

**Adam Habuda**

Instytut Nauk Prawnych PAN we Wrocławiu

ORCID: 0000-0002-7306-6217

adh@interia.pl

**Wojciech Radecki**

Instytut Nauk Prawnych PAN we Wrocławiu

ORCID: 0000-0002-9755-9235

wradecki@interia.pl

## Usuwanie, niszczenie, uszkodzanie drzew i krzewów na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków

### Wstęp

Od ponad stu lat ochrona drzew była swoistym łącznikiem między ochroną zabytków i ochroną przyrody. Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury<sup>1</sup> w art. 12 określał, co może być uznane za zabytki nieruchome, wskazując pod lit. g na „ogrody ozdobne oraz aleje stare cmentarne i przydrożne, drzewa sędziwe i okazałe, otaczające zamczyska, kościoły, kapliczki, figury cmentarne itp.”. Nie jest przypadkiem, że cenne obiekty przyrodnicze obejmowane ochroną były pierwotnie zwane „zabytkami przyrody”. Za zabytki przyrody można było uznawać, jak pisał jeszcze przez I wojnę światową Marian Raciborski, „olbrzymie lub rzadkie drzewa lub nawet skupienia od innych odmienne roślin”<sup>2</sup>. Nieco później pojawiło się pojęcie „pomników przyrody”, a teoretyk i działacz ochrony przyrody, poznański przyrodnik Adam Wodziczko, pisał, że w ostatnich latach XIX w. ruch ochrony pomników przyrody rozwija się jako nowa gałązka na starym pniu opieki nad pomnikami w ogóle<sup>3</sup>. Oba pojęcia „zabytek” i „pomnik” były traktowane w odniesieniu do obiektów przyrodniczych synonimicznie. Również w języku współczesnym, zarówno codziennym, jak i prawnym, pojęcia te są sobie bliskie, aczkolwiek nie tożsame. Łączy je przypisywanie jakiemś

<sup>1</sup> Dz.P.P.P. z 1918 r., Nr 16, poz. 36.

<sup>2</sup> M. Raciborski, *Zabytki przyrody*, „Ateneum Polskie” 1908, R. I, nr 1, s. 39–40.

<sup>3</sup> A. Wodziczko, *Ochrona przyrody nową gałęzią wiedzy*, „Ochrona Przyrody Rocznik” 1932, nr 12, s. 90.

obiektowi znacznej wartości, zwłaszcza niematerialnej (np. historycznej, estetycznej, przyrodniczej). Dzieli te pojęcia powiązanie z chronologią, ponieważ zabytek bardziej związany jest z upływem czasu, zaś pomnik dotyczy przedmiotu (czy zdarzenia) wartego upamiętnienia także z innych powodów. Etymologicznie słowo „zabytek” wywodzi się od czasownik „zabyć” (‘zapomnieć’) i pierwotnie oznaczało coś zapomnianego, opuszczonego, przestarzałego. Z kolei źródłosłowem dla pomnika jest słowo „pomnieć” (‘pamiętać’) i oznacza obiekt, miejsce warte pamięci. W języku codziennym pomnik i zabytek mogą być dziełem człowieka, jak również rezultatem działania sił przyrody. W języku prawnym w definicji zabytku podkreśla się związek z działalnością człowieka (art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), natomiast pomnik to przede wszystkim pomnik przyrody, twór przyrody (art. 40 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Być może określenie zabytek, które pojawiło się w ochronie przyrody wcześniej, było wyrazem potrzeby objęcia ochroną prawną tego, co zapomniane, opuszczone, a jednak warte utrwalenia.

Ewolucja przepisów prawnych dotyczących zarówno ochrony przyrody, jak i ochrony zabytków nie była bez znaczenia dla ukształtowania się powszechnej ochrony drzew i krzewów. Taka ochrona stała się instytucją prawną wraz z wejściem w życie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>4</sup>. Wprowadzona nią konstrukcja ochrony prawnej drzew i krzewów poza lasami została oparta na czterech filarach:

- 1) obciążeniu podmiotów użytkujących<sup>5</sup> nieruchomości obowiązkiem troski o drzewa i krzewy rosnące na tych nieruchomościach,
- 2) uzależnieniu usuwania drzew i krzewów od zezwolenia właściwego organu, chyba że przepisy zwalniały z wymogu uzyskania takiego zezwolenia,
- 3) opłatach za usuwanie drzew i krzewów na podstawie zezwolenia, chyba że przepisy zwalniały z obowiązku opłatowego,
- 4) administracyjnych karach pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia, a także za ich niszczenie w kilku normatywnie określonych przypadkach.

Odnośne przepisy zostały przejęte najpierw przez trzecią ustawę o ochronie przyrody<sup>6</sup>, następnie przez czwartą obowiązującą ustawę o ochronie przy-

<sup>4</sup> Dz.U. z 1980 r., Nr 3, poz. 6, późniejszy t.j. Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm., dalej jako ustawa o ochronie środowiska, uchylona ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085).

<sup>5</sup> Nie oznaczało to wszakże użytkowania w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale obowiązek ten rozciągał się na właścicieli, zarządców, użytkowników wieczystych, posiadaczy samoistnych i zależnych – zob. E. Radziszewski, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 107. Później pojęcie „użytkujących nieruchomości” zostało zastąpione najpierw przez „władających nieruchomościami”, następnie przez „posiadaczy nieruchomości”.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492, późniejszy t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 99, poz. 107).

rody<sup>7</sup>. Nadal opierały się one na czterech wskazanych filarach, aczkolwiek pierwszy został nieco osłabiony w ustawie obowiązującej, która nie wskazuje wyraźnie na obowiązek troski akurat o drzewa i krzewy; można go wszakże i trzeba wyprowadzać z podstawowych regulacji ustawy. Jeśli zaś chodzi o filar drugi, to kolejne nowelizacje obowiązującej ustawy<sup>8</sup>, rozszerzając listę wyjątków od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu oraz wprowadzając na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych usuwanie na podstawie zgłoszenia (a nie zezwolenia), wyraźnie nadważyły ów filar drugi, bo mnogość wyjątków od wymogu uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów pozwala nawet zastanowić się nad kwestią, czy zasadą jest zezwolenie na usunięcie, a wyjątkiem brak wymogu uzyskania zezwolenia (czy może odwrotnie).

Wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z terenów nieruchomości poza lasami należało od początku do kompetencji organów administracji terenowej najniższego szczebla, początkowo terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, a po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej – do organów gminy, z kolei w pewnych sytuacjach uzasadnionych możliwym konfliktem interesów – do organów powiatu, a nawet województwa samorządowego. Wyjątkiem było jednak zawsze usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków.

## **Drzewa na nieruchomości zabytkowej w prawie ochrony przyrody i w prawie ochrony zabytków**

Wskazując w tytule „nieruchomości wpisane do rejestru zabytków”, należy sprecyzować, że z jednej strony uwzględnia się pojęcie „nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków”, użyte w ustawie o ochronie przyrody. Art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody do kompetencji wojewódzkiego konserwato-

---

<sup>7</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.).

<sup>8</sup> W okresie od 2015 r. do czerwca 2017 r. były to: fundamentalna nowelizacja całego rozdziału 4 ustawy o ochronie przyrody ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045), ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. poz. 2249), która znosząc jakiegokolwiek ograniczenia w odniesieniu do usuwania drzew na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą z nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych, pozostawiła „Polskę w trocinach” oraz ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. poz. 1074), próbująca poniewczasie poprawić fatalne skutki poprzedniej nowelizacji przez wprowadzenie w odniesieniu do drzew, których obwód na wysokości 5 cm przekraczał 80 cm (topole, wierzby, klony jesionolistne, klony srebrzyste), 65 cm (kasztanowce zwyczajne, robinie akacjowe, platany klonolistne) lub 50 cm (pozostałe gatunki), rosnących na takich nieruchomościach tryb „zgłoszeniowy” (w miejsce „pozwoleniowego”), z możliwością wyrażenia przez organ sprzeciwu wobec zamiaru usunięcia drzewa.

ra zabytków zalicza wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów z nieruchomości (lub jej części) wpisanej do rejestru zabytków.

Z drugiej strony autorzy wykorzystują dyferencjację wprowadzoną przez ustawodawcę w ustawie o ochronie zabytków, mianowicie według art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>9</sup> pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni. Jednocześnie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga, o czym stanowi art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach, podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni. Z przywołanych przepisów wynika, że ustawodawca rozróżnił: 1) nieruchomość będącą wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni, 2) nieruchomości wpisane do rejestru zabytków, inne niż parki, ogrody lub inne formy zaprojektowanej zieleni.

Parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni, będące w myśl art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zabytkami nieruchomymi, podlegają ochronie i opiece bez względu na stan zachowania. Przejawem tej ochrony i opieki jest w szczególności reglamentacja w zakresie usuwania drzew i krzewów z tych nieruchomości. Oprócz tego jednak drzewa (krzewy) rosną również na nieruchomościach zabytkowych innych niż parki czy ogrody, więc i tu reglamentacja prawna wykazuje cechy charakterystyczne.

### **Relacja między art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody a art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach**

Zgodnie z zasadą *lege non distinguente* w art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody chodzi o każdą nieruchomość wpisaną do rejestru zabytków, a zatem o każdą z nieruchomości wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach. Skoro ustawodawca wypowiedział się o „nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków”, to brak jest podstaw do tego, aby odrębnie traktować nieruchomość będącą parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni. Natomiast w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach chodzi tylko o wpi-

<sup>9</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 1292, dalej jako ustawa o zabytkach.

sana do rejestru zabytków nieruchomość będącą parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni.

W tym miejscu należy przejść do kwestii wpisu do rejestru zabytków historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego i – idąc śladem uzasadnienia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2021 r.<sup>10</sup> – przyjąć, że dopiero indywidualny wpis parku, ogrodu i innej formy zaprojektowanej zieleni do rejestru zabytków uzasadnia właściwość wojewódzkiego konserwatora zabytków do wydania pozwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach. Jest tak, gdyż do rejestru zabytków ma być wpisany właśnie ów park, ogród bądź inna forma zaprojektowanej zieleni. Jeżeli natomiast ów park, ogród lub inna forma zaprojektowanej zieleni znajduje się w obrębie wpisanego do rejestru zabytków, np. historycznego układu urbanistycznego, ale bez indywidualnego wpisu, to także wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję dotyczącą usunięcia drzewa lub krzewu, ale nie pozwolenie w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach, lecz zezwolenie w rozumieniu art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Wobec tego nasuwa się rozwiązanie pozwalające uznać art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach za *lex specialis* w stosunku do art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Jeżeli tak, to zasada *lex specialis derogat legi generali* nakazuje uznać, że w razie usuwania drzew lub krzewów z wpisanego do rejestru zabytkowego parku lub ogrodu nie stosuje się art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody ani żadnego z przepisów tej ustawy z nim związanych, lecz tylko art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach.

### **Konsekwencje uznania art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach za *lex specialis* względem art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody - usuwanie drzew lub krzewów z ujętego w rejestrze zabytkowego parku (ogrodu, innej formy zaprojektowanej zieleni)**

Jeżeli ustawę o zabytkach uznamy za przepis szczególny względem ustawy o ochronie przyrody, we wskazanym wyżej zakresie, wówczas zastosowanie znajdą przepisy „zabytkowe”, a wyłączone zostanie zastosowanie określonych regulacji z zakresu ustawy o ochronie przyrody. Warto zatem zwrócić uwagę na najbardziej istotne – z praktycznego punktu widzenia – następstwa takiego stanu rzeczy.

Zgodnie z przywołaną wcześniej zasadą *lege non distinguente* wymóg uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na usuwanie drzew

<sup>10</sup> Postanowienie NSA z 16 listopada 2021 r., sygn. akt II OW 15/21, CBOSA.

i krzewów z zabytkowych parkach odnosi się do usuwania jakichkolwiek drzew i krzewów, bez względu na ich gatunek i rozmiary. Trzeba także zauważyć, że zabytkowych parkach stanowiących własność osób fizycznych nie znajduje zastosowania tryb „zgłoszeniowy” uregulowany w art. 83f ust. 4–19 ustawy o ochronie przyrody (zasada *lex specialis derogat legi generali*).

Kolejny skutek przejawia się na płaszczyźnie opłat. Mianowicie wojewódzki konserwator zabytków, wydając pozwolenie (a nie zezwolenie) na usunięcie drzewa lub krzewu z zabytkowego parku, nie może naliczyć opłat, ponieważ ustawa o zabytkach takich opłat nie zna. Tym samym nie może uzależnić pozwolenia od przesadzenia ani nasadzeń zastępczych.

Wreszcie usunięcie drzewa lub krzewu – każdego, bez względu na obwód pnia drzewa lub powierzchnię krzewów – z zabytkowego parku bez wymaganego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków jest działaniem bezprawnym.

### **Usuwanie drzew lub krzewów z nieruchomości zabytkowych wpisanych do rejestru (innych niż parki i ogrody)**

Na nieruchomościach (lub ich częściach) wpisanych do rejestru zabytków, ale innych niż parki, ogrody albo inne formy zaprojektowanej zieleni sytuacja jest zasadniczo odmienna. W takich przypadkach także działa zasada *lex specialis derogat legi generali*, ale niejako odwrotnie – tu *lex specialis* to ustawa o ochronie przyrody. Wniosek ten wynika bezspornie z aktualnego brzmienia art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach, który wymóg uzyskania pozwolenia wyłącza w odniesieniu do działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisany do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni. Podstawowe konsekwencje zajęcia takiego stanowiska w odniesieniu do nieruchomości (lub ich części) wpisanych do rejestru zabytków, ale innych niż parki zabytkowe mają materialne źródło w ustawie o ochronie przyrody. Po pierwsze, pozwolenie znane ustawie o zabytkach nigdy nie wchodzi w rachubę. Po drugie, zezwolenie, jeżeli jest wymagane, wydaje wojewódzki konserwator zabytków na podstawie ustawy o ochronie przyrody. Po trzecie, bez zezwolenia można usuwać krzewy o powierzchni do 25 m<sup>2</sup> oraz drzewa, których obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekracza, w zależności od gatunku drzewa, odpowiednio 80 cm, 65 cm lub 50 cm. Po czwarte, usuwanie z nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą drzew, których obwód pnia na wysokości 5 cm przekracza, w zależności od gatunku drzewa, odpowiednio 80 cm, 65 cm lub 50 cm następuje w trybie „zgłoszeniowym”, czyli właściciel zgłasza zamiar usunięcia wojewódzkiemu konserwatorowi za-

bytków i dopiero jeżeli on wyrazi sprzeciw, występuje do niego o zezwolenie. Po piąte, zawsze zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga usuwanie urządzonych krzewów pełniących funkcje ozdobne oraz drzew owocowych. Po szóste, wydając zezwolenie, wojewódzki konserwator zabytków nalicza opłaty oraz może uzależnić zezwolenie od przesadzenia lub nasadzeń zastępczych, co nie dotyczy zezwolenia wydawanego ostatecznie w trybie „zgłoszeniowym”. Po siódme, usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków jest działaniem bezprawnym.

Przedstawione zróżnicowanie pozostaje w opozycji do zaprezentowanych w piśmiennictwie poglądów Krzysztofa Gruszeckiego, jakoby usuwanie przez osobę fizyczną drzew z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków będącej parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni następowało co do zasady na podstawie zgłoszenia i dopiero jeżeli organ nałoży obowiązek uzyskania zezwolenia, usunięcie może nastąpić tylko na podstawie zezwolenia<sup>11</sup> oraz że w odniesieniu do usuwania drzew i krzewów z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, ale innej niż park, ogród lub inna forma zaprojektowanej zieleni, wchodzi w rachubę konieczność uzyskania pozwolenia na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach<sup>12</sup>. Autorzy kwestionują stanowisko K. Gruszeckiego z dwóch powodów. Pierwszy jest taki, że w parkach zabytkowych, ogrodach lub innych formach zaprojektowanej zieleni nie stosuje się żadnych przepisów ustawy o ochronie przyrody dotyczących usuwania drzew i krzewów. Drugi opiera się na przyjęciu, że na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków, ale innych niż parki zabytkowe, nie stosuje się żadnych przepisów ustawy o zabytkach dotyczących usuwania drzew i krzewów<sup>13</sup>. Postępowanie będzie prowadzone na podstawie ustawy o ochronie przyrody przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Przedstawione uwagi służą wykazaniu, że w kwestii drzew i krzewów rosnących na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków pojawiają się liczne problemy prawne, których rozstrzygnięcie nie jest tak proste, jak mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać. Przystępując do ich rozwiązywania, należy konsekwentnie kierować się wprowadzonym przez ustawodawcę nowelą „listopadową” z 2017 r.<sup>14</sup> podziałem (logicznym, bo rozłącznym) nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków – z perspektywy usuwania z nich drzew i krzewów – na dwie kategorie: 1) parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni (reżim ustawy o zabytkach), 2) wszystkie inne (reżim ustawy o ochronie przyrody).

<sup>11</sup> K. Gruszecki, *Usuwanie drzew lub krzewów przez osoby fizyczne z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków*, „Zieleń Miejska” 2022, nr 5, s. 58.

<sup>12</sup> Idem, *Usuwanie drzew lub krzewów z parków wpisanych do rejestru zabytków mających status lasu*, „Zieleń Miejska” 2022, nr 1, s. 50.

<sup>13</sup> Co do bliższego uzasadnienia tej polemiki zob. D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody z komentarzem do wybranych przepisów*, Warszawa 2023, s. 184–185.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r., poz. 10).

Mając powyższe na uwadze, należy przejść do analizy konsekwencji penalnych bezprawnego usuwania, ale także niszczenia lub uszkodzenia drzew i krzewów na nieruchomościach wyróżnionych kategorii.

### **Konsekwencje penalne usuwania, niszczenia lub uszkodzenia drzew lub krzewów w zabytkowych parkach, ogrodach lub innych formach zaprojektowanej zieleni**

Zgodnie z art. 107d ust. 1, 2 i 5 ustawy o zabytkach: „1. Kto bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków podejmuje działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1–5, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 500 000 zł. 2. Kto podejmuje działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1–5, niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu wojewódzkiego konserwatora zabytków, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 500 000 zł (...). 5. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1–4 nakłada w drodze decyzji organ ochrony zabytków, który wydał pozwolenie bądź był właściwy do wydania pozwolenia”.

Jeśli przyjąć, że zgodnie z art. 107g ustawy o zabytkach do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego, to czyn określony w art. 107d można nazwać „deliktem administracyjnym”. Wprawdzie nie jest to termin prawny (żaden obowiązujący akt prawny się nim nie posługuje), ale jest powszechnie używany tak w literaturze prawniczej, jak i w orzecznictwie sądowym. Skoro jednym z wariantów zachowania wymagającego pozwolenia w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach jest „usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni”, to takie działanie podejmowane bez pozwolenia jest deliktem administracyjnym z art. 107d ust. 1, a podejmowane wprawdzie na podstawie pozwolenia, ale niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu, jest deliktem administracyjnym z art. 107d ust. 2.

Na tym tle powstaje zasadniczej wagi pytanie: kto może być podmiotem deliktu? Jasna jest sytuacja opisana w art. 107d ust. 2 – może nim być tylko ten, kto otrzymał pozwolenie, a zgodnie z art. 36 ust. 5 pozwolenie może uzyskać tylko osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego. Nie jest jasna sytuacja opisana w art. 107d ust. 1, gdyż odpowiedź na pytanie, kto może być podmiotem takiego deliktu, może być dwojaka: 1) tylko osoba posiadająca tytuł prawny do



korzystania z zabytku, bo tylko ona może wystąpić z prawnie skutecznym wnioskiem o pozwolenie; 2) każdy, a więc także tzw. ekstraneus, czyli osoba niemająca żadnego tytułu prawnego do korzystania z zabytku.

Zanim autorzy odpowiedzą na tak postawione pytanie, warto zatrzymać się nad kwalifikacją prawną czynu owego ekstraneusa, który niszczy lub uszkadza drzewo w parku zabytkowym, nie usuwając go. Przyjmijmy dla uproszczenia, że ekstraneusem jest osoba fizyczna. Nie ma wątpliwości, że jego czyn należy kwalifikować jako przestępstwo z art. 108 ust. 1 ustawy o zabytkach, za co grozi mu kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, jeżeli działał umyślnie, a przestępstwem z art. 108 ust. 2 tej ustawy, zagrożonym grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, jeżeli działał nieumyślnie. Jest tak dlatego, że drzewo jest integralnym elementem parku zabytkowego, a zatem zniszczenie lub uszkodzenie pojedynczego drzewa stanowi uszkodzenie parku zabytkowego.

Jeżeli tak, to z jakiej racji owemu ekstraneusowi za usunięcie drzewa ma grozić jedynie kara pieniężna w wysokości od 500 do 500 000 zł? Nie ma ku temu żadnych przesłanek, a zatem na postawione wyżej pytanie należy odpowiedzieć: podmiotem deliktu administracyjnego z art. 107d ust. 1 ustawy o zabytkach może być tylko osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z zabytku, która usuwa drzewo lub krzew z parku zabytkowego bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jest to rozwiązanie logiczne z kilku powodów. Po pierwsze, podmiot ma przecież tytuł prawny do korzystania z zabytku, wobec czego odpowiada łagodniej za naruszenie wymogów administracyjnych niż ten, kto takiego tytułu nie ma. Po drugie, w jednym przepisie art. 107d zostały połączone dwa warianty: brak pozwolenia (ust. 1) i naruszenie warunków pozwolenia (ust. 2), co zdaje się wskazywać na tę samą osobę, która w wariantcie pierwszym nie ma pozwolenia, w wariantcie drugim ma, ale narusza jego warunki. Po trzecie, jeżeli mówimy, że coś wymaga pozwolenia, to *implicite* zakładamy, że pozwolenie może być wydane, a przecież wojewódzki konserwator zabytków żadnemu ekstraneusowi pozwolenia wydać nie może, bo art. 36 ust. 5 jasno precyzuje, kto może wystąpić z wnioskiem o pozwolenie. Za przedstawioną argumentacją przemawia dodatkowo art. 107d ust. 5 *in fine* – żaden organ ochrony zabytków nie może być właściwy do wydania pozwolenia ekstraneusowi.

Logika przedstawionego w artykule wywodu łamie się natychmiast przy założeniu, że będący osobą fizyczną właściciel parku zabytkowego nie usuwa drzewa, lecz niszczy je lub uszkadza. Jeżeli konsekwentnie przyjmie się, że w parkach zabytkowych nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie przyrody dotyczących drzew i krzewów i jednocześnie zgodzimy się z tą linią orzecznictwa, że co innego usunięcie, a co innego zniszczenie lub uszkodzenie, to nie ma innego wyjścia niż przyjąć, iż ów właściciel popełnia przestępstwo z art. 108 ustawy o ochronie zabytków, bo do wiedzy elementarnej z zakresu

prawa karnego należy, że wprowadzić co do zasady nie można odpowiadać kar- nie za zniszczenie lub uszkodzenie własnej rzeczy, ale można, jeżeli owa rzecz korzysta ze wzmożonej ochrony przewidzianej w przepisach szczególnych, a najprostszym przykładem owej wzmożonej ochrony jest uznanie rzeczy za zabytek, czyli można odpowiadać kar- nie za zniszczenie lub uszkodzenie wła- snego zabytku<sup>15</sup>. Ale jeżeli tak, to dlaczego usunięcie drzewa lub krzewu z własnego parku zabytkowego bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków nie miałyby być przestępstwem z art. 108 ustawy o zabytkach?

Zdaniem autorów taka interpretacja – oparta na potraktowaniu usunięcia drzewa lub krzewu z własnego parku zabytkowego bez pozwolenia konserwa- tora zabytków jako przestępstwa niszczenia lub uszkodzenia zabytku (art. 108 ustawy „zabytkowej”) – nie jest wykluczona i znajduje uzasadnienie we wzglę- dach celowościowych oraz systemowych. Inspirację wobec takiej wykładni można znaleźć w przywołanej już uchwale – o mocy zasady prawnej – Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I KZP 27/08, gdzie dopuszczono i przekonująco wykazano, że znaczenie normatywne różniących się pojęć może być tożsame. Gdy Sąd Najwyższy uzasadniał to na tle sformułowań „przemoc wobec osoby” oraz „gwałt na osobie”, *mutatis mutandis* można to przenieść na płaszczyznę pojęciową usunięcia drzewa z własnego parku zabytkowego (bez pozwolenia) i zniszczenia drzewa.

### **Konsekwencje penalne usuwania, niszczenia lub uszkodzania drzew lub krzewów rosnących na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków innych niż parki, ogrody lub inne formy zaprojektowanej zieleni**

Nowelizacja „listopadowa” z 2017 r. przywróciła właściwość wojewódzkie- go konserwatora zabytków do wydawania zezwoleń (a nie pozwoleń) na usu- wanie drzew lub krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (ale innych niż parki, ogrody i formy zaprojektowanej zieleni) na podstawie ustawy o ochronie przyrody (a nie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Tym samym usunięcie drzewa lub krzewu z takiej nieruchomości bez wymaganego zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków stało się ponownie – tak jak przed wejściem w życie nowelizacji „czerwcowej” z 2017 r. – deliktem administracyjnym z art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody. Także w odniesieniu do niszczenia i uszkodzania takich drzew stosuje się

---

<sup>15</sup> Zob. W. Radecki, *Przestępstwa z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] M. Bojarski (red.), *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i poza- kodeksowe*, seria: System Prawa Karnego, t. 11, Warszawa 2018, s. 1085–1086.

przepisy ustawy o ochronie przyrody. Zagadnienie to nie zostało rozwinięte z powodu założonego przedmiotu opracowania, które warto zakończyć jedynie spostrzeżeniem, że nie znajdują tu zastosowania przepisy ustawy o ochronie zabytków dotyczące pozwoleń jako wyłączone przez art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach. Według autorów ani usunięcie, ani zniszczenie, ani uszkodzenie drzewa lub krzewu na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków (innej niż park, ogród lub inna forma zaprojektowanej zieleni) nie jest zniszczeniem lub uszkodzeniem zabytku w rozumieniu art. 108 ustawy o zabytkach, gdyż w odróżnieniu od parku zabytkowego drzewo lub krzew nie jest tu integralnym elementem zabytku, wobec czego instrumentarium zawarte w ustawie o ochronie przyrody jest wystarczające.

## Podsumowanie

Usuwanie drzew i krzewów rosnących na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków rodzi liczne problemy prawne, których rozstrzygnięcie nie jest tak proste, jak mogłoby się wydawać. Piśmiennictwo prawnicze raczej rzadko głębiej wkracza w tę problematykę. Tymczasem ma ona istotne znaczenie praktyczne, o czym świadczą liczne orzeczenia sądów administracyjnych, w tym wskazana wypowiedź Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dla jurysprudencji doniosłe są zagadnienia wynikające z pogranicza prawa ochrony zabytków i prawa ochrony przyrody, w tym kwestie kompetencyjne organów administracji i ich statusu (organ ochrony zabytków – organ ochrony przyrody) oraz implikacje zróżnicowania pojęć przez ustawodawcę (zwłaszcza zezwolenie – pozwolenie). Nie można pominąć problemów odpowiedzialności prawnej, zwłaszcza administracyjnej, ale też karnej, związanej z usuwaniem drzew i krzewów z nieruchomości zabytkowych. Wszystko to wymaga sięgnięcia do wykładni historycznej, co jest wręcz konieczne celem odczytania często niejasno wyrażonej woli aktualnego ustawodawcy.

## Wykaz literatury

- Bielski M., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2008 r. sygn. I KZP 27/08*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- Bojarski M. (red.), *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, seria: System Prawa Karnego, t. 11, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody z komentarzem do wybranych przepisów*, Difin, Warszawa 2023.
- Gruszecki K., *Usuwanie drzew lub krzewów przez osoby fizyczne z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków*, „Zieleń Miejska” 2022, nr 5.

- Gruszecki K., *Usuwanie drzew lub krzewów z parków wpisanych do rejestru zabytków mających status lasu*, „Zieleń Miejska” 2022, nr 1.
- Raciborski M., *Zabytki przyrody*, „Ateneum Polskie” 1908, R. I, nr 1.
- Radecki W., *Przestępstwa z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] M. Bojarski (red.), *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, seria: System Prawa Karnego, t. 11, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Radziszewski E., *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1987.
- Wodniczko A., *Ochrona przyrody nową gałęzią wiedzy*, „Ochrona Przyrody” 1932, nr 12.

## Summary

### Removal, destruction, damage to trees and shrubs on properties entered in the register of monuments

**Keywords:** nature conservation law, legal protection of monuments, legal protection of trees and shrubs, property entered in the register of monuments, conservator of monuments, permit, administrative tort, offence.

The subject of the article is the analysis of the relationship between the Nature Protection Act and the Monument Protection and Care Act concerning the removal, destruction or damage of trees and shrubs growing on properties entered in the register of monuments. In a broader scope, the study concerns the relationship between the protection of monuments and the protection of nature. The basic problem is to find an answer to the question about the competence of the authorities, their competencies, the admissibility of specific behaviours towards vegetation and legal liability. We emphasize the difference between the situation when the removal of trees and shrubs from such properties requires a permit and when a permit from the provincial conservator of monuments is required. In our conclusions, we indicate that in the event of the removal of trees or shrubs from a park or garden entered in the register of monuments, Article 36, paragraph 1, item 1 of the Act on Monuments should be considered *lex specialis* concerning Article 83a, paragraph 1 of the Act on Nature Protection, which in turn, based on the principle of *lex specialis derogat legi generali*, requires us to assume that Article 83a, paragraph 1 of the Act on Nature Protection or any of the provisions of this Act related to it do not apply, but only Article 36, paragraph 1, item 1 of the Act on Monuments. On real estate (or parts thereof) entered in the register of monuments, but other than parks, gardens or other forms of designed greenery, the situation is fundamentally different. On them, the principle of *lex specialis derogat legi generali* also applies, but in a way the other way round: here, *lex specialis* is the Act on Nature Protection.