

# USTAWA O OCHRONIE PRZYRODY

Komentarz

Krzysztof Gruszecki

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

6

---

# USTAWA O OCHRONIE PRZYRODY

Komentarz

Krzysztof Gruszecki

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**6**

Stan prawny na 17 marca 2024 r.

Wydawca  
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący  
Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne  
JustLuk

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-426-3  
6. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. +48 728 313 462  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Wprowadzenie

## I. Kształtowanie się ochrony przyrody w Polsce

Człowiek jest jednym z elementów środowiska przyrodniczego i w związku z tym zawsze w mniejszym lub większym stopniu był uzależniony od warunków, w których przychodziło mu żyć. Dlatego też od samego początku kształtowania się poszczególnych społeczeństw podejmowane były działania, które mogły mieć wpływ na ochronę przyrody.

Początkowo motywacje działań podejmowanych w tym zakresie były mocno zróżnicowane, poczynając od pobudek religijnych (np. święte drzewa), przez względy o charakterze gospodarczym (ochrona niektórych gatunków zwierząt), na względach bezpieczeństwa państwa kończąc, np. utrzymanie przez pierwszych Piastów nienaruszonych puszczy na granicach zachodnich (W. Szafer, *Dzieje ochrony przyrody w Polsce i w innych krajach* [w:] *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, red. W. Szafer, W. Michajłow, Warszawa 1976, s. 13 i n.).

Polska w tym zakresie ma poważne osiągnięcia, a liczba regulacji prawnych mogących mieć wpływ na ochronę środowiska przyrodniczego była znacząca. Już bowiem Bolesław Chrobry wprowadził ochronę bobrów. Następnie rozwiązania ograniczające korzystanie z poszczególnych elementów środowiska znalazły się w Statutach Wareckich Władysława Jagiełły z 1423 r., w których objęto ochroną dziki, łosie i jelenie. Kolejnym przykładem tego typu rozwiązań mogą być Statuty Litewskie Zygmunta I z 1525 r. wprowadzające ochronę żubra w Puszczy

czy Białowieskiej. Oprócz ograniczeń o charakterze typowo gospodarczym pojawiły się jednak również rozwiązania wprowadzone z pobudek o charakterze konserwatorskim. Taki właśnie charakter miał dekret między starostą sochaczewskim a poddanymi wsi Jaktorowa w sprawie ochrony tura na terenie Puszczy Jaktorowskiej w ziemi sochaczewskiej. W uregulowaniu tym oprócz objęcia ochroną tura znalazły się bowiem rozwiązania chroniące środowisko, w którym on występuje (ograniczenie gospodarki leśnej), oraz zapewniające mu właściwe warunki pokarmowe (*Księgi referendarskie*, t. 1, 1582–1602, Warszawa 1910, s. 84–89).

Upadek polskiej państwowości nie przerwał rozwoju polskiej myśli na gruncie ochrony przyrody. Nasilenie problemów związanych z rozwojem cywilizacyjnym spowodowało wręcz, że miały one charakter bardziej racjonalny, a spojrzenie na problem było szersze niż dotychczas. Szczególnie na tym tle pozytywnie wypadają rozwiązania przyjęte w XIX w. w Galicji. Można do nich zaliczyć ustawę z 19.07.1869 r. względem zakazu łapania, wytępienia i sprzedawania zwierząt alpejskich właściwych Tatom, świstaka i dzikich kóz, obowiązującą w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dziennik Ustaw i Rozporządzeń dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim 1869, część XI, Nr 26), która miała prekursorski charakter na terenie Europy. Podobny charakter miała również ustawa z 21.12.1874 r. o ochronie niektórych zwierząt pożytecznych dla uprawy ziemi, obowiązująca w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dziennik Ustaw i Rozporządzeń dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim 1875, część III, Nr 101).

Polska myśl ochrony przyrody ze szczególnym nasileniem zaczęła rozwijać się po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie. W tym okresie wyróżnia się trzy zasadnicze kierunki rozwoju ochrony przyrody: konserwatorski, biocenotyczny i planistyczny (A. Wodziczko, *Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody*, Kraków 1948, s. 5). Pierwszy z tych kierunków przejawiał się w trosce o zachowanie resztek pierwotnej przyrody, którą starano się rato-

wać dla ich naukowych wartości. W drugim okresie, biocenotycznym, istotne stają się powiązania między składnikami świata roślinnego. Praktyczna ochrona przyrody w tym zakresie przejawiała się przede wszystkim w działalności gospodarczo-ochronnej, która przez zmianę metod prowadzenia działalności gospodarczej na bardziej przyjazne przyrodzie stara się zachować zróżnicowanie środowiska przyrodniczego. Trzecim kierunkiem jest nurt planistyczny stawiający sobie za zadanie początkowo ochronę krajobrazu przed jego pustynnieniem, a w dalszej kolejności również planową gospodarkę innymi elementami środowiska przyrodniczego.

Z tymi kierunkami rozwoju przyrody korespondują rozwiązania zawarte w polskim ustawodawstwie regulującym tę materię. W ustawie z 10.03.1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 31, poz. 274) na plan pierwszy wysuwał się nurt konserwatorski ochrony przyrody, natomiast w drugiej ustawie z 7.04.1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180 ze zm.) przyjęto rozwiązania o charakterze mieszanym, konserwatorsko-biocenotycznym. Trzecia polska ustawa z 16.10.1991 r. o ochronie przyrody łączyła w swoich rozwiązaniach wszystkie trzy nurty występujące w ochronie przyrody. Zwieńczeniem prac nad omawianą problematyką jest aktualnie obowiązująca ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody.

Oprócz działań o charakterze legislacyjnym działania na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego rozwinięte były również na gruncie społecznym. Trudną do przecenienia w tym zakresie rolę odegrało powstałe w 1906 r. Polskie Towarzystwo Krajoznawcze, w ramach którego działała Sekcja Ochrony Przyrody. Poważne zasługi należy przypisać również Galicyjskiemu Towarzystwu Ochrony Zwierząt, Polskiemu Towarzystwu Tatrzańskiemu oraz Towarzystwu im. M. Kopernika (L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 10). W zakresie funkcjonowania państwa polskiego dominującą rolę w tej dziedzinie odgrywała Państwowa Rada Ochrony Przyrody, działająca na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 10.06.1925 r. (rozporządzenie to jest cytowane przez J.G. Pawlikowskiego, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927, s. 66).

# USTAWA

z dnia 16 kwietnia 2004 r.

## o ochronie przyrody<sup>1</sup>

(tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1336; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1688, poz. 1890)

---

<sup>1</sup> Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- 1) dyrektywy Rady 79/409/EWG z 2.04.1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. WE L 103 z 25.04.1979, s. 1, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, s. 98, ze zm.);
- 2) dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206 z 22.07.1992, s. 7, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 102, ze zm.);
- 3) dyrektywy Rady 1999/22/WE z 29.03.1999 r. dotyczącej trzymania dzikich zwierząt w ogrodach zoologicznych (Dz.Urz. WE L 94 z 9.04.1999, s. 24; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 140);
- 4) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17.06.2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.Urz. UE L 164 z 25.06.2008, s. 19).

# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

### Art. 1. [Zakres ustawy]

**Ustawa określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu.**

Przepis ten stanowi kontynuację rozwiązań zawartych w art. 1 u.o.p. z 1991 r., dlatego też w tym zakresie aktualne pozostają poglądy wypracowane w doktrynie prawa ochrony środowiska. Przyjmowano w nich, że rozwiązanie to nie ma charakteru merytorycznego, ale jedynie informuje o treści ustawy (J. Sommer [w:] *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, red. J. Sommer, Wrocław 2001, s. 9). Na etapie prac legislacyjnych zgłoszono jednak uwagi związane z tym, że w przepisie tym powinny być określone relacje między ustawą a postanowieniami działu II Prawa ochrony środowiska (M. Górski, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o ochronie przyrody (druk nr 1982)*, Łódź 29.09.2003 r., IV kadencja, druk sejm. nr 1982).

### Art. 2. [Zakres przedmiotowy i cele ochrony przyrody]

**1. Ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody:**

- 1) dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów;**
- 2) roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową;**



- 3) zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia;
  - 4) siedlisk przyrodniczych;
  - 5) siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów;
  - 6) tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt;
  - 7) krajobrazu;
  - 8) zieleni w miastach i wsiach;
  - 9) zadrzewień.
2. Celem ochrony przyrody jest:
- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów;
  - 2) zachowanie różnorodności biologicznej;
  - 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego;
  - 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony;
  - 5) ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień;
  - 6) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody;
  - 7) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.
1. Przepis art. 2 u.o.p. ma dwojakiego rodzaju znaczenie. W ust. 1 wyznaczono zakres przedmiotowy ochrony przyrody oraz działania, które w tym celu powinny być podejmowane, natomiast w ust. 2 wyznaczono cele, jakie zostały postawione przed ochroną przyrody w polskim ustawodawstwie.
2. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy ochrony przyrody, to został on w podwójny sposób skonkretyzowany:
- 1) określono działania podejmowane w ramach ochrony przyrody, tj.: troska o zachowanie, zrównoważone użytkowanie, odnawianie zasobów, tworów i składników przyrody. Nie zostały one jednak

w obowiązujących przepisach zdefiniowane, w związku z czym interpretacja tych pojęć będzie dokonywana na gruncie języka potocznego. Bez względu jednak na to, jakie znaczenie nadamy pojęciom, którymi posługuje się ustawodawca w art. 2 ust. 1 u.o.p., wynika z nich, że pierwszoplanowym zadaniem ochrony przyrody jest troska o zachowanie oraz zrównoważone użytkowanie zasobów środowiska przyrodniczego. W związku z tym należy przyjąć, że jest to przejaw tzw. zachowawczego aspektu ochrony środowiska przyrodniczego, który polega na ochronie określonych elementów lub walorów środowiska przed zniszczeniem lub degradacją ze względów ekologicznych (R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 438);

- 2) wymieniono również te elementy środowiska przyrodniczego w rozumieniu art. 3 pkt 39 p.o.ś., których ochrona została w sposób szczegółowy uregulowana w ustawie.
3. W art. 2 ust. 2 u.o.p. zostały natomiast określone cele, jakie stawiane są przed ochroną przyrody w Polsce. Dokonano tego w sposób ogólny przy użyciu pojęć o bardzo szerokim zakresie przedmiotowym. Niemniej nie można minimalizować ich znaczenia. Spełniają one bowiem *sui generis* rolę zasad ochrony przyrody, w związku z czym w zgodzie z nimi powinny być interpretowane wszystkie postanowienia ustawy. Stanowią one również swego rodzaju wskazania dla organów administracji upoważnionych do wydawania aktów wykonawczych do niej (R. Paczuski, *Prawo...*, 2000, s. 11). Takie podejście znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie, w którym np. zwraca się uwagę, że: „Nie ma podstaw, aby dokonywać wartościowania poszczególnych elementów przyrody, w tym poszczególnych gatunków drzew i dokonywać usuwania jednych w celu umożliwienia wzrostu innym. Ustawodawca objął ochroną wszystkie elementy przyrody opisane w art. 2 ust. 1 u.o.p., w tym zadrzewienia, bez względu na objęte nimi gatunki drzew” (wyrok WSA w Gdańsku z 10.04.2013 r., II SA/Gd 25/13, LEX nr 1310530). Można nawet w tym zakresie pójść dalej i stwierdzić, że stanowią one również pewne ograniczenie dla samego ustawodawcy przy wprowadzaniu rozwiązań mogących mieć wpływ na środowisko przyrodnicze. Szczególną rolę w tym zakresie należy przypisać odesłaniu przez usta-

wodawcę do pojęcia zrównoważonego rozwoju, przez który, zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 50 p.o.ś., rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że: „W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury” (wyrok NSA z 7.07.2006 r., II OSK 507/06, LEX nr 275511).

**Art. 3.** [Sposób realizacji celów ochrony przyrody]

**Cele ochrony przyrody są realizowane przez:**

- 1) uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 i 2687 oraz z 2023 r. poz. 877), programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, strategiach rozwoju ponadlokalnego, planach ogólnych gminy, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej;
- 2) obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody;
- 3) opracowywanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej, programów ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych;
- 4) realizację programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań;

- 5) **prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody;**
- 6) **prowadzenie badań naukowych nad problemami związanymi z ochroną przyrody.**

Cele ochrony przyrody mogą być realizowane w prawidłowy sposób w sytuacji, gdy zostały konkretnie określone. Właśnie taki charakter mają postanowienia art. 3 u.o.p. Do ważnych zadań w realizacji tych celów należy:

- 1) uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w:
  - strategii rozwoju, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 p.o.ś.,
  - programach ochrony środowiska sporządzanych na podstawie art. 17 p.o.ś. przez organy wykonawcze województwa, powiatu i gminy,
  - strategiach rozwoju ponadlokalnego opracowywanych na podstawie art. 10g ust. 3 u.s.g.,
  - strategiach rozwoju województw przyjmowanych na podstawie art. 11 u.s.w.,
  - planach zagospodarowania województw przyjmowanych na podstawie art. 42 u.p.z.p.,
  - planach ogólnych gminy przyjmowanych na podstawie art. 13a ust. 1 u.p.z.p.,
  - miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych na podstawie art. 20 ust. 1 u.p.z.p.,
  - planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej przyjmowanych na podstawie art. 37a ust. 1 u.o.m.,
  - działalności gospodarczej i inwestycyjnej.

Podkreślenia wymaga to, że w przepisie tym oprócz aktów planowania wymieniono również działania inwestycyjne i działalność gospodarczą, co wskazuje na szeroki zakres konieczności uwzględniania ochrony przyrody;

- 2) obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody – przepis ten stanowi tylko ogólną deklarację objęcia wymienionych w nim elementów środowiska przy-

## ROZDZIAŁ 4

# Ochrona terenów zieleni i zadrzewień

### Art. 78. [Obowiązki rady gminy]

**Rada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należyтым stanie tereny zieleni i zadrzewienia.**

1. Omawiany przepis w pewnej mierze stanowi powtórzenie rozwiązań prawnych zawartych w art. 47b u.o.p. z 1991 r., jednak o bardziej ogólnym brzmieniu. W obecnym jego kształcie można wręcz postawić tezę, że jest to jedynie pierwszy etap konkretyzacji zadań gminy wynikających z art. 7 ust. 1 pkt 12 u.s.g., który określa, że do zadań własnych gminy w szczególności należy zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zieleni gminnej i zadrzewień. Uszczegółowienie to przejawia się tym, że został określony organ gminy odpowiedzialny za realizację tych zadań (tj. rada gminy), oraz doprecyzowaniem, że realizacja tego zadania powinna polegać na zakładaniu i utrzymywaniu w należyтым stanie terenów zieleni i zadrzewienia.

W orzecznictwie zwraca się jednak uwagę, że: „Wprawdzie zadania własne gminy obejmują sprawy zieleni gminnej i zadrzewień (art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym), a stosownie do art. 78 ustawy o ochronie przyrody rada gminy jest obowiązana za-

kładać i utrzymywać w należyтым stanie tereny zielone i zadrzewienia, to jednak przy realizacji tego typu zadań nie może dokonywać nadmiernego ograniczenia prawa własności. [...] Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny, ale także tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania, może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe. [...] przyjęcie możliwości ustalenia funkcji zieleni ogólnodostępnej na terenie prywatnym bez wyłączenia doprowadziłoby do ograniczenia własności bez odszkodowania, a więc wbrew wymogom określonym w art. 21 ust. 2 Konstytucji, a jednocześnie z naruszeniem wskazanej powyżej zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok WSA w Gdańsku z 10.11.2011 r., II SA/Gd 346/11, LEX nr 1152472).

W innym orzeczeniu zwraca się natomiast uwagę, że: „Przeznaczanie terenów na cele zieleni publicznej, a więc tereny zieleni urządzonej ogólnodostępnej, nie jest realizacją celu publicznego, uzasadniająca wyłączenie i przyznanie stosownego odszkodowania za pozbawienie prawa własności. Wynikający z art. 7 ust. 1 pkt 12 u.s.g. obowiązek realizacji zadań w tym zakresie, a także skonkretyzowany w art. 78 ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody obowiązek zakładania i utrzymywania w należyтым stanie terenów zieleni i zadrzewień, nie oznacza przyzwolenia na realizację tych obowiązków przede wszystkim, a nawet jak w tym przypadku wyłącznie, kosztem właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie gminy” (wyrok WSA w Warszawie z 23.01.2019 r., IV SA/Wa 2117/15, LEX nr 3060178).

W związku z tym podejmując działania związane z zakładaniem lub utrzymaniem zieleni, rady gminy nie są uprawnione do zbyt daleko

idącej ingerencji w prawo własności. Dyrektywa ta będzie miała szczególne znaczenie w procesie opracowywania aktów z zakresu planowania, takich jak np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

2. W przepisie tym nie określono formy, w jakiej rada gminy powinna podejmować działania zmierzające do realizacji tego zadania. Uwzględniając jednak fakt, że komentowany przepis ma charakter abstrakcyjny i wprowadza jedynie pewną generalną regułę, należy opowiedzieć się za możliwością jej realizacji w różnych formach, poczynając od działań o charakterze społeczno-organizatorskim, polegających na propagowaniu określonych zachowań wśród właścicieli nieruchomości, na których znajdują się obiekty przyrodnicze wchodzące w skład zieleni miejskiej, a kończąc na programach ochrony środowiska uchwalonych na podstawie art. 18 p.o.ś., które powinny określać projekty ekologiczne, rodzaje i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do osiągnięcia tych celów (oczywiście również w zakresie ochrony zieleni w miastach i wsiach). W praktyce bardzo trafnie podkreśla się również, że na podstawie komentowanego rozwiązania: „Gmina w zakresie obowiązku utrzymania zieleni gminnej i zadrzewień nie może decydować o usunięciu drzew z terenu, którego właścicielem jest wspólnota gruntowa. W takim przypadku jedynie ta wspólnota może zgłosić wniosek o ich usunięcie” (postanowienie WSA w Lublinie z 12.02.2009 r., II SAB/Lu 5/09, „Wspólnota” 2009/19, s. 44).
3. W komentowanym przepisie określono, że działania te mogą odnosić się do dwóch elementów składowych środowiska przyrodniczego, tj. terenów zieleni i zadrzewień. W aktualnym stanie prawnym oba te pojęcia mają charakter prawny. Tereny zieleni zostały bowiem odpowiednio zdefiniowane w art. 5 pkt 21 u.o.p., natomiast zadrzewienia w art. 5 pkt 27 u.o.p. Z zestawienia obu tych definicji wynika, że uzupełniają się one wzajemnie. Tereny zieleni obejmują bowiem swoim zakresem przedmiotowym zieleni znajdującą się na obszarach miast i wsi o zwartej zabudowie. W praktyce podkreśla 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)” (wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2019 r., VIII SA/Wa 358/19, LEX nr 2698695). Pogląd ten w moim przekonaniu zasługuje na aprobatę. Teoretycznie sprawa nie powinna być trudna, gdyż pojęcie terenów zieleni jest bezpośrednio definiowane w art. 5 pkt 21 u.o.p. Niestety definicja ma bardzo szeroki zakres znaczeniowy i została skonstruowana przy wykorzystaniu określeń, które z punktu widzenia prawa mają charakter nieostry (np. „funkcje publiczne”). Jednocześnie zakres znaczeniowy pojęcia terenów zieleni uległ istotnej zmianie na mocy noweli z 25.06.2015 r.

W obecnym stanie prawnym jednym z głównych kryteriów uznania konkretnej „zieleni” za tereny zieleni jest pełnienie przez nie funkcji publicznych. Pojęcie to na gruncie obowiązujących przepisów prawa nie jest jednak bezpośrednio definiowane. W związku z tym, ustalając jego zakres znaczeniowy, kierując się podstawowymi zasadami wykładni gramatycznej, należy sięgnąć do znaczenia, jakie temu pojęciu nadaje się w języku potocznym. W tym ostatnim przyjmuje się, że przymiotnik „publiczny” ma dwa znaczenia:

- 1) służący ogółowi, dostępny, przeznaczony dla wszystkich, odnoszący się do ogółu ludzi, do całego społeczeństwa; dotyczący jakiejś instytucji, urzędu itp., powszechny, ogólny i społeczny;
- 2) odbywający się z udziałem publiczności, przy świadkach, w miejscu publicznym, jawny, oficjalny (*Współczesny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 2007, s. 1494).

Nie ma żadnych przeciwwskazań do tego, aby inaczej interpretować to pojęcie na gruncie ustawy o ochronie przyrody.

Na kanwie przytoczonej definicji w literaturze przedmiotu wskazuje się, że parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, które są obiektami publicznymi, zawsze będą terenami zieleni. Natomiast w pozostałych przypadkach będzie zachodzić konieczność zbadania, czy zieleń towa-



W najnowszym – 6 – wydaniu komentarza szczegółowo omówiono kwestie dotyczące zagadnień związanych z formami ochrony przyrody, takimi jak np.: parki narodowe, rezerwy przyrody, pomniki przyrody, parki krajobrazowe, czy obszary chronionego krajobrazu oraz podstawami ich funkcjonowania. Ponadto wiele uwagi poświęcono problemom dotyczącym ochrony zieleni na terenie miast i wsi, zezwoleniom na usunięcie drzew lub krzewów, zgłoszeniu zamiaru ich usunięcia, nasadzeniom kompensacyjnym wykonywanym w miejscach usuwanych drzew lub krzewów czy odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie obowiązujących w tym zakresie reguł. Przybliżono również tematykę nakładania na inwestorów ograniczeń mających zapewnić skuteczną ochronę przyrody.

Publikacja pozwoli podmiotom korzystającym ze środowiska szczegółowo poznać prawa i obowiązki wynikające z ustawy oraz zasady ubiegania się o odpowiednią decyzję administracyjną, dzięki czemu zyskają pewność, że ich działania są zgodne z prawem. Opracowanie będzie też pomocne dla osób pracujących w organach odpowiedzialnych za ochronę przyrody w ocenie prawidłowości korzystania ze środowiska i w procesie wydawania rozstrzygnięć.

Książka przeznaczona jest dla radców prawnych, adwokatów, sędziów sądów administracyjnych, pracowników administracji oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Będzie cennym źródłem wiedzy również dla deweloperów oraz prowadzących działalność w zakresie pielęgnacji i konserwacji zieleni, a także pracowników naukowych i studentów.

**Krzysztof Gruszecki** – radca prawny specjalizujący się w sprawach z zakresu ochrony środowiska; były etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy; w latach 2004–2009 sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, następnie w Bydgoszczy; autor komentarzy do: ustawy o ochronie przyrody, Prawa ochrony środowiska, ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a także ponad 200 artykułów naukowych i popularnonaukowych z zakresu prawa ochrony środowiska, postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego.



9788383584263 W06P01

ISBN 978-83-8358-426-3



9 788383 584263

#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA +48 801 044 545  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

CENA 269 ZŁ (W TYM 5% VAT)