracza termin uiszczenia opłaty za jego usunięcie na okres trzech lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na przesadzenie lub wykonanie nasadzeń zastępczych. Również T.C. i B.C. zostali zobligowani do dokonania trzech nasadzeń zastępczych, mających zrekompensować straty w środowisku naturalnym, po to, aby móc usunąć osiem kolejnych drzew oraz 86 m² krzewów.

W czerwcu 2019 r. przeciwko wnioskodawcom, użytkownikom wieczystym B.C. i T.C., zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie zachowania żywotności drzew posadzonych w zamian za te, które zostały usunięte na mocy zgody wydanej w styczniu 2015 r. Podczas dokonanych oględzin stwierdzono, że nasadzono 26 drzew. Niektóre z nich zostały posadzone w okresie trzyletniej karencji, kiedy użytkownicy zobowiązali się do zachowania żywotności drzew w zamian za umorzenie opłaty za usunięcie niektórych z nich. Dodatkowo ustalono, że nowe drzewa nie stanowiły nasadzeń kompensacyjnych i posadzone je niezgodnie z decyzją wydaną pierwotnie w 2015 r.

Z uwagi na powyższe ustalono, że drzewami posadzonymi za odroczenie uiszczenia opłaty za usunięcie drzew kolidujących są: dwie lipy drobnolistne w odmianie kulistej, dwa klony pospolite w odmianie kulistej, jeden kasztanowiec pospolity oraz dziesięć grabów pospolitych w odmianie kolumnowej. Pozostałe graby oraz dwa klony pospolite w odmianie kulistej są drzewami kompensacyjnymi za usuniętą zieleń zgodnie z decyzją Prezydenta Miasta z [...] stycznia 2015 r. Pośród drzew kompensacyjnych, posadzonych w zamian za odroczenie opłaty, stwierdzono, iż jedna z lip drobnolistnych, rosnących po prawej stronie działki, patrząc od bramy wjazdowej, obumarła³.

Tym samym to obumarłe drzewo nie spełniło warunku wskazanego w decyzji, jakim był obowiązek zachowania żywotności nasadzeń kompensacyjnych. Przeprowadzone oględziny wykazały, że poza jedną lipą i jednym grabem wszystkie pozostałe nasadzenia miały cechy żywotności. Nadmienić również należy, że stwierdzono nieprawidłowość w postaci dokonania nasadzenia innej odmiany klonów polnych, niż wynikało to z wydanej decyzji i było jednym z warunków odroczenia opłaty za usunięcie siedmiu drzew kolidujących z planowanym zamierzeniem inwestycyjnym. Ponadto wykazano, że T.C. i B.C. nie usunęli kasztanowca pospolitego, który na mocy decyzji wydanej w 2015 r. również miał przez nich zostać wycięty. W związku z powyższym, zgodnie z art. 84 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody, jeżeli wnioskodawcy nie wykonali nasadzeń zastępczych lub części z nich, w myśl zezwolenia na usunięcie drzew bądź krzewów, to naliczona opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew albo powierzchni krzewów, które nie zostały wykonane zgodnie z zezwoleniem.

3 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 grudnia 2020 r., II SA/Go 337/20, LEX nr 3103749.

Prezydent miasta, na podstawie art. 85 ust. 4 i 7 oraz art. 87 ust. 3, 4 i 5 ustawy o ochronie przyrody, pomniejszył opłatę naliczoną z usunięciem drzew i krzewów, która w opisanej sytuacji kształtowała się na poziomie 356 281,29 zł – sześć z siedmiu drzew zostało wyciętych. Następnie na podstawie art. 84 ust. 4 opłata ta została umorzona do kwoty 308 789,00 zł w związku z dokonaniem nasadzeń zastępczych za drzewa, które zostały wycięte zgodnie z wydaną decyzją, a zachowały żywotność po upływie trzech lat od momentu posadzenia lub jej nie zachowały, jednak nie z winy posiadacza nieruchomości. Przesłanka ta – z punktu widzenia opłaty za usunięcie drzew – jest istotna, ponieważ niezachowanie żywotności nie jest warunkiem przesądającym o braku obniżenia pierwotnej opłaty, lecz w tym przypadku trzeba wykazać, że żywotność nie została zachowana z przyczyn nieleżących po stronie posiadacza.

Drzewa zaliczone do tej grupy stanowiły, zdaniem Prezydenta Miasta, 86,7% ogółu drzew, jakie powinni posadzić B.C. i T.C. zgodnie z decyzją z dnia [...] stycznia 2015 r. (czyli 13 sztuk z ogólnej liczby 15 sztuk, jakie winni nasadzić). Jednocześnie, za niewykonanie zobowiązania dotyczącego nasadzenia dwóch drzew kompensacyjnych z gatunku klon polny, ustalono opłatę w wysokości 47 492,29 zł, równoważną 13,33% drzew, które powinny być nasadzone w myśl decyzji z dnia [...] stycznia 2015 r.⁴

Na podstawie powyższych ustaleń i biorąc pod uwagę, że B.C. i T.C. pominęli niektóre postanowienia wcześniejszej decyzji, prezydent miasta wydał decyzję o zapłacie określonej sumy pieniężnej za wycinkę drzew, tym samym kształtując opłatę proporcjonalnie do liczby i rodzaju nasadzeń, które poczynili oni w okresie obowiązywania decyzji. Opłata 47 492,29 zł stała się sporną kwotą, powodując podjęcie przez B.C i T.C. dalszych kroków w sprawie.

Zachowanie skarżących zasługuje na aprobatę, gdyż prezydent miasta, wydając decyzję, nie wziął pod uwagę, iż mimo że wnioskodawcy nie w pełni wykonali postanowienia wskazane im w decyzji, to jednak zastąpili określone gatunki drzew innymi. Tym samym nie można uznać racji prezydenta co do faktu, że niedokonanie zasadzenia określonego rodzaju drzewa przesądza o tym, że należy uznać to za sytuację, jakby w ogóle go nie posadzono. Co prawda wnioskodawcy nie dostosowali się do warunków decyzji, zrealizowali jednak cel, który miał przyświecać temu zabiegowi w związku z wycinką jednych gatunków drzew i zastąpienia ich innymi. Mając na uwadze decyzję prezydenta miasta, uznać ją należy za całkowicie błędną, gdyż wnioskodawcy, sadząc inne gatunki drzew, wykonali główne założenie, które wprost wynika z ustawy o ochronie przyrody, tj. kompensację przyrodniczą.

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁵ SKO utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy. W uzasadnieniu jako podstawę rozstrzygnięcia wzięto pod uwagę art. 83c, 84 i 87 ustawy o ochronie przyrody. Artykuł 83c ust. 3 ustawy przewiduje, że wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych bądź przesadzenia danego drzewa albo krzewu. Z kolei zgodnie z art. 84 ust. 1 za usunięcie drzewa lub krzewu posiadacz nieruchomości

4 Ibidem.

5 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 54, 187.

ponosi stosowne opłaty, naliczane w wydanym zezwoleniu i pobierane przez właściwy organ. O umorzenie należności z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów można się starać w sytuacji, gdy przesadzone drzewa albo krzewy zachowały odpowiednio długą żywotność bądź jej nie zachowały z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości. Jeśli jednak posiadacz przyczynił się do niezachowania żywotności po upływie okresu, o którym mowa w art. 84 ust. 3, opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zachowały żywotności.

Zdaniem SKO z przytoczonych regulacji wynika w sposób jednoznaczny, że konsekwencją odroczenia terminu płatności jest konieczność powrotu przez organ wydający zezwolenie na wycięcie drzew do sprawy opłaty za usunięcie drzew i krzewów po upływie terminu odroczenia, w celu ustalenia, czy nałożony obowiązek został wykonany, a jeśli tak, to czy przesadzone lub nasadzone zastępczo drzewa lub krzewy zachowały żywotność, a jeśli nie, to z jakiej przyczyny⁶.

Organ właściwy do wydania decyzji w sprawie usunięcia drzew dokonał proporcjonalnych przeliczeń dla 6 drzew oraz dla 13 z 15 sztuk określonych w decyzji ze stycznia 2015 r. i za ich usunięcie naliczył opłatę w kwocie 308 789 zł, co stanowi 86,67% wszystkich drzew kompensacyjnych. Zatem pozostała opłata, 47 492, 29 zł, wynikająca z wyliczeń urzędu, stanowiła 13,33% drzew kompensacyjnych⁷. Zdaniem SKO prezydent miasta jako organ I instancji prawidłowo zweryfikował stan nasadzeń następczych, dlatego podtrzymało stanowisko uznające, że odwołujący nie wywiązali się z obowiązku wykonania nasadzeń rekompensujących.

Ustawa o ochronie przyrody w art. 87 ust. 7 przewiduje, że w przypadku niewykonania nasadzeń zastępczych lub części z nich zgodnie z zezwoleniem opłata jest przeliczana proporcjonalnie do liczby drzew bądź powierzchni krzewów, które nie zostały wykonane zgodnie z decyzją. Odnosząc się do zarzutów odwołujących, SKO stwierdziło, że B.C. i T.C. nie zrealizowali obowiązku nałożonego w zezwoleniu, tj. części 13,33% i ziszczenia przesłanki poboru opłaty wskazanej w art. 87 ust. 7 o ochronie przyrody. Uznało również za nieistotne wyjaśnienia odwołujących, że dokonali zgłoszenia wykonania nasadzeń kompensujących na terenie działki, a organ wydający zezwolenie popełnił omyłkę, wskazując odmianę klonu polnego. Według SKO to strony powinny jasno i precyzyjnie wywiązać się z postanowień umowy i w razie jakichkolwiek wątpliwości wystarczyłoby oświadczenie organu I instancji dotyczące uznania lub nieuznania wspomnianego gatunku drzewa jako odpowiedniego do zasadzenia. Dalej stwierdzono, że nie ma możliwości wartościowania przyczyn niezrealizowania obowiązku wykonania nasadzeń i w związku z tym sankcja jest zasadna. Skargę na decyzję złożył T.C., domagając się uchylecia obu decyzji, tj. SKO i prezydenta miasta.

Nie budzi wątpliwości fakt, że zezwolono na usunięcie siedmiu drzew z obowiązkiem uiszczenia z tego tytułu opłaty, która została odroczone w związku z zamiarem wykonania piętnastu nasadzeń kompensacyjnych. Jedno drzewo nie zostało usunięte (kasztano-

⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 grudnia 2020 r., II SA/Go 337/20, LEX nr 3103749.

⁷ Por. art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2020 r. poz. 1219.

wiec) i w związku z tym strona nie skorzystała ze swoich uprawnień i nie powinna ponosić obowiązków w postaci zarówno opłaty za korzystanie ze środowiska, jak i dokonania nasadzeń kompensacyjnych. Skoro te ostatnie są związane z opłatą za usunięcie drzew, to brak obowiązywania opłaty niesie za sobą niemożność domagania się realizacji nasadzeń rekompensujących. Co do samej opłaty, to organ I instancji zauważył taką konieczność i dokonał stosownego przeliczenia, postępowanie jednak zostało przeprowadzone przy zmienionym stanie faktycznym, bez jakiegokolwiek zmiany w pierwotnym zezwoleniu na usunięcie drzew⁸. Zdaniem strony zmiana stanu faktycznego wpływa na sposób wykonania decyzji, oczywiście nieautomatycznie, lecz w trybie art. 155 k.p.a., na wniosek podmiotu zainteresowanego, lub art. 162 k.p.a., przez wygaszenie decyzji w całości bądź w części pozwala na zmianę postanowień decyzji przyznającej uprawnienia albo nakładającej obowiązki. Brak skorzystania przez stronę z uprawnień wynikających z zezwolenia na usunięcie drzew czyni taką decyzję bezprzedmiotową, a jej wygaszenie leży zarówno w interesie społecznym, jak i w interesie strony, jeśli więc nie skorzystała ona z przyznanych jej uprawnień, a przedmiot postępowania jest podzielny, to wydana decyzja powinna być częściowo wygaszona. Działanie takie może zaistnieć w trybie wnioskowym albo z urzędu, zatem brak wniosku nie usprawiedliwia organów administracji. Prezydent miasta zauważył konieczność uwzględnienia zaistniałego stanu faktycznego w zakresie należnej opłaty, nie ingerował jednak w treść pierwotnego zezwolenia, co spowodowało, według skarżącego, wadliwość decyzji o umorzeniu opłaty, pomija bowiem ona obowiązki wynikające z pierwotnego zezwolenia. Bez podstawy prawnej pominięto część obowiązków spoczywających na stronie, czyli opłatę za pozostawiony kasztanowiec. Nie zmodyfikowano więc w żaden sposób powinności związanych z wykonaniem nasadzeń zastępczych, mimo że obowiązek posadzenia piętnastu drzew był adekwatny do usunięcia siedmiu drzew, a nie sześciu, które zostały w praktyce ścięte. Decyzja ta została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Ocena rozstrzygnięcia i argumentacji Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (krytyka/aprobata)

Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Gorzowie Wielkopolskim uznał, że zaskarżoną decyzję należy pozbawić mocy wiążącej, i uchylił decyzję organu I instancji oraz SKO. Sąd uznał, że materialnoprawną przesłanką zaskarżonej decyzji jest art. 84 ustawy o ochronie przyrody. Należy pozytywnie odnieść się do tego wyroku ze względu na to, że organy I i II instancji nie powinny obciążać T.C. i B.C. określoną opłatą za usunięcie drzew i krzewów, powołując się wyłącznie na fakt, że nie dokonali określonego w zezwoleniu nasadzenia zastępczego. W niniejszej sprawie spór sprowadzał się zatem do tego, czy posadzenie dwóch drzew tego samego gatunku, ale innej odmiany, mogło być podstawą

8 Staniszevska, L., *Rozważania w przedmiocie adekwatności i sprawiedliwości administracyjnych kar pieniężnych na gruncie ustawy o ochronie przyrody, ze szczególnym uwzględnieniem kar z tytułu usunięcia drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia*, Studia Prawa Publicznego 2013, nr 3, s. 137–158.

do obciążenia użytkowników sporną opłatą, i czy organy słusznie uznały, że nie dokonano wymaganych nasadzeń.

Ustawodawca ma względną swobodę w określaniu nazw różnych kategorii danin publicznych (na przykład są to podatki, opłaty, obowiązkowe wpłaty do budżetu lub państwowego funduszu celowego, składki obowiązkowe)⁹. Każda danina publiczna odznacza się pewnymi cechami: przymusowością, bezzwrotnością, charakterem pieniężnym itp.¹⁰ Są one pobierane przez państwo w celu wykonywania zadań publicznych. W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych daniny publiczne to: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw¹¹.

Na gruncie doktryny prawa finansowego¹² opłatę definiuje się jako rodzaj daniny publicznej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, tj. jako świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, ustalone jednostronnie, pobierane na rzecz Skarbu Państwa lub gminy. Dodatkowo za Anną Barczak można uznać, że opłaty za korzystanie ze środowiska są formą daniny publicznej, ponieważ mają następujące cechy:

- zostały ustanowione w drodze ustawy, na przykład ustawy Prawo ochrony środowiska,
- ich elementy konstrukcyjne, tzn. podmioty zobowiązane do uiszczania opłat, przedmiot opłaty, podstawę wymiaru, stawki, zwolnienia, zwwyżki, zniżki określono w ustawie. W ten sposób spełniono standardy wynikające z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹³ odnoszące się do nakładania zarówno podatków, jak również „innych danin publicznych”,
- opłaty są ekwiwalentne, tzn. ponoszącemu opłatę przysługuje określone świadczenie wzajemne. W tym przypadku jest to możliwość korzystania z zasobów środowiska. Stanowią szczególnego rodzaju wycenę poszczególnych komponentów środowiska:
- opłaty za korzystanie ze środowiska są opłatami publicznymi, tzn. wpływy z tych opłat są przeznaczane na realizację zadań publicznych w sferze ochrony środowiska,
- wpływy z tych opłat stanowią przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dochody budżetów powiatów i budżetów gmin. Są to zatem przychody i dochody jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych,
- do zobowiązań z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴, a więc analogicznie, jak do innych danin publicznych¹⁵.

9 Gliniecka, J., *Aspekty funkcjonalne opłat w polskim systemie danin publicznych – stan obecny i perspektywy (tezy wystąpienia)*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 1–2, s. 45–51.

10 Będzieszak, M., *Opłaty jako źródło finansowania wybranych zadań publicznych – istota i konsekwencje wykorzystania*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów* 2014, z. 137, s. 87–107.

11 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *Dz.U.* z 2021 r. poz. 305.

12 Dzwonkowski, H. i Gliniecka, J. (red.), *Prawo finansowe*. Warszawa 2013.

13 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., *Dz.U.* Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

14 Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, *Dz.U.* z 2020 r. poz. 1427, z późn. zm.

15 Barczak, A., *Opłaty za korzystanie ze środowiska jako źródło finansowania zadań ochronnych jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2016, nr 4, s. 701–709.

Jeśli zaś chodzi o funkcje, jakie pełni opłata za korzystanie ze środowiska, to w doktrynie uznaje się dwie, tj. bodźcową i redystrybucyjną. Osadzenie opłaty (jako daniny publicznej) na gruncie prawa ochrony środowiska¹⁶ w konsekwencji oznacza, że należy ją rozumieć w określony sposób, odnoszący się do roli, jaką ma odgrywać w obszarze przyrodniczym. Opłata bodźcowa ma niejako wywołać reakcję względem jej odbiorcy, aby dążył do ochrony środowiska, ponieważ w przeciwnym razie zostanie na niego nałożona określona kwota pieniężna. Opłata redystrybucyjna z kolei jest źródłem dochodów funduszy ochronnych (fundusze na ochronę gatunków i siedlisk czy fundusz dla przyrody)¹⁷. W praktyce wydaje się wręcz niemożliwe, aby opłata spełniała obie te funkcje jednocześnie. Z reguły ma tylko tę fiskalną i nie wywołuje pewnego rodzaju zachowania wśród obywateli, by dążyli do ochrony środowiska. Coraz częściej jednak podejmuje się działania prowadzące do osiągnięcia sytuacji idealnej, a mianowicie, żeby w miarę możliwości opłata pełniła obie powyższe funkcje.

Kwestie związane z opłatą za korzystanie ze środowiska reguluje przede wszystkim ustawa Prawo ochrony środowiska, zaliczając ją do środków finansowo-prawnych ochrony przyrody. W myśl tej ustawy jest to opłata za wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza, ścieków do wody czy ziemi, składowanie odpadów. Ponadto za opłatę za korzystanie ze środowiska uznaje się także tę za usuwanie krzewów i drzew, której odrębne warunki ponoszenia zostały uregulowane w ustawie o ochronie przyrody.

Poniesienie opłaty za korzystanie ze środowiska jest wydatkiem publicznym, który podlega klasyfikacji za pomocą podziałki paragrafowej z załącznika nr 4 do rozporządzenia ministra finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (dalej: KlasBudżR)¹⁸. Dokonanie prawidłowego doboru „paragrafu wydatków” dla tej opłaty wymaga przesłедzenia całości podziałek paragrafowych właściwych wydatkom bieżącym. Analizowana opłata z ustawy o ochronie środowiska nie stanowi świadczenia ekwiwalentnego (zapłaty za coś), ale jest daniną o charakterze publicznoprawnym¹⁹. Nie będąc „podatkiem” *sensu stricto*, ale opłatą, nie może być również ona objęta podziałką § 452 – Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu.

W wyniku redystrybucji opłata trafia nie tylko do budżetu gminy i powiatu, ale także do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W konsekwencji braku podziałki paragrafowej, jaka wprost swoją nazwą lub komentarzem obejmowałaby opłatę za gospodarcze korzystanie ze środowiska, jedyną właściwą podziałką pozostaje: § 443 – „Różne opłaty i składki”. Zgodnie z komentarzem do § 443 podziałka ta służy między innymi do

16 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2020 r. poz. 1219.

17 Danecka, D. i Radecki, W., *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Komentarz*. Warszawa 2017.

18 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207.

19 Gliniecka, J., *Interwencyjna funkcja opłat w polskim systemie budżetowym*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1986, z. 4, s. 45–55.

opisywania „innych płatności” nieuwjętych w pozostałych podziałkach wydatków bieżących z KlasBudżR²⁰.

Zgodnie z powyższym, wydatki te powinny być zaklasyfikowane w dziale i rozdziale właściwym dla ewidencjonowania wydatków z tytułu merytorycznej działalności jednostki – tutaj: działalności powodującej obowiązek poniesienia opłaty za korzystanie ze środowiska.

Opłata za usunięcie drzew i krzewów, w odróżnieniu od innych opłat wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska, określana jest na drodze decyzji administracyjnej, do pozostałych natomiast opłat przyjęto w systemie prawnym mechanizm samoobliczania. Decyzję o usunięciu drzew lub krzewów wydaje organ właściwy do wydania takiego zezwolenia. Nie ma wątpliwości, że wydaje się jedną decyzją administracyjną, w której właściwy organ jednocześnie zezwala na usunięcie drzewa bądź krzewu oraz określa wysokość należnej opłaty, jeżeli art. 86 ustawy o ochronie przyrody nie zwalnia z tego obowiązku.

W myśl postanowień głosowanego orzeczenia art. 84 ust. 7 ustawy w żaden sposób nie uwzględnia specyfikacji niewykonania nasadzeń zastępczych. Stanowisko to zasługuje na aprobatę, gdyż wspomniany artykuł jest przepisem ogólnym. Wskazuje on tylko, że opłata naliczana jest proporcjonalnie w sytuacji niedokonania nasadzeń bądź ich części, do czego wskazany podmiot był zobowiązany. Trudno przychylić się do wniosków wysuniętych przez prezydenta miasta i SKO uznających, że taka sama opłata powinna być naliczana zarówno w przypadku braku nasadzeń, jak i ich wykonania, ale w sposób niezgodny z decyzją czy też wskazanym w art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody brakiem zachowania ich żywotności z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości.

Artykuł 84 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody stanowi o niezgodności nasadzeń zastępczych lub ich części z zezwoleniem, co doprowadziło prezydenta miasta i SKO do wniosków, że każde odstępstwo od zezwolenia skutkować powinno naliczeniem stosownej opłaty, której wysokość winna być taka sama, gdyby podmioty w ogóle nie dokonały nasadzeń. Nie wzięto pod uwagę sytuacji wnioskodawców, a każdy przypadek wymaga indywidualnego podejścia i wnikliwej analizy. W tej sprawie organy I i II instancji (odpowiednio prezydent miasta i SKO) tego nie uczyniły i dokonanie nasadzeń niezgodnych z decyzją potraktowały tak, jakby ich w ogóle nie było. Nie zwróciły uwagi na fakt, że nasadzono te same rodzaje roślin, lecz odmiennych gatunków. Niemniej nie wpłynęło to negatywnie na środowisko, gdyż oba gatunki klonów, czy odmiana kulista, czy zwyczajna, wymagają między innymi takich samych warunków glebowych, wodnych czy odpowiedniego nasłonecznienia.

Należy zauważyć, na co również wskazuje WSA i to stanowisko także zasługuje na aprobatę, że w myśl ustawy o ochronie przyrody zasadą jest ponoszenie opłat za usunięcie drzew i krzewów, które naliczane są w zezwoleniu na dokonanie tej czynności. Jeżeli jednak wydanie zezwolenia uzależnione jest od wykonania nasadzeń następczych, o czym stanowi art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, to na pierwszy plan wysuwa się główny cel tego przedsięwzięcia, jakim jest kompensacja przyrodnicza. „Pod pojęciem kompensa-

20 Lachiewicz, W., *Klasyfikacja wydatku z tytułu opłaty za korzystanie ze środowiska*, w Lachiewicz, *Klasyfikacja budżetowa*. Warszawa 2020, s. 98.

cji przyrodniczej w przypadku wycinki drzew należy bowiem w szczególności rozumieć dokonanie ponownego zadrzewienia lub utworzenia skupień roślinności prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowaniu walorów krajobrazowych²¹. „Mimo lakoniczności regulacji prawnej w zakresie kompensacji przyrodniczej zasada ta daje podstawę do określenia nie tylko liczby drzew, które mają być posadzone w zamian za te usuwane, ale także ich gatunku, rozmiarów (np. obwód pnia lub wysokość) oraz miejsca posadzenia²². Sąd uwzględnił w swoim wyroku prymat kompensacji przyrodniczej nad mocą wydanej decyzji, czego nie uczynili ani prezydent miasta, ani SKO.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził też, że w niniejszej sprawie nasuwają się pytania, czy w przypadku, gdy podmiot zobowiązany do dokonania nasadzeń następczych zamiast wymaganych przez organ nasadzeń dwóch klonów polnych odmiany kulistej posadził dwa klony zwyczajne, nie został osiągnięty podstawowy cel tych nasadzeń, tj. wspomniana wyżej kompensacja przyrodnicza, a jeżeli tak, to w jakim stopniu – czy należy to traktować na równi z brakiem dokonania nasadzeń, czy też brakiem zachowania ich żywotności z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości. Odpowiadając na te pytania, na podstawie zaprezentowanego stanu faktycznego i prawnego, dochodzimy do wniosków, że B.C. i T.C. zrealizowali podstawowy cel, jakim jest kompensacja przyrodnicza, której należy dokonać po usunięciu drzew i krzewów. Przepisy ustawy w sposób bardzo lakoniczny wskazują, że wydanie zezwolenia czy naliczenie opłaty zależą od różnych czynników, między innymi od dokonania nasadzeń zastępczych, co okazało się głównym sporem w sprawie. Użytkownicy wieczyści, pomimo że dokonali nasadzeń innych niż wskazanych w zezwoleniu gatunków drzew, w żaden sposób nie naruszali norm zawartych w art. 84 ustawy o ochronie przyrody. Należy uznać, że ustawodawca pozostawił organom luz decyzyjny w tej kwestii, wskazując jednak, że najważniejszym założeniem jest to, aby usunięcia przynosiły jakiegokolwiek korzyści, chociażby w postaci nasadzeń zastępczych, które – ze względu na swoją specyfikację – mogą być roślinnością łatwiejszą w utrzymaniu i niewyniszczającą innych gatunków roślin znajdujących się w pobliżu. Prezydent miasta i SKO nie wzięli pod uwagę faktu, że B.C. i T.C. dokonali korzystniejszego nasadzenia niż to, które zostało na nich wymuszone.

Przeliczenie opłaty i obciążenie strony obowiązkiem jej uiszczenia, tak jak w niniejszej sprawie, ma charakter wyłącznie fiskalny, a jak już wyżej wskazano, nie taki cel przyświeca regulacji art. 84 ust. 3–7 ustawy o ochronie przyrody. Przeliczenie i nałożenie określonej opłaty ma sens tylko wtedy, kiedy jakaś część nasadzeń w ogóle nie została wykonana lub przeprowadzono ją z rażącym naruszeniem wymogów zezwolenia, tym samym nie osiągnąjąc podstawowego założenia, jakim jest kompensacja przyrodnicza. W opisywanym stanie faktycznym nie doszło do takiego zaniedbania, co podkreślił w swoim wyroku WSA.

Prezydent miasta i SKO skupili się na tym, że B.C. i T.C. tylko w dwóch przypadkach dokonali nasadzeń w sposób sprzeczny z zezwoleniem. Organy te w żaden sposób nie pró-

21 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 grudnia 2020 r., II SA/Go 337/20, LEX nr 3103749.

22 Łukaszkiewicz, J., *Nasadzenia zastępcze drzew w miastach – główne problemy z decyzjami administracyjnymi*, Zrównoważony Rozwój – Zastosowania 2013, nr 4, s. 29.

bowwały ustalić, dlaczego taka sytuacja miała miejsce i jaka motywacja kryła się za takim działaniem. Trzeba zauważyć, że ich postępowanie było jedynie formalnym obowiązkiem naliczenia opłaty. Skupili się na jej redystrybucyjnej funkcji, nie zdając sobie w ogóle sprawy, że odstępstwo od wymagań zawartych w zezwoleniu miało swoje umotywowane powody. Przede wszystkim uznali, że najistotniejsze było naliczenie określonej opłaty, która w toku rozstrzygnięcia sprawy okazała się niesłuszna co do kwestii związanej z nasadzeniami zastępczymi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że obie odmiany klonu mają wspólne cechy, zwłaszcza – co już wcześniej wskazano – co do wymogów gleby, odporności na trudne warunki (niska temperatura powietrza, zanieczyszczenia), a różnią się jedynie ostatecznymi rozmiarami liści, kwiatów i owoców. Odmienności te nie eliminują zrealizowania celu w postaci kompensacji przyrodniczej, dlatego też należy potwierdzić stanowisko WSA w tym aspekcie i uznać, że żadna z zaprezentowanych różnic pomiędzy poszczególnymi gatunkami nie stanowi przesłanki, na mocy której organy obciążą zobowiązanych opłatą porównywalną do tej, która naliczana jest w sytuacji braku jakichkolwiek nasadzeń.

Zgodnie ze stanowiskiem WSA należy uznać, że postępowanie wyjaśniające w tym zakresie zostało przez organy przeprowadzone z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. i związanej z nią zasady regulacji zawartej w art. 77 § 1 k.p.a., a dotyczącej obowiązku zbierania materiału dowodowego. Zaniechanie przez organ administracji państwowej podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego i realizacji naczelnej zasady postępowania administracyjnego, określonej w art. 7 k.p.a., jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji. W tym aspekcie wyrok WSA również zasługuje na aprobatę, ponieważ prezydent miasta i SKO nie zebrali odpowiedniego materiału dowodowego, by można było podtrzymać zaskarżoną decyzję. Rozstrzygnęli tę sprawę w sposób powierzchowny i zgeneralizowany, tzn. nie zwrócili uwagi na indywidualne powody, które skłoniły T.C. i B.C. do zasadzenia innych odmian klonu niż te wskazane w zezwoleniu. Pomimo że nie można uznać działania organu za sprzeczne z przepisami prawa, to jednak ich decyzja nie zasługuje na aprobatę, gdyż w żaden sposób nie zbadali sprawy, nie przeanalizowali korzyści, jakie mogą płynąć z zasadzenia innego gatunku klonu, a przede wszystkim ich decyzje nie zostały wydane z poszanowaniem obowiązku zrealizowania kompensacji przyrodniczej.

Po zbadaniu sprawy WSA uchylił zaskarżoną decyzję SKO, tak samo jak poprzedzającą ją decyzję prezydenta miasta, a także zasądził od SKO na rzecz skarżącego T.C. 5042 zł tytułem zwrotu kosztów sądowych.

Podsumowanie

Głosowane orzeczenie, jak wyżej zostało wskazane, zasługuje na aprobatę. Orzeczenie WSA w prawidłowy sposób rozstrzygnęło stan sprawy. Należy zauważyć, że B.C. i T.C. w żaden sposób nie naruszali przepisów zawartych w ustawie o ochronie przyrody. Wprawdzie nie

zrealizowali w pełni postanowień zawartych w zezwoleniu na usunięcie drzew, osiągnęli jednak podstawowy cel, jakim jest kompensacja przyrodnicza. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w swoim wyroku z 3 lutego 2015 r.²³ podkreślił, że nie jest właściwy pogląd, iż organ administracji, wydając decyzję o zezwoleniu na usunięcie drzew i nakładając w niej obowiązek dokonania nasadzeń, może jedynie określić liczbę drzew. Możliwe jest sprecyzowanie tego obowiązku poprzez wskazanie na przykład ich gatunków czy też innych parametrów, jakie mają spełniać drzewa. Oczywiście nie ma wątpliwości co do tego, że NSA w powyższym wyroku również ma rację i skarżący powinni postępować zgodnie z wytycznymi.

Odmienne kształtowałyby się sytuacja, na co także zwraca uwagę NSA, gdyby nasadzenia dokonywane były na obszarze szczególnie chronionym bądź kiedy trzeba by było dokonać nasadzeń gatunków zagrożonych. Wtedy rzeczywiście można by było przychylić się do decyzji wydanej przez prezydenta miasta i podtrzymanej przez SKO. Na podstawie zbadanego stanu faktycznego sprawy wiadomo jednak, że T.C. i B.C. dokonali nasadzeń na zwykłym obszarze, niebędącym pod ochroną.

Warto też zaznaczyć, że stopień szczegółowości dotyczący nasadzeń drzew powinien zależeć od okoliczności. Jeżeli organ wymaga, by były one wykonane na obszarze chronionym, to powinien precyzyjnie zaznaczyć taką informację w zezwoleniu, jednocześnie zawiadamiając strony o konsekwencjach ciążących na nich, gdyby nie zrealizowały tych postanowień. Im obszar bardziej chroniony, tym bardziej wymaga się, aby decyzje wydawane przez organy cechowały się dokładnością. Orzeczenie to zwraca uwagę na fakt, jak ważne jest precyzyjne określenie przedmiotu decyzji, czego nie uczyniły organy I i II instancji.

Pomimo tego, że w ramach nasadzeń zastępczych T.C. i B.C. zamienili gatunek klonu polnego, nie można im zarzucić, że nie dokonali kompensacji przyrodniczej. Tym samym niedopuszczalne jest, aby w tym zakresie obciążyć ich dodatkową opłatą, utożsamiając zmianę nasadzeń z ich brakiem.

Bibliografia

Literatura

- Barczak, A., *Oplaty za korzystanie ze środowiska jako źródło finansowania zadań ochronnych jednostek samorządu terytorialnego*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2016, nr 4.
- Będzieszak, M., *Oplaty jako źródło finansowania wybranych zadań publicznych – istota i konsekwencje wykorzystania*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów 2014, z. 137.
- Danecka, D. i Radecki, E., *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Komentarz*. Warszawa 2017.
- Dzwonkowski, H. i Gliniecka, J. (red.), *Prawo finansowe*. Warszawa 2013.
- Gliniecka, J., *Aspekty funkcjonalne opłat w polskim systemie danin publicznych – stan obecny i perspektywy (tezy wystąpienia)*, Finanse Komunalne 2010, nr 1–2.
- Gliniecka, J., *Interwencyjna funkcja opłat w polskim systemie budżetowym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1986, z. 4.

23 Wyrok NSA z 3 lutego 2015 r., II OSK 1516/13, LEX nr 1794206.

Lachiewicz, W., *Klasyfikacja wydatku z tytułu opłaty za korzystanie ze środowiska*, w Lachiewicz, W. *Klasyfikacja budżetowa*. Warszawa 2020.

Łukaszewicz, J., *Nasadenia zastępcze drzew w miastach – główne problemy z decyzjami administracyjnymi*, *Zrównoważony Rozwój – Zastosowania* 2013, nr 4.

Staniszewska, L., *Rozważania w przedmiocie adekwatności i sprawiedliwości administracyjnych kar pieniężnych na gruncie ustawy o ochronie przyrody, ze szczególnym uwzględnieniem kar z tytułu usunięcia drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia*, *Studia Prawa Publicznego* 2013, nr 3.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. z 2014 r. poz. 1053.

Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów z dnia 3 lipca 2017 r., Dz.U. poz. 1330.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 735.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2020 r. poz. 1427.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2020 r. poz. 1219.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2020 r. poz. 55.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 305.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 3 lutego 2015 r., II OSK 1516/13, LEX nr 1794206.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 8 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1123/19, Legalis nr 2333782.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 grudnia 2020 r., II SA/Go 337/20, LEX nr 3103749.