
Właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawach usuwania drzew i krzewów z zabytkowego układu urbanistycznego w kontekście wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego

Elżbieta Jagielska

W ostatnich latach istotnym problemem występującym w praktyce orzeczniczej organów ochrony zabytków było ustalenie właściwego organu do wydawania zezwoleń na wycięcie drzew i krzewów z terenów układów urbanistycznych wpisanych do rejestru zabytków. Zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.) zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wydaje wojewódzki konserwator zabytków.

Spór kompetencyjny pomiędzy organami administracji samorządowej i rządowej w orzekaniu w sprawach usuwania drzew i krzewów z zabytkowych obszarów ujawnił się podczas wnikliwych badań prowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w trakcie prowadzonych postępowań odwoławczych od decyzji wojewódzkich konserwatorów zabytków. Rozstrzygnięcie o kompetencji właściwego organu do wydawania takich zezwoleń ma szczególne znaczenie ze względu na opłaty naliczane za usunięcie drzew i krzewów na terenach zespołów urbanistycznych wpisanych do rejestru zabytków. Opłaty te zgodnie z art. 85 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody są o 100% wyższe od opłat ustalonych na

podstawie stawek, o których mowa w ust. 4 pkt. 1 i ust. 5 tejże ustawy.

Praktyka opierała się na założeniu, że w przypadku układów urbanistycznych do rejestru zabytków są wpisane nie poszczególne nieruchomości, lecz układ urbanistyczny jako całość. W ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie występuje wprost pojęcie terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, które figuruje w art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Przyjęto zatem zasadę, że wpis założenia urbanistycznego nie oznacza, że wszystkie znajdujące się w jego obrębie nieruchomości są wpisane do rejestru.¹ Tezę tę oparto także na analizie wykładni pojęcia „nieruchomość”, określonego w przepisach kodeksu cywilnego, z którego wywiedziono pogląd, że w sytuacji, gdy przepis ustawowy odwołuje się do „nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków”, to dotyczy nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków indywidualną decyzją. Zgodnie bowiem z art. 46 §1 k.c. „nieruchomościami” są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią

¹ Pogląd taki wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 września 1993r., sygn. akt SA/Po 322/92, OSP 1995/5, poz. 121.

odrębny od gruntu przedmiot własności. Potwierdzenie tego poglądu znalazło wyraz z orzecznictwie sądowym, w sprawie naliczania opłat za usunięcie drzew z terenów zabytkowych, gdzie stwierdzono, że nałożenie na posiadacza nieruchomości dodatkowych obowiązków i ciężarów wymaga, aby nieruchomość była enumeratywnie wpisana do rejestru zabytków, a nie tylko znajdowała się w obrębie wpisanego do rejestru zabytków historycznego układu urbanistycznego.² Tym samym wydawanie przez wojewódzkich konserwatorów zabytków zezwoleń, o których mowa w art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody ograniczone było do nieruchomości wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wyjątek od tej zasady stanowiły przypadki, gdy w decyzji o wpisie do rejestru zabytków układu urbanistycznego wymieniono zielen jako przedmiot prawnej ochrony, będący integralną częścią historycznego układu miejskiego.³

Stanowisko to nie znalazło potwierdzenia w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpatrującego spory kompetencyjne pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami ochrony zabytków w sprawach o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów układów urbanistycznych oraz zespołów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków.⁴

W uzasadnieniu postanowienia z 5 stycznia 2007 r., sygn. akt II OW 52/06 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził:

„W niniejszej sprawie spór kompetencyjny zaistniał na tle stanu prawnego ukształtowanego przepisami art. 83 ust. 2 oraz art. 90 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92 poz. 880 ze zm.). Powołane przepisy wskazują na jedną z form ochrony przyrody oraz organy właściwe w sprawach ich stosowania. Decydujące znaczenie przypisać należy unormowaniu zawartemu w art. 83 ust. 2 ww. ustawy. Powołany przepis *expressis verbis* wskazuje wojewódzkiego konserwatora zabytków jako organ właściwy do rozstrzygnięcia wniosku o wycięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Jeżeli więc drzewo lub krzew rośnie na terenie nieruchomości, która została wpisa-

na do rejestru zabytków, to zezwolenie na ich wycięcie będzie wydawał organ ochrony zabytków. Przepis art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody wprowadza jeden z wyjątków od zasady wyrażonej w art. 83 ust. 1 tej ustawy, iż w sprawach zezwoleń na wycinkę drzew organem właściwym jest organ wykonawczy gminy.

O właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawach określonych w art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody będzie zatem przesądzać to, czy drzewo lub krzew, którego dotyczy wniosek, rośnie na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Sam fakt wpisania nieruchomości do rejestru zabytków, a nie uznanie składnika przyrody, tj. drzewa lub krzewu za zabytek przesądza o właściwości rzeczowej tego organu. Powoduje to, że wojewódzki konserwator zabytków powinien rozpatrzyć wniosek właściciela nieruchomości zabytkowej, choć to drzewo lub krzew nie przedstawiało żadnych wartości historycznych, artystycznych lub naukowych. Wystarczy, że przedmiot wniosku znajduje się na terenie takiej nieruchomości, wpisanej do rejestru zabytków na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej.

W niniejszej sprawie za wskazaniem... wojewódzkiego konserwatora zabytków, jako organu właściwego w sprawie, niezależnie od brzmienia wyżej powołanych przepisów, przemawia nadto wyraźnie wskazanie zieleni, jako przedmiotu ochrony w decyzji z dnia... w sprawie wpisania do rejestru zabytków. Co więcej, tzw. instrukcja do powyższej decyzji, będąca w istocie jej integralną częścią, nakazuje dokonanie uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich prac ziemnych oraz wszelkich zmian dotyczących zieleni.

Dodatkowe argumenty przemawiające za właściwością... wojewódzkiego konserwatora zabytków wynikają z przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Zgodnie z art. 3 pkt. 1 ustawy zabytkiem może być nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich część lub zespoły będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu

² Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 18 grudnia 2002 r., sygn. akt I CKN 1268/2000, Biuletyn Sądu Najwyższego 2003/4 str. 15.

³ Interpretacja treści przepisu art. 47e ust.3 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody zawarta została w piśmie Dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury z dnia 18.06.2003 r., skierowanym do Miejskiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku. Podobny pogląd w sprawie wyjaśnienia treści przepisu art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia

2004 r. o ochronie przyrody przyjął Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska w piśmie z dnia 5.08.2004 r., będącym odpowiedzią na pismo „Nowiec” Sp. z o.o. w Gdańsku.

⁴ Postanowienie NSA z dnia 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OW 97/05 (niepubl.); postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OW 6/06 (niepubl.); postanowienie NSA z dnia 5 stycznia 2007 r., sygn. akt II OW 52/06 (niepubl.).

na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Artykuł 36 ust. 1 ustawy wyraźnie koncentruje kompetencje decyzyjne w odniesieniu do obiektów wpisanych do rejestru zabytków w gestii jednego organu, tj. wojewódzkiego konserwatora zabytków, zaś stosownie do art. 36 ust. 1 pkt. 11 ustawy pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m.in. podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru zabytków.

Pozbawione podstaw jest stanowisko... wojewódzkiego konserwatora zabytków, według którego w sytuacji, gdy przepis odwołuje się do pojęcia *nieruchomość wpisana do rejestru zabytków*, chodzi jedynie o taką nieruchomość, która została wpisana do tego rejestru indywidualną decyzją. Artykuł 7 pkt. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustala, jako jedną z form ochrony zabytków, wpis do rejestru zabytków. Nie prowadzi się odrębnego rejestru nieruchomości objętej decyzją *indywidualną* i odrębnego rejestru nieruchomości wpisanych decyzją *obszarową*. Wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego

lub historycznego zespołu budowlanego jest w świetle powołanej ustawy, jak również w świetle ustawy o ochronie przyrody całkowicie wystarczającym do uznania, że dokonywanie na jego obszarze wycinki drzew lub krzewów wymaga uzyskania zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. To zaś oznacza, że organem właściwym w niniejszej sprawie do wydawania decyzji w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów jest... wojewódzki konserwator zabytków”.

Przed ostatecznym rozstrzygnięciem przez sąd sporu kompetencyjnego w tej sprawie prof. Wojciech Radecki na łamach pisma „Aura” pisał: „*Dopatrywałbym się ratio legis przepisu art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody w tym, że jeżeli jakiś teren został wpisany do rejestru zabytków – obojętnie czy chodzi o cały układ urbanistyczny, czy o poszczególne nieruchomości wchodzące w jego skład – to o ewentualnym usunięciu drzewa lub krzewu powinien decydować organ najbardziej do tego powołany, a jest nim wojewódzki konserwator zabytków. On bowiem ma dbać nie tylko o poszczególne nieruchomości, lecz o cały układ*”.⁵

⁵ W. Radecki, Usuwanie drzew i krzewów z zabytkowego układu urbanistycznego, „Aura”, nr 7/2005r., s. 36.