

Krzysztof Gruszecki¹

ORCID ID: 0000-0002-5759-700X

ZADANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE OCHRONY ZIELENI ORAZ FORMY ICH REALIZACJI – UWAGI WYBRANE

ABSTRACT

Public administration tasks in the scope of green areas protection and the forms of their implementation – selected remarks

The article presents forms of administration activities which may influence the condition of green areas. It is pointed out that the analysis of public administration tasks in the scope of green areas protection cannot be limited only to the solutions presented in the Act of April 16, 2004 on the protection of the environment². It is stressed that actions taken on the basis of other legal acts, not necessarily directly related to the protection of the environment, may also have an influence on the condition of green areas. Both planning acts and decisions issued in specific cases may have this kind of character. The legal effects

1 Radca prawny z Inowrocławia, autor wielu publikacji z zakresu prawa ochrony środowiska, ochrony przyrody oraz odpadów.

2 „Polish Journal of Laws” from 2021, item 1098.

resulting from them may indirectly affect the green areas. Therefore, the necessity of taking complementary actions by all authorities is indicated, the application of which may ensure effective protection of green areas. Solutions that may enable it are already existing and operational, but they should be properly used.

Keywords: protection of the environment, green areas, trees, bushes, local spatial management plan, permit, fines

Słowa kluczowe: ochrona przyrody, zieleni, tereny zieleni, drzewa, krzewy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zezwolenie, kary pieniężne

1. Wprowadzenie

Zieleni jest tym składnikiem otaczającego nas środowiska, z którym praktycznie każdy ma do czynienia bez względu na to, czy jest mieszkańcem miasta, czy wsi. Jednocześnie w zależności od sytuacji może ona spełniać różnorakie funkcje, poczynając od sanitarnych w przypadku zieleni o charakterze izolacyjnym przez zachowawczo-kulturową w przypadku zabytkowych założeń arborystycznych po typowo gospodarczą w przypadku drzew lub krzewów sadzonych na plantacjach³. Dlatego też bardzo ważna jest kompleksowa dbałość o ten składnik środowiska oraz uwzględnianie konieczności jego ochrony w różnych działaniach. Olbrzymią rolę do odegrania w tym zakresie mają organy administracji i to nie tylko te kojarzone z ochroną środowiska, lecz wszystkie, których działania mogą wywrzeć wpływ na stan środowiska, a w tym przypadku zieleni. W związku z tym z punktu widzenia skuteczności ochrony środowiska bardzo ważne jest usystematyzowanie zadań organów administracji w zakresie zieleni oraz wskazanie środków prawnych mogących mieć wpływ na zapewnienie jej skutecznej ochrony. Dlatego też w tym opracowaniu omawiany problem zostanie przedstawiony w ujęciu horyzontalnym z podkreśleniem konieczności podejmowania działań o charakterze kompleksowym. Tylko przy takim podejściu można bowiem mówić o skuteczności ochrony środowiska, w tym zieleni.

³ W. Szafer, *Ochrona przyrody a postulaty higieny społecznej*, „Ochrona Przyrody” 1933, r. 13, Kraków, s. 16 i n.

2. Pojęcie zieleni

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań niezbędne staje się ustalenie, co należy rozumieć przez pojęcie zieleni w świetle obowiązujących przepisów prawa. Nie jest ono bezpośrednio definiowane. Jednak zgodnie z postanowieniami art. 5 pkt 21 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴ przez tereny zieleni rozumie się tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzyszącą drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym. Na kanwie postanowień tego przepisu w orzecznictwie wskazuje się, że:

za tereny zielone mogą być uznane tereny spełniające cele określone w art. 5 pkt 21 ustawy. O tym, czy występuje teren zieleni, będzie więc przesądzał sposób wykorzystania nieruchomości w danym momencie. Zasadniczo tereny zieleni będą przedmiotem własności państwowej bądź jednostek samorządu terytorialnego, choć nie można wykluczyć, że funkcje publiczne mogą być realizowane przez podmioty prawa prywatnego (placówki oświatowe lub opieki medycznej)⁵.

Z przytoczonego przepisu oraz zacytowanego poglądu wynika, że pojęcie terenów zieleni ma bardzo szeroki zakres znaczeniowy. W związku z tym za zieleń z punktu widzenia ochrony przyrody należy uznać zbiór roślin znajdujący się na terenach zieleni. Nie ma natomiast znaczenia, kto jest odpowiedzialny za zieleń na konkretnej nieruchomości. Istotne są jedynie cele przewidziane do osiągnięcia.

3. Obowiązki organów administracji w zakresie ochrony przyrody

Dlatego też analizując zakres obowiązków spoczywających na organach administracji w zakresie ochrony zieleni, w pierwszej kolejności należy

⁴ Dz.U. z 2021 r., poz. 1098.

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 27 czerwca 2019 r., VIII SA/Wa 358/19.

przypomnieć postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zgod-
nie z którym „obowiązkiem organów administracji publicznej, osób praw-
nych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość
o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym”. Okoliczno-
ścią, na którą zwraca się uwagę na kanwie tego przepisu, jest to, że adresa-
tem tego obowiązku są wszystkie organy administracji bez względu na to,
czy realizują zadania w zakresie ochrony przyrody, czy też nie. Nie można
bowiem precyzyjnie przewidzieć, w jakim wypadku działalność konkret-
nego organu może mieć wpływ na ochronę przyrody⁶. Na kanwie postano-
wień tych przepisów w orzecznictwie zasadnie podkreśla się, że:

obowiązek dbałości o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem naro-
dowym organy winny realizować w każdym prowadzonym postępowaniu
administracyjnym, w szczególności takim, którego celem jest zapewnienie
ochrony środowiska naturalnego człowieka, zwłaszcza w sprawie dotyczącej
wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Brak wnikliwej ana-
lizy złożonego w sprawie raportu o oddziaływaniu na środowisko pod kątem
wpływu planowanego przedsięwzięcia na znajdujące się na jego obszarze for-
my ochrony przyrody stanowi naruszenie nie tylko powyższego obowiązku,
lecz także art. 7 i 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej:
k.p.a.), w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy”⁷.

W związku z tym również organy, które *prima facie* nie realizują zadań
z zakresu ochrony środowiska, mogą w pewnych sytuacjach być za to od-
powiedzialne. Dlatego też podejście w tym zakresie musi być horyzontalne.
Fragmentaryczne analizowanie zadań organów administracji może nie
gwarantować skutecznej ochrony przyrody, a co za tym idzie także ziele-
ni. Z punktu widzenia podstaw formalnych ochrony zieleni nie można za-
pominać również o postanowieniach art. 78 ustawy o ochronie przyrody.
Zgodnie z postanowieniami tego przepisu „rada gminy jest obowiązana
zakładać i utrzymywać w należytym stanie tereny zieleni i zadrzewienia”.
Rozwiązanie to stanowi przejaw konkretyzacji obowiązków wynikających
z art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸,

⁶ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 40–41.

⁷ Wyrok WSA w Kielcach z 30 grudnia 2013 r., II SA/Ke 874/13.

⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.

w którego myśl jednym z zadań samorządu gminnego jest zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej w zakresie „zieleni gminnej i zadrzewień”. Niestety przytoczone rozwiązania art. 78 ustawy o ochronie przyrody nie precyzują zbyt dokładnie, w jaki sposób zadanie to powinno być realizowane w praktyce. W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że może to następować przez odpowiednie kształtowanie przestrzeni w procesie planowania jej zagospodarowania⁹. Dlatego bywa z tym różnie, jak z całą gospodarką przestrzenną. Jednak może się to zmienić między innymi pod naciskiem społeczności lokalnej domagającej się właściwego wywiązywania z nałożonego na samorząd gminny obowiązku.

4. Formy działania organów administracji, w których procesie stosowania występuje konieczność ochrony zieleni

4.1. Akty o charakterze generalnym

W związku z tym, analizując formy działania organów administracji, w których procesie stosowania należy pamiętać o konieczności ochrony zieleni, trzeba brać pod uwagę zarówno te o charakterze generalnym łącznie z tworzeniem przepisów prawa, jak i te związane z wydawaniem decyzji, których postanowienia mogą wpływać na stan zieleni. Na tę pierwszą konieczność wprost wskazują postanowienia art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, w którym wskazuje się, że cele związane z ochroną przyrody uwzględnia się w procesie tworzenia:

- » strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w art. 14 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.)¹⁰;
- » programów ochrony środowiska sporządzanych na podstawie art. 17 p.o.ś. przez organy wykonawcze województwa, powiatu i gminy;

⁹ D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 66.

¹⁰ Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 z późn. zm.

- » strategii rozwoju ponadlokalnego opracowywanych na podstawie art. 10g ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym;
- » strategii rozwoju województw przyjmowanych na podstawie art. 11 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹¹;
- » planów zagospodarowania województw przyjmowanych na podstawie art. 42 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹²;
- » studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przyjmowanych na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- » miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- » planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej przyjmowanych na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej¹³.

4.1.1. Ocena oddziaływania na środowisko

Przyjęcie wymienionych wyżej planów oraz strategii zgodnie z postanowieniami art. 46 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa ocenowa)¹⁴ wymaga wcześniejszego przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Podstawowym środkiem dowodowym w trakcie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest prognoza oddziaływania na środowisko, która zgodnie z postanowieniami art. 51 ust. 2 ustawy ocenowej powinna zawierać między innymi informacje o:

- » istniejącym stanie środowiska oraz potencjalnych zmianach tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu,

11 Dz.U. z 2020 r., poz. 1668 z późn. zm.

12 Dz.U. z 2021 r., poz. 741.

13 Dz.U. z 2020 r., poz. 2035.

14 Dz.U. z 2021 r., poz. 247 z późn. zm.

- » przewidywanych znaczących oddziaływaniach, w tym oddziaływaniach bezpośrednich, pośrednich, wtórnych, skumulowanych, krótkoterminowych, średnioterminowych i długoterminowych, stałych i chwilowych oraz pozytywnych i negatywnych, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na rośliny, powierzchnię ziemi, krajobraz.

Skoro zaś zieleń jest częścią szeroko rozumianego środowiska i częścią składową krajobrazu, to niewątpliwie w prognozie oddziaływania na środowisko opracowanej w związku ze sporządzaniem jednego z aktów planowania powinien być zbadany wpływ na stan zieleni. W przypadku zaś stwierdzenia możliwości wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania na ten składnik środowiska należy zaproponować określone działania minimalizujące lub kompensacyjne. Dlatego tak ważne w praktyce jest aktywne korzystanie przez np. społeczeństwo lub organizacje społeczne z możliwości, jakie daje uczestniczenie w strategicznej ocenie oddziaływania przeprowadzanej na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy ocenowej¹⁵.

Niestety w praktyce strategiczne oceny oddziaływania oraz ich wyniki bywają często bagatelizowane. W efekcie tego może dochodzić do przyjmowania aktów planowania, których realizacja może przesądzać los zieleni na konkretnym terenie. W tym opracowaniu nie ma miejsca na szczegółowe omawianie przebiegu tych postępowań. Należy jednak o nich zawsze pamiętać.

4.1.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Wśród aktów planowania wymagających przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania szczególną rolę odgrywają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowywane przez rady gmin na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, której art. 14 ust. 8 przewiduje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają walor prawa miejscowego. Oznacza to, że ich postanowienia

¹⁵ Szerzej na ten temat K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LEX/el., art. 39, 2020.

wywołują skutki prawne w odniesieniu do wszystkich podmiotów zainteresowanych ingerencją w przestrzeń konkretnej gminy, jeżeli ta jej część została objęta postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z czym odstępstwa od wynikających z niego ograniczeń mogą być stosowane tylko wówczas, gdy przepis prawa wyraźnie taką możliwość przewiduje albo dopiero po zmianie postanowień miejscowego planu. Taki charakter miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może więc mieć istotny wpływ na stan zieleni na obszarze objętym postanowieniami konkretnego planu.

Zgodnie natomiast z postanowieniami art. 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowienia planów miejscowych muszą uwzględniać również zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. W tym zakresie bez najmniejszych wątpliwości mieści się więc również gospodarowanie zielenią na terenie miast i wsi, której podstawową częścią składową są właśnie interesujące nas z punktu widzenia tego opracowania drzewa i krzewy. Sposób, w jaki miejscowy prawodawca chce gospodarować przestrzenią, jest elementem przysługującego mu tzw. władztwa planistycznego i w zależności od sytuacji (ukształtowania terenu, jego urbanizacji i innych czynników) jest ono różnie realizowane. W praktyce wskazuje się, że „zgodnie z koncepcją władztwa planistycznego, mającą umocowanie w przepisie art. 4 u.p.z.p., organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem. W pojęciu władztwa planistycznego mieszczą się zatem wprowadzone przez plany miejscowe ograniczenia prawa własności. Zainteresowane podmioty nie mogą więc oczekiwać, że rada gminy nie będzie korzystająca z przysługujących jej uprawnień, a jedynie dostosuje się do żądań właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem lub w bezpośrednim sąsiedztwie”¹⁶. W związku z tym sposób korzystania z władztwa planistycznego może decydować o dalszym występowaniu zieleni na konkretnym terenie objętym postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jeżeli jednak chodzi o drzewa i krzewy, to najważniejszą rolę w tym zakresie odgrywają rozwiązania związane bezpośrednio z ich ochroną.

¹⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z 21 marca 2019 r., II SA/Sz 1359/16.

Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowych planach określa się obowiązkowo:

- » zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- » zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- » zasady kształtowania krajobrazu.

W związku z tym standardem jest, że w planach zagospodarowania przestrzennego określa się pewne maksymalne poziomy zabudowy przez określenie np. wysokości budynków, a także przez określenie, jaka część nieruchomości po jej zagospodarowaniu na cele wynikające z planu zagospodarowania przestrzennego powinna pozostać biologicznie czynna. Rzadziej, ale też nie są to przypadki odosobnione, rady gmin w części planu związanej z ochroną środowiska wprowadzają postanowienia odnoszące się do obowiązku zachowania istniejącej zieleni, np. wysokiej (niestety z reguły nie definiując, co to pojęcie z punktu widzenia prawa oznacza, co może być w praktyce źródłem sporów interpretacyjnych). Niewątpliwie do tej kategorii mogą być zakwalifikowane znajdujące się na terenie nieruchomości drzewa o znacznych rozmiarach. W takich przypadkach może jednak dochodzić do kolizji pomiędzy podstawową funkcją wynikającą z postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (np. budownictwo jednorodzinne) a drzewami, w stosunku do których ten sam plan wprowadził dodatkowe ograniczenia związane z ochroną drzew lub krzewów.

W takich sytuacjach organ prowadzący postępowanie w przedmiocie wydania decyzji mogących mieć wpływ na sposób zagospodarowania terenu nie może przejść do porządku dziennego nad postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego i wydać decyzji w oderwaniu od postanowień przepisów prawa miejscowego. Mają one bowiem charakter wiążący zarówno dla podmiotów korzystających ze środowiska, jak i organów administracji. System prawny (którego częścią są również postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego będących przepisami prawa miejscowego) musi być interpretowany jako pewna spójna całość, a zasady wykładni wyłączają możliwość interpretacji przepisów prawa w ten sposób, że niektóre z nich lub ich fragmenty na skutek ich egzegezy stają się zbędne; taki sposób rozumienia przepisów prawa narusza podstawowe zasady wykładni.

W związku z tym w przypadku wystąpienia kolizji pomiędzy sposobem zagospodarowania konkretnej nieruchomości wynikającym z postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a zielenią, w odniesieniu do której ten sam plan wprowadził obowiązek jej zachowania, trzeba będzie dokonać oceny, w jaki sposób mogą być ze sobą pogodzone interesy posiadacza nieruchomości zainteresowanego zagospodarowaniem nieruchomości na cele wynikające z postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z koniecznością zachowania znajdującej się na terenie nieruchomości zieleni. W sytuacji pojawienia się takiej kolizji organ administracji powinien zawsze mieć na uwadze, że nie wolno mu pominąć ograniczeń wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego. Musi mieć jednak na uwadze również to, że np. usunięcie drzew lub krzewów nie zawsze musi łączyć się z ich definitywnym unicestwieniem. W pewnych przypadkach realizację celu wynikającego z postanowień planu zagospodarowania przestrzennego może umożliwić przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych, dzięki którym drzewo zostanie tak ukształtowane, że będzie można np. zbudować planowany obiekt budowlany. Jeżeli takie działania są możliwe, to nie ma podstaw do rozważania konieczności usunięcia drzewa. Zgodnie z postanowieniami art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody usunięcie drzew może nastąpić także poprzez ich przesadzenie w inne miejsce wskazane w zezwoleniu. Przesadzenie drzew w inne miejsce objęte postanowieniami tego samego planu zagospodarowania przestrzennego nie koliduje bowiem z nakazem zachowania istniejących drzew, gdyż ich przesadzenie nie narusza zakazów wynikających z postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście nie wszystkie drzewa z uwagi na swoje gabaryty, stan zdrowotny czy miejsce, w którym rosną, mogą podlegać przesadzeniu. W takich sytuacjach organ prowadzący postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia powinien jednak wykazać, że analizował taką możliwość i dlatego uznał, że w konkretnym przypadku nie może ona znajdować zastosowania. Brak takiej oceny np. w uzasadnieniu do decyzji wywoływał będzie z punktu widzenia prawa efekt tożsamy z brakiem jej przeprowadzenia, a zatem będzie rzutował na prawidłowość wydanej decyzji. Jeżeli drzewa z jakichś przyczyn nie będą kwalifikowały się do przesadzenia, organ administracji powinien rozważyć, czy nie naruszając planu zagospodarowania przestrzennego, nie będzie można zobowiązać

posiadacza nieruchomości do wykonania nasadzeń zastępczych gatunkowo i wielkościowo zbliżonych do tych, jakie na terenie nieruchomości występowały (oczywiście tylko wówczas, gdy obowiązujący plan nie wprowadza bezwzględnego nakazu utrzymania znajdujących się na terenie nieruchomości drzew lub krzewów).

W sytuacji natomiast gdy nie istnieje możliwość przesadzenia drzew w inne miejsce lub zastąpienia ich nowymi nasadzeniami, organ wydający zezwolenie nie ma możliwości wydania zgody na usunięcie drzew zaliczanych do zieleni chronionej postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z czym zachodziła będzie konieczność wydania decyzji odmownej. Nie oznacza to jednak automatycznie, że takie interpretowanie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi nadmierne ograniczenie prawa własności przysługującego właścicielom nieruchomości, na której rośnie przedmiotowe drzewo. Posiadacz nieruchomości powinien bowiem opracować taki sposób zagospodarowania nieruchomości, który pozwoli pogodzić ze sobą jego interes z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym każdy ma prawo w granicach określonych ustawą do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie narusza to chronionego interesu publicznego oraz osób trzecich. W praktyce oznacza to, że zarówno organy administracji wydające decyzje stanowiące podstawę realizacji inwestycji, jak i podmiot zainteresowany zagospodarowaniem nieruchomości zdeterminowani są w swoim postępowaniu postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego. Ten drugi – planując zakres i miejsce realizacji przedsięwzięcia, ten pierwszy natomiast – wydając decyzje stanowiące tego podstawę. Jeżeli zatem podmioty mające interes prawny uważają, że postanowienia planu miejscowego ograniczające sposób zagospodarowania terenu z uwagi na występowanie zieleni są za daleko idące, to powinny skorzystać z możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego w trybie określonym w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jeśli bowiem postanowienia planu nie zostaną zakwestionowane, to w przyszłości będą one ograniczały pole manewru w postępowaniach, w których określany będzie możliwy

sposób zagospodarowania nieruchomości oraz będą wydawane decyzje stanowiące tego podstawę.

4.1.3. Parki gminne

Postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego mogą wywołać ten efekt, że posiadacz nieruchomości niekoniecznie będzie mógł ją zagospodarować w sposób optymalny dla siebie. Prawo własności nie ma bowiem charakteru nieograniczonego. Oczywiście postępowanie w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest złożone, a przez to czasochłonne. Poza pewnymi wyjątkami nie ma również charakteru obowiązkowego. Dlatego też rozwiązaniami umożliwiającymi zapewnienie skuteczniejszej ochrony zieleni jest możliwość utworzenia na podstawie art. 81 ustawy o ochronie przyrody parku gminnego. Zgodnie z postanowieniami tego przepisu:

teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu – za zgodą właściciela”.

Możliwość jego zastosowania jest jednak mocno ograniczona co do miejsc, w których parki gminne mogą być utworzone¹⁷.

4.2. Akty o charakterze indywidualnym

Niestety nawet najlepsze rozwiązania wprowadzane w aktach planowania nie gwarantują same w sobie skutecznej ochrony zieleni. Dlatego też z punktu widzenia jej ochrony bardzo ważne staje się ustalenie, w jaki sposób powinna być ona realizowana w postępowaniach, których przedmiot może oddziaływać na stan zieleni. Jak już była bowiem o tym mowa na wstępie tego opracowania, obowiązek ten spoczywa na wszystkich organach administracji. Nawet jeśli mogłoby się wydawać, że nie realizują one zadań z zakresu ochrony środowiska.

¹⁷ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 527–525.

4.2.1. Decyzje w przedmiocie określenia uwarunkowań środowiskowych realizacji przedsięwzięcia

Konieczność ochrony zieleni musi być również uwzględniona w procesie wydawania decyzji administracyjnych. Z punktu widzenia korzystania ze środowiska podstawowe znaczenie ma decyzja określająca uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia, wymagana zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy ocenowej w przypadku zamiaru realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (zagadnienie to nie będzie w tym miejscu omawiane). W tych przypadkach, w których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko zgodnie z postanowieniami art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy ocenowej, analizuje się:

- a) środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi,
- b) dobra materialne,
- c) zabytki,
- d) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy,
- e) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a-d.

Drzewa oraz krzewy wchodzące w skład zieleni bez cienia wątpliwości są częścią otaczającego nas środowiska, przedstawiają sobą wartość materialną, są częścią krajobrazu. Mogą również wchodzić w skład obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Dlatego też jednym z elementów oceny powinien być wpływ analizowanego przedsięwzięcia na drzewa lub krzewy znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia. Oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia bardzo często wykracza poza granice nieruchomości, na której planowana jest jego realizacja. Przykładem takiego oddziaływania może być wpływ na stan systemów korzeniowych oraz koron drzew znajdujących się na nieruchomościach sąsiednich. Jest to szczególnie istotne wówczas, gdy zamierzenie ma być realizowane bardzo blisko nieruchomości sąsiedniej i przeprowadzenie prac ziemnych może zniszczyć lub uszkodzić systemy korzeniowe lub korony drzew znajdujących się na ich terenie.

Niestety w wielu przypadkach problem ten bywa bagatelizowany. W efekcie tego dochodzi do powstania sytuacji, w której nie nakłada się na inwestora ograniczeń mających zapewnić skuteczną ochronę drzew

i krzewów. To zaś prowadzi do tego, że podmiot korzystający ze środowiska, przestrzegając warunków wynikających z decyzji środowiskowej, może doprowadzić do zniszczenia lub uszkodzenia drzew i krzewów. W takim przypadku duża część odpowiedzialności społecznej spada na organ wydający decyzję środowiskową. Jest to o tyle istotne, że w wielu sytuacjach to ten sam organ będzie właściwy do przeprowadzenia postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody za delikty związane z uszkodzeniem lub niszczeniem drzew.

W procesie zagospodarowania przestrzeni nie można zapominać również o ograniczeniach mogących wynikać z pozwoleń na budowę. Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 3 prawa budowlanego projekt budowlany powinien uwzględniać między innym „informację o obszarze oddziaływania obiektu”. W tym zakresie powinny być uwzględnione także drzewa lub krzewy.

Dlatego też, podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że skuteczna ochrona drzew i krzewów na obszarach miast i wsi musi być realizowana w sposób kompleksowy na każdym etapie zagospodarowywania terenu. Brak uwzględnienia występowania zieleni zasługującej na ochronę może bowiem doprowadzić do tego, iż w majestacie prawa dojdzie do jej zniszczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznej ochrony na kolejnych etapach realizacji inwestycji. Postanowienia decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych determinują bowiem rozwiązania wynikające z decyzji o warunkach zabudowy lub pozwolenia na budowę. Podobną rolę odgrywają postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jest to o tyle istotne, że na etapie wydawania zezwolenia na usunięcie może być na ochronę drzew lub krzewów za późno z uwagi na wiążący charakter wydanych wcześniej decyzji (bardzo często przez ten sam organ).

4.2.2. Zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów

Z punktu widzenia skuteczności zieleni bardzo ważną rolę odgrywają zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów wydawane na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Szczegółowe omówienie tego instrumentu może stanowić przedmiot rozważań w monografii. Dlatego też w tym miejscu ograniczę się do przypomnienia, jaką rolę mają do

odegrania w systemie ochrony zieleni zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego bardzo ważną kwestią jest precyzyjne określenie przyznawanych w decyzji uprawnień lub nakładanych obowiązków. Nie mogą jednak pozostawać w sprzeczności z:

- a) obowiązującymi zasadami prawa,
- b) postanowieniami Konstytucji RP,
- c) przepisami zawierającymi normy powszechnie obowiązujące i podlegającymi bezpośredniemu zastosowaniu w danej sprawie normami międzynarodowymi,
- d) ustawą wprowadzającą wymóg uzyskania zezwolenia,
- e) ustawami szczególnymi,
- f) innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa¹⁸.

Z punktu widzenia zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów w celu zachowania właściwego stanu zieleni najważniejsze wydaje się wyważenie interesów wnioskodawcy, występującego z wnioskiem o wydanie zezwolenia, oraz interesu publicznego przemawiającego za zachowaniem jak największej liczby obiektów przyrodniczych na terenie miast i wsi. Do czego pośrednio obliguje także art. 7 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji, wydając decyzję, ma „na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. Na kanwie postanowień tego przepisu w orzecznictwie wskazuje się, że:

samo określenie „słuszny interes strony”, aczkolwiek niezdefiniowane, to wskazuje, że nie chodzi w nim o każdy interes strony (a więc chęć uzyskania rozstrzygnięcia organu administracji publicznej o treści zgodnej z wolą strony), ale wyłącznie o interes zgodny przede wszystkim z prawem i zasadami współżycia społecznego. Modyfikacja ukształtowanego ostateczną decyzją stosunku administracyjnoprawnego (poprzez jego zmianę bądź zniesienie) musi więc być społecznie akceptowalna i godna wsparcia ze strony państwa, ze względu na cel, jaki ma zostać przez tę modyfikację osiągnięty. Interes ten ma być bowiem obiektywnie słuszny, a nie jedynie zgodny z oczekiwaniem strony¹⁹.

18 D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 100.

19 Wyrok WSA w Krakowie z 14 maja 2014 r., II SA/Kr 272/14.

Z takim stanowiskiem należy się zgodzić. Dlatego też najracjonalniejszym rozwiązaniem w tym zakresie powinno być rozważenie przez organ administracji wydający zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów, czy z tym konkretnym obiektem przyrodniczym na terenie nieruchomości da się zrealizować przedsięwzięcie stanowiące przyczynę wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie, z jednoczesnym ustaleniem, jakie zmiany może to ewentualnie wywołać w środowisku przyrodniczym oraz czy dostateczną rekompensatą dla środowiska nie będzie zastąpienie usuwanych drzew lub krzewów nowymi. Dopiero w przypadku stwierdzenia braku takich możliwości będzie można podjąć decyzję odmowną. Natomiast wystarczającą przesłanką do wydania decyzji odmawiającej zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów nie będzie sam walor przyrodniczy obiektu objętego wnioskiem²⁰.

W orzecznictwie prezentowane są jednak również poglądy przyjmujące, że:

przewidziane w art. 83 ust. 1 u.o.p. zezwolenie na wycięcie drzew jest wyjątkiem od reguły zachowania drzew jako podlegającego ochronie prawnej elementu przyrody. Tym samym uzyskanie decyzji w tym przedmiocie winno poprzedzać wszechstronne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy (art. 7 oraz 77 § 1 k.p.a.), a następnie wyjaśnienie stanowiska organu poprzez sporządzenie stosownego uzasadnienia, ze szczególnym uwzględnieniem wyważenia dwóch interesów przeciwstawnych sobie – interesu wnioskodawcy oraz publicznego wynikającego z prawnego obowiązku ochrony elementów przyrody²¹.

Wydaje się jednak, iż uznanie, że zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów jest wyjątkiem od reguły, jest zbyt daleko idącym stanowiskiem. W procesie wydawania tego rodzaju decyzji powinny być bowiem zachowane proporcje, o których mowa w art. 7 k.p.a.

Oczywiście analiza ta powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. W tym kierunku zmierza także orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmujących w odniesieniu do kryteriów, jakimi powinien kierować się organ administracji, że:

20 A. Majewski, *Kryteria wydawania przez organy gmin zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów*, „Sam. Teryt.” 1996, nr 11, s. 57.

21 Wyrok WSA w Warszawie z 24 kwietnia 2014 r., IV SA/Wa 450/14.

1. Orzeczenie w przedmiocie usunięcia drzew ma charakter uznaniowy. Organ orzekający musi kierować się w pierwszym rzędzie zasadami ogólnymi wskazanymi w k.p.a., a więc dążyć do załatwienia sprawy, uwzględniając interes publiczny oraz słuszny interes strony (art. 7). Określając ramy interesu publicznego, trzeba mieć na względzie, iż w świetle regulacji normatywnych rośliny nieobjęte formami ochrony przyrody mogą być niszczone m.in. jedynie w związku z racjonalną gospodarką (art. 125 pkt 3 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody). We wskazanym przepisie prawodawca posłużył się określeniem „niszczenie”. W kontekście wymienionych w przepisie enumeratywnie przypadków, gdy dopuszcza się niszczenie roślin, trzeba stwierdzić, iż pojęcie to występuje w znaczeniu odnoszącym się do wszystkich przypadków unicestwienia czy przetwarzania zasobów przyrodniczych, także w związku z ich prawidłową eksploatacją, w tym usuwaniem drzew.
2. Brak jest podstaw do twierdzenia, iż istnieje generalny prymat swobodnego dostępu światła do nowo realizowanych budynków nad względami ochrony zasobów przyrody, w tym drzew. 3. Względy estetyczne nie zostały zaliczone do przesłanek ingerencji w zasoby przyrodnicze wskazanych w art. 125 ustawy o ochronie przyrody. Nie uzasadniają one także wykorzystywania czy przekształcania elementów przyrodniczych w procesie budowlanym (art. 75 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska z 21 kwietnia 2001 r.)²².

Dlatego też proces wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów ma charakter niezwykle złożony. Ostatnią okolicznością o charakterze ogólnym, na którą warto zwrócić uwagę, jest relacja czasowa pomiędzy postępowaniem w przedmiocie wydania zezwolenia a innymi decyzjami stanowiącymi podstawę zagospodarowania nieruchomości. W pierwotnych rozwiązaniach nie było jasno określone, czy zezwolenie powinno być wydane np. przed pozwoleniem na budowę, jeśli jest ono wymagane w konkretnym przypadku. Czy też powinno być odwrotnie i to wydanie pozwolenia na budowę powinno poprzedzać wystąpienie z wnioskiem o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów²³. Dlatego też w celu usunięcia tych wątpliwości w art. 83d ust. 5 ustawy o ochronie przyrody określono, że:

²² Wyrok WSA w Warszawie z 14 marca 2006 r., IV SA/Wa 2237/05, LEX nr 227797.

²³ K. Gruszecki, *Usunięcie roślin a pozwolenia na budowę*, „Zielen Miejska” 2009, nr 10.

jeżeli przyczyną usunięcia drzewa lub krzewu jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, 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. Przepisu nie stosuje się do inwestycji liniowych celu publicznego.

Z przytoczonego rozwiązania wynika więc, że w obecnym stanie prawnym kolejność uzyskiwania decyzji jest dowolna. Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów może być jednak wykonane dopiero po uzyskaniu właściwego pozwolenia.

Z punktu widzenia relacji czasowych pomiędzy poszczególnymi decyzjami warto również zwrócić uwagę na postanowienia art. 83b ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym do wniosku o wydanie zezwolenia powinna być dołączona także

decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach albo postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000, w przypadku realizacji przedsięwzięcia, dla którego wymagane jest ich uzyskanie zgodnie z ustawą z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, oraz postanowienie uzgadniające wydawane przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli jest wymagana lub została przeprowadzona na wniosek realizującego przedsięwzięcie.

W związku z tym organ, analizując każdy wniosek o wydanie zezwolenia, powinien zweryfikować, czy w tym konkretnym przypadku nie powinna być wcześniej wydana decyzja środowiskowa. Jeśli bowiem tak by było, to powinien wezwać wnioskodawcę w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braków formalnych wniosku pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania. W sytuacji zaś, w której mimo to wydałby decyzję, to obarczona byłaby ona wadą uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. z uwagi na rażące naruszenie prawa. Dlatego tak ważne jest przeanalizowanie przyczyn usunięcia drzew lub krzewów, które muszą być wskazane we wniosku zgodnie z art. 83b ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody.

5. Kary pieniężne za uszkodzenie, zniszczenie albo usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia

Omawiając zadania organów administracji związane z ochroną zieleni, nie można zapominać również o karach pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody za naruszenie rozwiązań obowiązujących w tym zakresie. Przy ustalaniu ich roli w procesie ochrony zieleni niezbędne jest przypomnienie ich charakteru. Podstawowym ich celem jest zapewnienie prowadzenia działalności człowieka w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz ewentualne obciążenie kosztami zanieczyszczeń podmiotu, który był ich sprawcą. W doktrynie występują jednak pewne wątpliwości dotyczące ich charakteru. Przyjmuje się bowiem, że są one środkiem przymusu administracyjnego²⁴, formą odszkodowania za straty w środowisku²⁵, wyrazem odpowiedzialności administracyjnej²⁶ lub surogatem odpowiedzialności karnej osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych²⁷. Wątpliwości tych nie usuwają niestety rozwiązania zawarte w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Kary pieniężne zostały uregulowane bowiem w tytule V „Środki finansowo-prawne” w oderwaniu od przepisów poświęconych odpowiedzialności za naruszenie stanu środowiska, co spotkało się ze stanowczą krytyką²⁸. Wydaje się jednak, mimo nie najszcześniejszego systemowego umiejscowienia, że kary pieniężne w prawie ochrony środowiska powinny być zaliczone do środków stosowanych w ramach odpowiedzialności administracyjnej²⁹. Za takim stanowiskiem przemawiają względy bardzo praktyczne. W tym opracowaniu nie ma miejsca na kompleksowe rozwiązanie problemów związanych z wymierzaniem

24 J. Jendrośka, *Administracyjne kary pieniężne*, PPIA 1980, t. 14, s. 11.

25 L. Jastrzębski, *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, PiP 1976, z. 11, s. 76.

26 R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 145.

27 W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995, s. 46.

28 W. Radecki, *Koncepcja odpowiedzialności prawnej w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2001, nr 3, s. 2.

29 K. Gruszecki, *Kary pieniężne za zanieczyszczanie środowiska*, „Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego” 2002, nr 6, s. 18.

kar pieniężnych, gdyż kwalifikuje się ono do oddzielnego omówienia³⁰. Należy jednak zawsze pamiętać o tym, że w procesie wymierzania kar pieniężnych w zakresie nieunormowanym w ustawie o ochronie przyrody należy uwzględniać także rozwiązania wynikające z k.p.a. Mogą one bowiem rzutować na zakres odpowiedzialności lub ewentualne uwolnienie się od niej.

6. Uprawnienia kontrolne

Nawet najlepsze rozwiązania prawne same w sobie nie zapewniają skutecznej ochrony chronionego dobra. Dlatego też bardzo ważne staje się weryfikowanie ich stosowania w praktyce. Niewątpliwie jednym z instrumentów prawnych, który to umożliwia, są uprawnienia kontrolne. W ustawie o ochronie przyrody takich rozwiązań nie wprowadzono. Nie oznacza to jednak, że ich nie ma. W art. 379 p.o.ś. wskazano bowiem, że:

marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

Z postanowień tego przepisu nie wynika jednoznacznie, czy chodzi o właściwość wynikającą tylko z postanowień ustawy, czy również z innych aktów prawnych. Bezpośrednio po wejściu w życie ustawy zaprezentowany został pogląd, zgodnie z którym przyjmuje się, że:

kontrola powinna dotyczyć wszystkich przepisów pozostających we właściwości wskazanych organów, przepis nie ogranicza obowiązku tylko do zadań wynikających z prawa ochrony środowiska³¹.

Na słuszność tego poglądu wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę w art. 379 ust. 1 p.o.ś. ogólnym określeniem właściwości tych organów.

³⁰ K. Gruszecki, *Kary pieniężne za usuwanie, uszkodzanie albo niszczenie drzew lub krzewów*, Wrocław 2018.

³¹ M. Górski, *Kto za to odpowiada?*, „Ekoprofit” 2001, nr 10, s. 17; zob. także W. Radecki, *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 23.

Gdyby jego intencją było ograniczenie uprawnień kontrolnych tylko do rozwiązań wynikających z ustawy, to nie stanowiłby ogólnie o właściwości tych organów, ale tylko o tej wynikającej z ustawy. W związku z tym uprawnienia kontrolne wynikające z art. 379 p.o.ś. mogą być wykorzystywane również w zakresie ochrony zieleni. Jest to o tyle istotne, że każdy z organów wymienionych w tym przepisie w jakimś zakresie posiada kompetencje związane z ochroną zieleni. Dlatego też omawiane uprawnienia kontrolne mają charakter komplementarny i współpraca pomiędzy organami może wpłynąć na skuteczność ochrony zieleni.

7. Konkluzje

Podsumowując zatem powyższe rozważania, należy stwierdzić, że katalog środków prawnych, które mogą być wykorzystane w procesie ochrony zieleni, jest bardzo szeroki. Aby jednak ochrona ta była skuteczna, niezbędne jest pamiętanie o niej zarówno na etapie tworzenia aktów planowania mogących mieć wpływ na stan środowiska, jak i decyzji stanowiących podstawę zagospodarowania nieruchomości, na których znajdują się drzewa lub krzewy. Tylko w ten sposób ochrona może bowiem być skuteczna i kompleksowa. Do tego niestety potrzebne jest horyzontalne podejście organów w stosowaniu przepisów stanowiących podstawę ochrony zieleni. Muszą one bowiem wykraczać poza ramy konkretnego postępowania i uwzględniać, jaki wpływ jego wynik będzie miał na stan zieleni. Na taką konieczność pośrednio wskazuje także konstrukcja uprawnień kontrolnych przyznana organom ochrony środowiska. Prawidłowe wykorzystanie tych ostatnich może zaś wpłynąć na skuteczność ochrony zieleni. Z jednej strony korzystanie z uprawnień kontrolnych umożliwi inwentaryzację zieleni na terenie właściwości organu administracji. Z drugiej natomiast umożliwi skuteczniejsze egzekwowanie prawa w przypadku jego naruszenia. W związku z tym wbrew obiegowej opinii w obecnej chwili występują w polskim systemie prawnym rozwiązania mogące zapewnić skuteczną ochronę zieleni. Należy jednak z nich korzystać w pełnym zakresie i we właściwy sposób.

Bibliografia

- Danecka D., Radecki W., *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Górski M., *Kto za to odpowiada?*, „Ekoprofit” 2001, nr 10.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LEX/el. 2020.
- Gruszecki K., *Usunięcie roślin a pozwolenia na budowę*, „Zieleń Miejska” 2009, nr 10.
- Gruszecki K., *Kary pieniężne za usuwanie, uszkodzanie albo niszczenie drzew lub krzewów*, Wrocław 2018.
- Jastrzębski L., *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, PiP 1976, z. 11.
- Jendroška J., *Administracyjne kary pieniężne*, PPIA 1980, t. 14.
- Kijowski D., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000.
- Majewski A., *Kryteria wydawania przez organy gmin zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów*, Sam. Teryt. 1996, nr 11.
- Radecki W., *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995.
- Radecki W., *Koncepcja odpowiedzialności prawnej w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2001, nr 3.
- Radecki W., *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002.
- Szafer W., *Ochrona przyrody a postulaty higieny społecznej*, „Ochrona Przyrody” 1933, r. 13, Kraków.