

TOMASZ SIENKIEWICZ

## CHARAKTER PRAWNY ZEZWOLENIA NA USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW Z TERENU NIERUCHOMOŚCI WPISANEJ DO REJESTRU ZABYTKÓW<sup>1</sup>

### 1. O POTRZEBIE BADAŃ PRAWNYCH FORM DZIAŁANIA WOJEWÓDZKIEGO KONSERWATORA ZABYTKÓW

Badanie prawnych form działania wojewódzkiego konserwatora zabytków jest istotne z kilku powodów. Są one ważne i z punktu widzenia teorii prawa i z punktu widzenia stosowania prawa. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie problemów wynikających z nieprecyzyjnie określonej przez ustawodawcę charakterystyki prawnej tytułowej decyzji administracyjnej w kontekście właściwego organu do jej wydawania i przedmiotu ochrony – celu jej wydawania. Nie wyczerpuje to oczywiście wszystkich możliwych do opisanie aspektów tej prawnej formy działania administracji publicznej. Do zilustrowania problemów stosowania przepisów w tym zakresie autor posłuży się przykładem jednego porozumienia między wojewodą a gminą, co do m.in. kreowania własności do wydawania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków.

Pierwszy powód podjęcia badań prawnych form działania wojewódzkiego konserwatora zabytków związany jest z teorią prawa i dotyczy spójności systemowej między różnymi ustawami, gdy zadania w nich wskazane realizuje ten sam organ administracji publicznej. Zmiany w prawie są zjawiskiem zwyczajnym,

---

Dr hab. TOMASZ SIENKIEWICZ – adiunkt Katedry Prawa Administracyjnego, Instytut Prawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: sienkiewicz@kul.pl

<sup>1</sup> Artykuł wydano w ramach realizacji projektu pod tytułem „Prawne formy działania wojewódzkiego konserwatora zabytków” (Nr rej. 2015/19/B/HS5/02525), w którym fundatorem badań jest Narodowe Centrum Nauki (National Science Centre, Poland).

lecz zmieniając system w sposób wybiórczy warto pamiętać, że modyfikując system norm w jednym miejscu można radykalnie wpłynąć na jego spójność w innym. Zbyt częste nowelizacje mogą sprzyjać naruszaniu jego spójności. Problem permanentnej nowelizacji jest stałym wyzwaniem dla badaczy prawa administracyjnego i dla tych, co prawo stosują codziennie w swej pracy. Jak się okaże w dalszej części artykułu, niewielka nowelizacja związana ze zmianą numerowania artykułów ustawy może przysporzyć problemów w zakresie ustalenia właściwości organu administracji do wydawania decyzji określonego rodzaju.

Skutki licznych zmian mogą być takie, że oto pewna grupa norm prawnych, ujęta w ramy jednej lub kilku ustaw, zaczyna nabierać cech odrębności od gałęzi prawa, z której się wywodzi. Może to być skutek zamierzony lub skutek wad legislacyjnych nieumiejętnego prawodawcy. Jeśli jest to proces postępujący, to konsekwentne wprowadzanie odmienności od macierzystej gałęzi prawa może w końcu dać wynik w postaci jej wyodrębnienia – albo w ramach gałęzi prawa (jako np. swoista subsydiarna gałąź), albo poza nią. Podobna sytuacja występuje z zespołem norm, które można nazwać prawem ochrony zabytków (lub szerzej: prawem ochrony dziedzictwa kultury<sup>2</sup>), które znajduje się w takim punkcie swojej ewolucji, że daje się wydzielić m.in. z prawa administracyjnego, ale nie jest powszechnie uznaną wyodrębnioną gałęzią prawa, pomimo posiadania własnych zasad, orzecznictwa i doktryny. Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyszłość prawa ochrony zabytków (prawa ochrony dziedzictwa kultury) wśród gałęzi prawa nieuchronnie odbywać się będzie w analizie instytucji prawnych i statusu prawnego organów władzy publicznej. Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie jest możliwe w badaniach prawnych form działania wojewódzkiego konserwatora zabytków. Taką formą jest zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wydawane na podstawie art. 83a ustawy o ochronie przyrody<sup>3</sup>. Powstaje jednak pytanie: czy gdy to zezwolenie wydaje wojewódzki konserwator zabytków, to jest prawna forma ochrony zabytków, czy prawna forma ochrony przyrody?

Drugi powód podjęcia badań związany jest ze stosowaniem prawa. „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” – stanowi art. 7

---

<sup>2</sup> K. ZEIDLER, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. Tenże, Warszawa–Gdańsk: Wolters Kluwer SA, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2014, s. 23 przyp. 1: „Prawo ochrony dziedzictwa kultury pozostaje w takiej relacji do prawa ochrony zabytków jak pojęcie dziedzictwa kultury jako szersze w stosunku do pojęcia zabytku jako węższego”.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 z późn. zm.

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>. Zasada legalizmu działania organów administracji publicznej wskazana jest w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>5</sup> – „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. W związku z tym, analiza zwłaszcza władczego działania organów administracji publicznej musi mieć wymiar prawny. Wyważanie zakresu obowiązków w ochronie zabytków pomiędzy obywatelem a państwem jest sprawą trudną. W świetle konstytucyjnej zasady ochrony własności, nakładanie na posiadacza zabytku obowiązków nie może znaczyć nałożenia ciężarów publicznych będących ukrytą formą wywłaszczenia lub zniechęcania do opieki nad zabytkami. Z tego względu, ocena regulacji w tym zakresie nie jest jedynie teoretycznym rozważaniem, lecz jest to ocena norm w działaniu, prawa mającego praktyczny, codzienny wpływ na sposób dysponowania zabytkiem przez posiadacza i na sposób jego dbania o dobro wspólne. Na tym tle powstaje pytanie o miejsce prawa ochrony zabytków w systemie prawa. Czy mamy do czynienia z nową gałęzią prawa czy tylko podsystemem, np. w ramach prawa administracyjnego? Dokonując wykładni nieprecyzyjnych norm szukać trzeba aksjologicznych podstaw systemu ochrony zabytków.

Należy też pokrótce wyjaśnić użycie w artykule słowa „charakter”, kojarzonego raczej z człowiekiem, a nie z prawną formą działania administracji. Wiele wskazuje na to, że w tym konkretnym przypadku trzeba poszukiwać „charakteru” analizowanej instytucji. Decyzja administracyjna, jako akt stosowania prawa, wydawany na podstawie prawa, ze swej natury posiada „charakter prawny” oraz „charakter władczy”, lecz tu chodzi o jeszcze inne znaczenie „charakteru”, o pewne specyficzne dla tej prawnej formy działania administracji cechy, które definiują ją względem ustawowego celu jej wydawania. „Charakter” tego zezwolenia ujawni się wskutek analizy prawa pozytywnego, w szczególności w aspekcie jego moralności, sprawiedliwości, celowości oraz bezpieczeństwa prawnego. Stawiam hipotezę, iż w ochronie zabytków oraz ochronie przyrody rola norm pozaprawnych, zwyczajowych, moralnych jest bardzo istotna. W szerszym wymiarze, jed-

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej cyt.: Konstytucja RP]. O rozumieniu pojęcia „władza publiczna” zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03: „Bezpośrednimi adresatami art. 68 Konstytucji są: «każdy» (każdy człowiek) – ust. 1 i «władze publiczne» – ust. 2, przez które przede wszystkim należy rozumieć organy państwa i organy samorządu terytorialnego. Szczegółowy zakres pojęcia władza publiczna można zdekodować poprzez analizę nałożonych na «władzę publiczną» określonych obowiązków”, a także zob. np: A. HAŁADYJ: *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2015, s. 371-372.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2016 r., poz. 23 [dalej cyt.: K.p.a.].

nym z celów badań naukowych prawnych form działania organów ochrony zabytków powinno być poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyszłość prawa ochrony zabytków wśród gałęzi prawa. Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie musi być dokonywane również w badaniu działalności organów ochrony zabytków – ale tu znów pojawia się wątpliwość, w jakim charakterze działa wojewódzki konserwator zabytków na podstawie ustawy o ochronie przyrody? W tym konkretnym przypadku trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy ta prawna forma działania administracji publicznej posiada cechy charakterystyczne dla ochrony zabytków, czy dla ochrony przyrody? Charakter to przecież także „zespół cech właściwych danemu przedmiotowi lub zjawisku, odróżniających je od innych przedmiotów i zjawisk tego samego rodzaju”<sup>6</sup>. Nie występuje problem, czy decyzja administracyjna ma charakter prawny, tylko występuje problem rodzaju dóbr chronionych prawem, z których specyficzny charakter w ramach prawa wynika. W wypadku ochrony przyrody lub ochrony zabytków również pozaprawna aksjologia definiuje charakter tej instytucji. Zezwolenie jest narzędziem prawnym w ramach ochrony przyrody lub ochrony zabytków – i to jest różnica, którą trzeba zauważyć w kontekście celu działania. Zarówno w ochronie zabytków czy ochronie przyrody decyzja administracyjna będzie mieć charakter prawny, co nie budzi wątpliwości. Natomiast w ramach istniejącego charakteru prawnego normy prawne definiują opisywane zezwolenie jako działanie z zakresu ochrony przyrody lub ochrony zabytków – i tym specyficznym cechem prawnym definiującym to zezwolenie jako czynność adekwatną (lub nieadekwatną) do konkretnego prawnie określonego przedmiotu ochrony poświęcony jest ten artykuł.

## 2. PODSTAWA PRAWNA OKREŚLENIA CHARAKTERU PRAWNEGO ZEZWOLENIA NA USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW Z TERENU NIERUCHOMOŚCI WPISANEJ DO REJESTRU ZABYTKÓW

Ukazując problem charakteru prawnego analizowanego zezwolenia autor posłuży się unormowaniami związanymi m.in. z Miastem Lublin. Do analizy charakteru prawnego zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków będą potrzebne następujące akty normatywne:

---

<sup>6</sup> <http://sjp.pwn.pl/slowniki/charakter.html> [dostęp: 3.04.2016].

1) ustawa o ochronie przyrody, w której szczególną uwagę trzeba poświęcić analizie art. 83a, a także art. 83 w brzmieniu sprzed omawianej dalej nowelizacji<sup>7</sup>;

2) ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>8</sup>, w której szczególną uwagę trzeba poświęcić art. 89 pkt 2 oraz art. 96 ust. 2;

3) ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>9</sup>, w której wykładni należy poddać art. 3 ust. 1 pkt 5, art. 13 ust. 1 i art. 20;

4) porozumienie nr 140/2012 zawarte pomiędzy Wojewodą Lubelskim a Gminą Lublin<sup>10</sup> – jako przykład do analizy ewentualnej możliwości powierzenia wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków na rzecz gminy, o którym mowa w jego § 2 ust 4.

Podjmując rozważania o charakterze prawnym zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów wydawanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody należy zwrócić uwagę, iż konieczność badań tej prawnej formy działania administracji występuje z uwagi na trudności z wykładnią pozornie nie budzącego wątpliwości przepisu. Brzmi on: „Zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzki konserwator zabytków”. Zdumnie nie ma wątpliwości co do właściwości rzeczowej. Natomiast, gdy z tym przepisem zestawiona zostanie norma wskazana w art. 89 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która stanowi, że organem ochrony zabytków jest wojewoda „w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje wojewódzki konserwator zabytków”<sup>11</sup>, powstaje pytanie, czyże zadanie własne wskazuje art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody? I czy charakter prawny zezwolenia wydawanego na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody pozwala na to, by uznać tę prawną formę działania za wchodzącą w „zakres” ochrony zabytków?

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1045.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm. [dalej cyt.: u.o.z.].

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.

<sup>10</sup> Porozumienie Nr 140/2012 zawarte w dniu 30 marca 2012 r. w Lublinie pomiędzy Wojewodą Lubelskim a Gminą Lublin, Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1329.

<sup>11</sup> Konstrukcja prawna ustawowego powierzenia kompetencji znajduje się również w art. 89 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi, że organem ochrony zabytków jest „minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje Generalny Konserwator Zabytków”.

### 3. WŁAŚCIWOŚĆ RZECZOWA DO WYDAWANIA ZEZWOLENIA NA USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW Z TERENU NIERUCHOMOŚCI WPISANEJ DO REJESTRU ZABYTEKÓW

Pierwszym problemem, który należy rozstrzygnąć jest zagadnienie własności rzeczowej organów administracji publicznej – wojewody i wojewódzkiego konserwatora zabytków do traktowania kompetencji do wydawania tych zezwoleń jako kompetencji własnych. Do zilustrowania problemów prawnych posłużę się przykładem porozumienia nr 140/2012 zawartego w dniu 30 marca 2012 r. w Lublinie pomiędzy Wojewodą Lubelskim a Gminą Lublin.

W porozumieniu tym Wojewoda Lubelski przekazał Gminie Lublin m.in. kompetencje do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, wskazanych w tym porozumieniu. Powierzenia dokonano na podstawie przepisów obowiązujących w dacie sporządzenia porozumienia, lecz w międzyczasie stan prawny poddano nowelizacji, a porozumienie nie. Zaszła zatem konieczność zmiany wyżej wymienionego porozumienia nr 140/2012, w celu dostosowania jego treści do aktualnego stanu prawnego, w zakresie § 2 ust. 4 tego porozumienia, dotyczącego powierzenia Gminie Lublin niektórych zadań z zakresu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>12</sup>. Aktualnie sytuacja wygląda tak, że Gmina Lublin ma w porozumieniu zagwarantowaną kompetencję do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, ale nie ma wskazanej właściwej podstawy prawnej z art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Zachodzi więc sytuacja, w której kompetencje „automatycznie” wróciły do wojewódzkiego konserwatora zabytków, wskutek nowelizacji dodającej m.in. nowy art. 83a do ustawy o ochronie przyrody. W tym niejednoznacznym stanie prawnym, zmiana porozumienia może polegać odpowiednio na przyjęciu, że:

1) wojewoda ma własność rzeczową w sprawie powierzenia kompetencji wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków ustawowo przypisanych wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków Gminie Lublin i w konsekwencji wojewoda może wprowadzić do porozumienia jako podstawę prawną wydawania zezwoleń art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody; albo

2) wojewoda nie ma własności rzeczowej w sprawie powierzenia Gminie Lublin kompetencji wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z tere-

---

<sup>12</sup> Tekst jedn. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 z późn. zm., aktualnie tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651.

nu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, ustawowo przypisanych wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, co powinno skutkować wykreśleniem § 2 ust. 4 porozumienia – w tym wypadku oznaczałoby to pozbawienie Gminy Lublin kompetencji do wydawania wyżej wskazanych zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – a wiele wskazuje na to, że „pozbawienie” nastąpiło wskutek nowelizacji ustawy o ochronie przyrody lub również przed nowelizacją tej kompetencji wojewody nie było.

Zgodnie z art. 6 K.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa i, zgodnie z art. 19 K.p.a., przestrzegają z urzędu swojej własności rzeczowej i miejscowej. Porozumienie nr 140/2012 wyznacza granice kompetencji powierzonych Gminie Lublin przez Wojewodę Lubelskiego. W ramach spraw powierzonych porozumieniem, do zakresu działania Gminy Lublin należy, zgodnie z § 2 ust. 4, realizacja zadań określonych w art. 83 ust. 2; art. 84 ust. 2, ust. 4-5; art. 85-86; art. 87 ust. 5-7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (w stanie prawnym sprzed ostatniej nowelizacji – Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.), w tym wydawanie decyzji. W związku z uchwaleniem ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw uległa zmianie również przywołana w porozumieniu 140/2012 ustawa o ochronie przyrody (§ 29 ustawy zmieniającej). Aktualne brzmienie ustawy o ochronie przyrody, w szczególności nowe brzmienie art. 83 i dodanie art. 83a dotyczące spraw z zakresu wskazanego w § 2 ust. 4 porozumienia nr 140/2012, powoduje konieczność nowego określenia właściwości organów administracji publicznej, w tym właściwości do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów. Zadania powierzone porozumieniem, w tym wydawanie decyzji i postanowień – realizowane są przez Prezydenta Miasta Lublin, z upoważnienia którego działa Miejski Konserwator Zabytków (§ 3 ust. 2 porozumienia). Kompetencje wojewody jako organu ochrony zabytków, wynikają z art. 89 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który jako organ ochrony zabytków wskazuje wojewodę, z tym zastrzeżeniem, że w jego imieniu zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje wojewódzki konserwator zabytków. Z tego też powodu, Wojewoda Lubelski – organ administracji publicznej powierzający własne kompetencje w trybie porozumienia (Gminie Lublin) lub którego część kompetencji ustawodawca ustawowo powierzył innemu organowi (wojewódzki konserwator zabytków), musi być bezpośrednio zainteresowany jednoznacznym określeniem granic właściwości pomiędzy Miejskim Konserwatorem Zabytków a Lubelskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Musi on dokonać oceny i odpowiedzieć na pytanie, czy zadanie określone w art. 83a ustawy o ochronie przyrody jest jego (wojewody) własnym zadaniem?

Poza koniecznością dostosowania treści porozumienia nr 140/2012 do obowiązujących przepisów ustawy o ochronie przyrody, należy rozważyć możliwość zupełnego wykreślenia z tego porozumienia przepisów umożliwiających Miejskiemu Konserwatorowi Zabytków wydawanie zezwoleń na wycięcie drzew i krzewów, na podstawie art. 83 – a aktualnie, po nowelizacji, byłby to art. 83a ustawy o ochronie przyrody. Istnieje bowiem szereg wątpliwości prawnych co do zasadności takiego przekazania właściwości przez wojewodę. W szczególności, należy rozstrzygnąć zagadnienie prawne, czy wojewoda ma kompetencje do przekazania do realizacji gminie spraw, w których właściwy rzeczowo jest wojewódzki konserwator zabytków działający na podstawie art. 83a ustawy o ochronie przyrody. Nie przesądzając o wyniku takiej analizy prawnej, trzeba przy tym uczynić zastrzeżenie, że nawet jeżeli takie przekazanie zostanie uznane przez Wojewodę Lubelskiego za zgodne z prawem, pozostaje jeszcze zagadnienie celowości przekazania tej właściwości.

W ochronie przyrody i w ochronie zabytków należy zauważyć konieczność współdziałania administracji rządowej i samorządowej dla bardziej efektywnego wykonywania zadań publicznych<sup>13</sup>. Jednocześnie należy zastrzec, że nie zawsze, nie w każdym wypadku ta współpraca może przynieść efekty pozytywne. Jeżeli struktura (szczególnie samorządowa) nie jest gotowa do przejęcia części zadań czy odpowiedzialności, przedwczesne powierzenie jej obowiązków, nawet za jej zgodą, przyniesie więcej szkody niż pożytku. Stosowanie przez administrację rządową porozumień z administracją samorządową w celu przekazania do realizacji części zadań, w sytuacji gdy przekazanie to jest fakultatywne, powinno być poprzedzone dogłębną analizą zdolności struktury przejmującej do rzeczywistego wypełniania powierzonych zadań, żeby nie wprowadzić zamieszania kompetencyjno-organizacyjnego zamiast porządku i efektywności w wykonywaniu zadań publicznych. Należy również zwrócić uwagę na sytuację zależności organizacyjnych oraz na fakt, iż każdy urząd jest strukturą społeczną ze wszystkimi jej wadami i zaletami. Chodzi o to, by przekazując zadanie innej strukturze przewidzieć stopień ryzyka zaistnienia sytuacji, w której pracownik organu przyjmującego

---

<sup>13</sup> Por. J. SUPERNAT, *Administracja jako splot umów*, [w:], *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław: Kolonia Limited 2008, s. 163: „Coraz częściej różne organy administracyjne, w tym rządowe i samorządowe, działają wspólnie, aby dostarczyć bardziej zintegrowane usługi. Koncepcja wspólnego administrowania wyrasta z przekonania, że ważnych celów publicznych nie można osiągnąć ani przez osobne działania istniejących organów, ani przez utworzenie nowego superorganu. Rozwiązaniem ma być skupienie działań formalnie odrębnych organizacji (organów) w kierunku poszczególnych celów publicznych. Wspólne administrowanie służy zatem koordynowaniu działań w poprzek granic organizacyjnych bez usuwania tychże granic”; por. T. SIENKIEWICZ, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2013, s. 51 n.



kompetencje będzie poddany presji w stopniu pozwalającym przypuszczać, że jego oceny nie będą obiektywne, a zgodne z oczekiwaniami wywierającego presję. Przekazywanie zadań na rzecz gminy ma liczne zalety, ale też należy widzieć jego wady. W kontekście strzeżenia dziedzictwa narodowego pozycja ustrojowo-prawna pracowników administracji rządowej, w szczególności służby cywilnej, daje większe gwarancje niezależności ocen stanów faktycznych wynikłych w procedurze administracyjnej, niż status faktyczny pracowników samorządowych. Należy też zastrzec, że wojewoda może w przypadkach określonych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przekazywać zadania i kompetencje własne.

Należy zatem rozstrzygnąć następujące zagadnienie prawne: czy wojewódzki konserwator zabytków, działając na podstawie art. 83a ustawy o ochronie przyrody realizuje własną właściwość rzeczową do wydawania decyzji administracyjnej (zezwolenia), czy właściwość rzeczową wojewody, którą ten może przekazać gminie? A jeśli już przekazuje kompetencje do wydawania analizowanego zezwolenia gminie, to czy powinien czynić to w oparciu o ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami czy w oparciu o ustawę o wojewodzie i administracji rządowej w województwie?

#### 4. STANOWISKO NSA W SPRAWIE WŁAŚCIWOŚCI RZECZOWEJ DO WYDAWANIA ZEZWOLENIA NA USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW Z TERENU NIERUCHOMOŚCI WPISANEJ DO REJESTRU ZABYTKÓW

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w postanowieniu z dnia 24 października 2006 r. (sygn. akt II OW 32/06) stwierdził: „Wyraźnie wskazać należy, że właściwości organów nie można domniemywać, chyba że taka konstrukcja celowo wprowadzana jest przez ustawodawcę. W szczególności w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej zadaniem ustawodawcy jest takie określenie właściwości organów właściwych w sprawie, by nie było wątpliwości co do właściwości organów. Działanie takie ma podstawowe znaczenie dla podmiotów żądających od administracji publicznej załatwienia swoich spraw. Podmioty takie powinny bez szczególnych zabiegów interpretacyjnych znajdować organ właściwy do rozpoznawania swoich spraw”. NSA w cytowanym wyżej wyroku wskazuje, że: „Zasadniczo spór kompetencyjny jest sporem dotyczącym właściwości organów wynikającej z ustawy, przy czym nie chodzi tu tylko o samą ustawę, ale także o przepisy aktów wykonawczych. Może tu chodzić także o wła-

ściwość wyznaczaną przepisami porozumień administracyjnych zawartych między organami, jeżeli zawarcie takiego porozumienia jest przez przepisy aktu ustawowego dopuszczalne”. Wątpliwości autora budzi dopuszczalność przekazania określonej w art. 83a ustawy o ochronie przyrody właściwości Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Gminie Lublin przez Wojewodę Lubelskiego. W uchwale NSA w Warszawie (uchwała siedmiu sędziów) z dnia 19 października 2015 r. (sygn. akt II OPS 3/15) wyrażony został następujący pogląd: „O właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawie usunięcia drzewa lub krzewu przesądza to, czy drzewo lub krzew którego dotyczy wniosek znajduje się na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków [...]. W przepisie art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody nie posłużono się określeniem «drzewa lub krzewy wpisane do rejestru zabytków» lecz «drzewa lub krzewy z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków». Ustawodawca nie uzależnia zatem właściwości rzeczowej wojewódzkiego konserwatora zabytków od tego, czy drzewo (krzew) zostało wpisane do rejestru zabytków, w szczególności nie wskazuje, że musi odznaczać się ono tymi samymi cechami co chronione prawem zabytki. Oznacza to, że wojewódzki konserwator zabytków powinien rozpatrzyć wniosek o usunięcie drzewa (krzewu), bez względu na to, czy drzewo lub krzew przedstawia jakiegokolwiek wartości historyczne, artystyczne lub naukowe, istotne znaczenie ma natomiast to, czy znajduje się na terenie takiej nieruchomości, która objęta jest ochroną konserwatorską”<sup>14</sup>. Nie kwestionując celowości poglądu, iż zasadne byłoby, aby jeden i ten sam organ miał kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących tej samej nieruchomości na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz na podstawie ustawy o ochronie przyrody, wskazać należy, że ta „tożsamość organu”, określona porozumieniem administracyjnym, to nie jest wartość nadrzędna w stosunku do właściwości rzeczowej organu administracji publicznej określonej ustawowo. W szczególności, w sytuacji regulowanej porozumieniem administracyjnym przekazanie właściwości rzeczowej powinno odbywać się w sposób jednoznaczny. Zgodnie z art. 20 K.p.a.:

---

<sup>14</sup> Orzecznictwo w tym zakresie nie było jednolite, gdyż wyróżniało odmiennie kompetencje co do wydawania zezwolenia w układzie urbanistycznym wpisanym do rejestru zabytków – por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2012 r., sygn. akt II OW 82/12, LEX nr 1252253: „[...] kompetencja wojewódzkiego konserwatora zabytków do wydawania zezwolenia na wycinkę drzew lub krzewów w oparciu o art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody rosnących na obszarze układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków zachodziłaby wówczas, gdyby w decyzji o wpisie do rejestru danego układu urbanistycznego wymieniono zieleń jako przedmiot prawnej ochrony. Nadto organ ten byłby kompetentny do rozpatrzenia omawianej sprawy wówczas, gdyby drzewa objęte wnioskiem rosły na nieruchomości wpisanej indywidualnie do rejestru zabytków”.

„Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania”. „Przepisy o zakresie działania, do których odsyła komentowany przepis, to przepisy materialnego prawa administracyjnego upoważniające, względnie zobowiązujące, organy administracji publicznej do rozstrzygnięcia wymienionych w tych przepisach spraw indywidualnych w formie decyzji. Przepisy prawa ustrojowego określające zadania, które organ powinien wykonywać lub wyznaczające zakres problematyki, którą organ powinien się zajmować, nie ustanawiają właściwości rzeczowej organu w rozumieniu art. 20”<sup>15</sup>. Z tego powodu, w świetle cytowanego wyżej art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, budzą się wątpliwości, co do zasadności przekazania Gminie Lublin spraw w § 2 ust. 4 porozumienia nr 140/2012 z zakresu niektórych norm materialnego prawa administracyjnego określonych w ustawie o ochronie przyrody, które jako organ właściwy wskazują w art. 83a m.in. wojewódzkiego konserwatora zabytków, a nie wojewodę, w imieniu którego zadania i kompetencje wykonuje wojewódzki konserwator zabytków.

Biorąc pod uwagę treść art. 13 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, który stanowi, że: „Wojewoda wykonuje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie”, powstaje również pytanie, czy z właściwości rzeczowej wojewódzkiego konserwatora zabytków zawsze wynika właściwość rzeczowa wojewody? Odpowiedź na to pytanie jest negatywna w świetle art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, gdyż z domniemania właściwości wojewody nie wynika właściwość rzeczowa wyłączona na rzecz innego organu. Wojewoda nie ma właściwości rzeczowej do wydawania decyzji na podstawie art. 83a ustawy o ochronie przyrody. Oceniając właściwość rzeczową wojewody należy zwrócić przeciw uwagę na to, w jaki sposób przepisy prawa administracyjnego będą kreowały właściwość rzeczową organów administracji rządowej w województwie. Pomimo tego, że wojewoda jest organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji, to trzeba zauważyć, że właśnie w przypadku wojewódzkiego konserwatora zabytków, działającego na podstawie art. 83a ustawy o ochronie przyrody, mamy do czynienia z „zastrzeżeniem właściwości innego organu” lub – podchodząc do sprawy z innego stanowiska – z brakiem szczególnego przepisu materialnego prawa administracyjnego w ustawie o ochronie przyrody umożliwiającego wojewodzie działanie w kon-

<sup>15</sup> A. WRÓBEL, [w:] M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. 2009, s. 163.

kretniej sprawie administracyjnej wynikającej z art. 83a. Sama podległość organizacyjna wojewódzkiego konserwatora zabytków wojewodzie oraz domniemanie właściwości wojewody, wynikająca z ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, nie przesądzają jeszcze o właściwości rzeczowej wojewody do załatwienia sprawy administracyjnej na podstawie art. 83a ustawy o ochronie przyrody. „Domniemanie właściwości wojewody w sprawach z zakresu administracji rządowej w województwie nie oznacza, że wojewoda może działać wyłącznie na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 5 u.w.a.rz. [ustawy z 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – T.S.]. Regulacja art. 7 konstytucji wyraźnie wskazuje na obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, a zatem wojewoda zobowiązany jest do działania w granicach kompetencji przewidzianych w ustawach szczególnych, tj. dotyczących spraw określonego rodzaju. Wojewoda może w sposób władczy kształtować uprawnienia i obowiązki jednostek w drodze decyzji administracyjnej, tylko jeżeli ustawa szczególna przyznaje mu do tego kompetencje”<sup>16</sup>. Właściwość rzeczowa wojewody w ustawie o ochronie przyrody wskazana jest w art. 10 ust. 3b, a nie w art. 83a.

##### 5. WOJEWÓDZKI KONSERWATOR ZABYTKÓW JAKO NIENAZWANY ORGAN OCHRONY PRZYRODY

Należy również rozstrzygnąć kolejne zagadnienie prawne: czy wojewódzki konserwator zabytków, działając na podstawie art. 83a ustawy o ochronie przyrody, działa jako organ ochrony przyrody, czy jako organ wykonujący zadania i kompetencje organu ochrony zabytków (województwa)?

Wątpliwości co do zasadności pozostawienia § 2 ust. 4 porozumienia nr 140/2012 wynikają z oceny ustawowego zakresu działania wojewody i wojewódzkiego konserwatora zabytków. Nie są to przecież tożsame organy administracji publicznej. Wojewódzki konserwator zabytków wchodzi w skład zespolonej administracji wojewódzkiej (art. 92 ust. 1 u.o.z.), a w związku z tym jego zwierzchnikiem jest wojewoda (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Zasady organizacji, funkcjonowania i zakres zadań organów rządowej administracji zespolonej w województwie oraz organów niezespolonej administracji rządowej określa wiele aktów normatywnych, m.in. ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (por. art. 5 ustawy o woje-

---

<sup>16</sup> D. SAŁUDA, *Domniemanie właściwości wojewody w sprawach z zakresu administracji rządowej w województwie*, Teza nr 1. CASUS.2011.1.11 LEX szkolnictwo wyższe i nauka on-line 129863/1 [dostęp: 9.11.2015].

wodzie i administracji rządowej w województwie). Jednak jego właściwość rzeczowa nie jest określona jako właściwość w każdej sprawie prowadzonej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. W szczególności analiza ustawy o ochronie przyrody prowadzi do wniosku, że wojewódzki konserwator zabytków ma właściwość rzeczową określoną inaczej niż wynika to z realizacji zadań i kompetencji wojewody w ochronie zabytków i inaczej niż właściwość rzeczowa wojewody wskazana w ustawie o ochronie przyrody. Przykładem jest właśnie omawiana sytuacja. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 89 ust. 2 określa jako organ ochrony zabytków wojewodę, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje wojewódzki konserwator zabytków, nie przewidując przy tym odesłania wprost do sytuacji z art. 83a ustawy o ochronie przyrody, a ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje odesłania do ustawy o ochronie zabytków co do właściwości wskazanej w jej art. 83a, pomimo określenia w tej ustawie wojewody jako jednego z organów ochrony przyrody i przypisaniu mu właściwości rzeczowej w innej sprawie na podstawie art. 10 ust. 3b tej ustawy. Niejednoznaczność sytuacji powoduje treść art. 93 u.o.z.: „W sprawach określonych w ustawie i w odrębnych przepisach organem pierwszej instancji jest wojewódzki konserwator zabytków, a organem wyższego stopnia minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego”. Jeżeli poprzez „odrębne przepisy” ustawodawca rozumie wszystkie inne, również te niezwiązane z ochroną zabytków normy, to można mieć wątpliwości, jaki był cel ustawodawcy związania postępowania odwoławczego prowadzonego w oparciu o ustawę o ochronie przyrody z organami ochrony zabytków, skoro przesłanki oceny w postępowaniu dowodowym w sprawie wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu nie zawierają odniesienia do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji prawnej wojewódzki konserwator zabytków – organ administracji publicznej ustawowo określony w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jako organ realizujący zadania i kompetencje innego organu administracji publicznej – wojewody – nazwanego organem ochrony zabytków działa na podstawie innej ustawy – o ochronie przyrody, wydając decyzje administracyjne, na podstawie jej art. 83a, w określonych w nim przypadkach, w którym jest wymieniony z nazwy jako wojewódzki konserwator zabytków, bez dookreślenia charakteru prawnego organu i bez wskazania jakiegokolwiek „pochodnej” od innego organu określonej tam właściwości rzeczowej. Decyzje te wydaje w zasadzie jako nienazwany w art. 91 tej ustawy organ ochrony przyrody, który działa na podstawie przesłanek wskazanych w ustawie o ochronie przyrody, a organem odwoławczym jest organ ochrony zabytków (minister) wskazany w ustawie o ochronie zabytków. Budzi to niejedno-

znaczne wnioski co do traktowania przez wojewodę właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków określonej w art. 83a ustawy o ochronie przyrody, jako właściwości rzeczowej własnej.

## 6. PROBLEM PRZYWRACANIA POROZUMIENIEM USTAWOWO UCHYLONYCH KOMPETENCJI

Kolejnym zagadnieniem prawnym jest możliwość uchylecia w trybie porozumienia administracyjnego ustawowego wyłączenia właściwości rzeczowej organu.

Zauważając, że ustawodawca wyłączył właściwość rzeczową wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w sprawach, w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, należy zadać pytanie, czy przekazanie w trybie porozumienia administracyjnego spraw na rzecz organu, którego właściwość rzeczowa jest ustawowo wyłączona, będzie skuteczne i zasadne? Przy wyżej wskazanej konstrukcji prawnej, przekazywanie zadań wynikających z art. 83a ustawy o ochronie przyrody na rzecz gminy przez wojewodę budzi wątpliwości, co do skuteczności i zasadności przekazania właściwości rzeczowej gminie do wydawania decyzji administracyjnych (zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów) w trybie porozumienia administracyjnego. Do właściwości rzeczowej wojewody, jako organu ochrony przyrody, nie należą sprawy wskazane w art. 83a ustawy o ochronie przyrody, tylko wskazane w jej art. 10 ust. 3b. Do właściwości rzeczowej wojewody, jako organu ochrony zabytków, nie należą sprawy wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych w trybie art. 83a ustawy o ochronie przyrody. Z tego powodu, nie zachodzą przesłanki do przekazania gminie zadania nie znajdującego się we właściwości rzeczowej wojewody. Poza samą nazwą organu administracji publicznej – wojewódzki konserwator zabytków – oraz procedurą odwoławczą, prowadzoną w oparciu o art. 93 u.o.z., nie ma żadnych innych przesłanek do powiązania wydawania zezwoleń na podstawie art. 83a ustawy o ochronie przyrody z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ustawa o ochronie przyrody również nie przewiduje właściwości wojewody w sprawach wskazanych w art. 83a, tylko wskazuje je w sprawach prowadzonych na podstawie art. 10 ust. 3b. Zgodnie z regułą racjonalnego prawodawcy, jeżeli ustawodawca w jednej i tej samej ustawie przypisał kompetencje wojewodzie w ściśle określonych sytuacjach, w katalogu których nie znalazł się art. 83a ustawy o ochronie przyrody i nie określił kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków w sposób umożliwiający

jednoznaczne definiowanie właściwości wojewody w sprawach prowadzonych na podstawie art. 83a, to nie było to działanie przypadkowe (choć na takie wygląda). Właściwości rzeczowej wojewody do przekazania właściwości innemu organowi nie wolno domniemywać.

## 7. WŁAŚCIWOŚĆ RZECZOWA ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ A ORGANIZACYJNE PODPORZĄDKOWANIE

W tej sytuacji pojawia się kolejny problem prawny. Czy właściwość rzeczowa może wynikać z organizacyjnego podporządkowania wojewódzkiego konserwatora zabytków wojewodzie? Czy wojewódzki konserwator zabytków zawsze działa z upoważnienia wojewody i jego właściwość rzeczowa zawsze jest pochodną właściwości rzeczowej wojewody, czy też istnieją sytuacje, w których działa samodzielnie, na podstawie przypisanej tylko jemu właściwości rzeczowej?

Art. 89 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określając organy ochrony zabytków, nie zamyka jednocześnie wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków granic właściwości do granic właściwości wojewody, wytyczonych ochroną zabytków czy ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jeżeli ustawodawca tak zdecyduje, może on zatem działać jako organ administracji publicznej nie związany z organem ochrony zabytków (województwem). Może on realizować inne kompetencje powierzone inną ustawą, o czym świadczy realizowanie przesłanek z ustawy o ochronie przyrody w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie art. 83a tej ustawy. Nie jest to żadna nowość w prawie administracyjnym. W samej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazuje się kilka innych organów administracji publicznej, których zadania w ochronie zabytków mają charakter dodatkowy, poza nurtem ich właściwej działalności. Niektóre zadania z zakresu ochrony zabytków wykonują między innymi: dyrektor urzędu morskiego, czy Dyrektor Biblioteki Narodowej (art. 93 ust. 2 i 3 u.o.z.), którzy realizują te zadania na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, co nie stanowi ich podstawowej działalności, ani nie wiąże się bezpośrednio z nazwą tych organów. Podobnie wojewódzki konserwator zabytków wykonuje kompetencje nie związane ze swoją podstawową działalnością, wskazane w art. 83a ustawy o ochronie przyrody, dokonując oceny materiału dowodowego na podstawie przesłanek z ustawy o ochronie przyrody, a nie z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z działania na podstawie ustawy o ochronie przyrody nie wywodzi się właściwości rzeczowej nie

wskazanych w jej art. 83a organów – np. nie wskazanego tam wojewody – w sprawach z zakresu art. 83a ustawy o ochronie przyrody.

Oceniając więzi organizacyjne w administracji ochrony zabytków oraz relacje prawne pomiędzy wojewodą a wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz urzędem wojewódzkim a wojewódzkim urzędem ochrony zabytków warto zauważyć, że to nie wojewoda, a minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określa w drodze rozporządzenia organizację wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, uwzględniając w szczególności stanowiska pracy, których utworzenie w poszczególnych urzędach jest obowiązkowe (art. 92 ust. 7 u.o.z.). Wojewódzki konserwator zabytków jest przez wojewodę, za zgodą Generalnego Konserwatora Zabytków, powoływany (art. 91 ust 1 u.o.z.) i wchodzi w skład zespolonej administracji wojewódzkiej (art. 92 ust. 1 u.o.z.). W art. 93 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazano wyżej wymienionego ministra, jako organ wyższego stopnia wobec wojewódzkiego konserwatora zabytków. Upoważnienie wojewódzkiego konserwatora zabytków do działania w ochronie zabytków w imieniu wojewody ma charakter kompetencji przekazanej ustawowo, niezależnie od woli wojewody i to tylko w ochronie zabytków, a nie w ochronie przyrody. Wszystkie te przesłanki świadczą o istnieniu dwóch odrębnych organów administracji publicznej i choć jeden podległy organizacyjnie drugiemu, nie stanowi to o automatycznej właściwości rzeczowej wojewody we wszystkich sprawach należących do właściwości rzeczowej wojewódzkiego konserwatora zabytków. Sprawy prowadzone przez te organy można podzielić na prowadzone na podstawie: 1) właściwości rzeczowej wojewody; 2) właściwości rzeczowej wojewody, w imieniu którego zadania i kompetencje realizuje wojewódzki konserwator zabytków; 3) właściwości rzeczowej wojewódzkiego konserwatora zabytków. Tylko sprawy z kategorii 1) i 2) podlegają przekazaniu w trybie porozumienia administracyjnoprawnego gminie na podstawie art. 20 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Większość właściwości rzeczowej wojewódzkiego konserwatora zabytków rzeczywiście jest pochodną właściwości rzeczowej wojewody, ale wiele wskazuje, że część właściwości rzeczowej wojewódzkiego konserwatora zabytków nie jest powiązana z właściwością rzeczową wojewody do wydawania niektórych indywidualnych decyzji administracyjnych. Właściwości rzeczowej nie wolno domniemywać, ani wyprowadzać jej wyłącznie z podległości hierarchicznej organów administracji publicznej, ona musi być określona w tekście prawnym wprost.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda jest organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z za-



kresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wojewoda został wskazany w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jako organ ochrony zabytków, natomiast nie został wskazany w ustawie o ochronie przyrody jako organ ochrony przyrody upoważniony do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów. Zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzki konserwator zabytków – stanowi o tym wprost art. 83a ustawy o ochronie przyrody. Nie została tu zastosowana konstrukcja podobna do art. 89 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków stanowiąca, że organem jest wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje, wykonuje wojewódzki konserwator zabytków. Wojewoda jest wskazany w art. 91 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody jako organ ochrony przyrody, lecz nie został wskazany jako organ posiadający kompetencje w sprawach wynikających z art. 83a tej ustawy. Właściwości rzeczowej organu administracji publicznej nie można domniemywać. Stąd wynika konieczność rozważenia wykreślenia § 2 ust. 4 z porozumienia nr 140/2012, również z tego powodu, że w przypadku wskazanym w art. 83a ustawy o ochronie przyrody, istnieją wątpliwości, czy wojewódzki konserwator zabytków działa jako organ ochrony przyrody, czy jako organ ochrony zabytków, a co jest tego konsekwencją – czy realizuje kompetencje wojewody, czy kompetencje własne. Ustawa o ochronie przyrody wskazuje wartości, jakie ma brać pod uwagę organ administracji publicznej rozpatrując wniosek o usunięcie drzew lub krzewów (por. np. art. 83c ust. 4 i 5), ale nie zawiera odniesienia do stosowania podczas oceny cech drzewa lub krzewu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wartości kulturowe, wartości krajobrazowe czy lokalizacja drzewa lub krzewu (art. 83c ust. 4 pkt 2-4) nie uzasadniają jednocześnie uznania postępowania prowadzonego w oparciu o ustawę o ochronie przyrody jako postępowania prowadzonego w oparciu o ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tym bardziej, że mamy tu do czynienia z inną formą prawną działania administracji (zezwolenie) niż wskazaną np. w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (pozwolenie). Orzecznictwo NSA również, jako organ właściwy działający na podstawie art. 83a ustawy o ochronie przyrody, wskazuje m.in. wojewódzkiego konserwatora zabytków, a nie wojewodę, w imieniu którego działa wojewódzki konserwator zabytków (por. uchwała NSA w Warszawie z dnia 19 października 2015 r., sygn. akt II OPS 3/15). Pogląd o konieczności rozróżniania postępowań prowadzonych w trybie dwóch różnych ustaw znajduje odzwierciedlenie w decyzji z dnia 5 lutego 2014 r. Ministra Kultu-

ry i Dziedzictwa Narodowego (znak: DOZ-OAiK-6700/1183/13 [MT/128/13]), który napisał w uzasadnieniu m.in.: „Bezwzględnie trzeba wyjaśnić, że decyzja administracyjna nie może być wydana jednocześnie na podstawie dwóch przepisów prawa materialnego dwóch różnych ustaw, bowiem odmienne, obligatoryjne elementy, wynikające z przepisów prawa musi zawierać pozwolenie konserwatorskie wydane na podstawie art. 36 ust 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a inne – decyzja wydana na podstawie art. 83 ustawy o ochronie przyrody” (por. decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 maja 2013 r., znak: DOZ-OAiK-6700/148/13 [MT/19/13]). Również inne wymogi formalne musi spełniać wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z ustawy o ochronie przyrody, a inne musi spełniać wniosek o wydanie pozwolenia na podstawie art. 36 ust 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

#### 8. USTAWOWE PRZYPISANIE ZADANIA WOJEWODZIE WARUNKIEM ZAISTNIENIA MOŻLIWOŚCI PRZEKAZANIA GO PRZEZ WOJEWODĘ

Biorąc pod uwagę treść art. 6 i 19 K.p.a., wojewoda może porozumieć się z Gminą Lublin co do przekazania zadań z zakresu swojej właściwości, a nie z zakresu właściwości innego organu administracji publicznej, z którym jest on kompetencyjnie powiązany na podstawie innej ustawy niż stosowana w danym przypadku (por. art. 20 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wyłącza właściwość wojewody w sprawach, w których ustawa wskazuje jako właściwy inny organ administracji rządowej w województwie, pomimo, że wchodzący w skład administracji rządowej w województwie. Wojewoda, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może powierzyć, w drodze porozumienia, prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, gminom i powiatom, a także związkom gmin i powiatów, położonym na terenie województwa (art. 96 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Warunkiem jednak jest tu uznanie, że sprawa należy do właściwości wojewody. W związku z użyciem przez ustawodawcę słowa „sprawa”, decydujące znaczenie będzie miał przedmiot postępowania i jego cel, który jest inny w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a inny w ustawie o ochronie przyrody. Ponadto należy zauważyć, że ustawodawca – co do zasady – wskazał jako organ wydający zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, od którego właści-

wości jako ustawowo określony wyjątek wskazuje się właściwość wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zatem niewskazane byłoby przekazanie kompetencji w trybie porozumienia na rzecz Prezydenta Miasta Lublin wbrew właściwości wskazanej w ustawie o ochronie przyrody, skoro ustawa o ochronie przyrody stanowi o tym, że organem właściwym w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów nie będzie organ wykonawczy gminy, gdy sprawa dotyczy nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Przekazywanie jakiegokolwiek zadania na rzecz samorządu terytorialnego w przypadku wątpliwości, co do możliwości przekazania takiego zadania w drodze porozumienia nie jest realizacją zasady pomocniczości. Zasada ta dostrzega społeczny wymiar bytowania człowieka, reguluje stosunki pomiędzy obywatelem a państwem, a także porządkuje jako reguła ogólna, zasady przyznawania kompetencji do realizacji zadań w ramach struktur państwowych, także samorządowych<sup>17</sup>. Przy przekazywaniu zadań na rzecz samorządu terytorialnego trzeba kierować się również celowością przekazania, sprawiedliwością przyjętych rozwiązań, efektywnością wykonywania zadań i bezpieczeństwem prawnym zarówno interesanta urzędu, jak i prowadzącego sprawę pracownika urzędu.

## 9. WNIOSKI KOŃCOWE

Wskazane wyżej studium przypadku uzasadnia tezę, iż zależność kompetencyjna wojewody i wojewódzkiego konserwatora zabytków została skonstruowana niejednoznacznie, a co za tym następuje wadliwie, gdyż kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych nie mogą budzić wątpliwości interpretacyjnych. Analiza ustawy o ochronie przyrody i ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie wydawania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zezwoleń na podstawie ustawy o ochronie przyrody prowadzi do krytycznej oceny regulacji jako niespójnej systemowo, gdyż:

1) wojewódzki konserwator zabytków wykonuje zadania i kompetencje wojewody w zakresie ochrony zabytków, a takie kompetencje do działania „w imieniu

---

<sup>17</sup> Por. J. KRUKOWSKI, *Zasada pomocniczości w prawie kanonicznym*, „Zeszyty Naukowe KUL” 14 (1971), z. 4 (56), s. 52: „Najogólniej należy stwierdzić, że zasada pomocniczości jest podstawową i niewzruszoną normą wszelkiej działalności społecznej, która wynika ze społecznego charakteru natury ludzkiej i reguluje wzajemne relacje między jednostką a społecznością w ogóle oraz między społecznościami mniejszymi i większymi. Racja tej zasady tkwi w stwierdzeniu faktu, iż człowiek z natury nie jest istotą samowystarczalną, to znaczy, że w realizacji swoich celów życiowych potrzebuje pomocy ze strony społeczności”.

województwa” nie zostały mu przypisane w ustawie o ochronie przyrody, w której wojewoda jako organ ochrony przyrody występuje;

2) wydanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów na podstawie ustawy o ochronie przyrody nie jest jednoznaczne z wydaniem pozwolenia na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – stąd w jednym stanie faktycznym będzie konieczne wszczynanie dwóch postępowań o różnych przesłankach pozytywnego załatwienia sprawy, przed tym samym organem, na podstawie różnych ustaw;

3) przypisanie przez ustawodawcę kompetencji do wydawania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zezwolenia w sytuacji, gdy przedmiotem oceny w postępowaniu dowodowym nie są przesłanki związane z ochroną zabytków jest niecelowe;

4) wprowadzanie do procedury realizowanej na podstawie ustawy o ochronie przyrody procedury odwoławczej wskazanej w ustawie o ochronie zabytków jest niecelowe, gdyż przedmiotem oceny w postępowaniu dowodowym nie są przesłanki z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

5) wojewódzki konserwator zabytków prowadzący postępowanie na podstawie przesłanek z ustawy o ochronie przyrody został pozbawiony swej podstawowej funkcji, do której jest powołany – to jest ochrony zabytków – gdyż nie ma instrumentów działania właściwych ochronie zabytków, a ustawodawca zachował się tak, jakby z samej nazwy organu miała wynikać jego (w tym przypadku pozorna) dbałość o zabytki realizując przesłanki postępowania z ustawy o ochronie przyrody.

Analizowane zezwolenie jest z pewnością decyzją administracyjną sformalizowaną w stopniu większym niż wymaga tego art. 107 K.p.a. Wszystkie przywołane wyżej argumenty prowadzą do konkluzji, że charakter prawny zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków jest niejednoznaczny w przypadku próby przypisania go do działań określonego rodzaju i nie da się go bez wątpliwości przypisać do działań z zakresu ochrony zabytków lub działań z zakresu ochrony przyrody, choć wiele wskazuje na to, że pomimo wydawania zezwolenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków jest to działanie z zakresu ochrony przyrody.

#### BIBLIOGRAFIA

#### ŹRÓDŁA PRAWA

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

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2016 r., poz. 23.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1045.
- Porozumienie Nr 140/2012 zawarte w dniu 30 marca 2012 r. w Lublinie pomiędzy Wojewodą Lubelskim a Gminą Lublin, Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1329.

## ORZECZNICTWO

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03 <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=37&sprawa=3586> [dostęp: 2.04.2016].
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (uchwała siedmiu sędziów) z dnia 19 października 2015 r., sygn. akt II OPS 3/15 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AD2B88497E> [dostęp: 2.04.2016].
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 października 2006 r., sygn. akt II OW 32/06, LEX nr 289007.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2012 r., sygn. akt II W 82/12, LEX nr 1252253.
- Decyzja z dnia 5 lutego 2014 r. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, znak: DOZ-OAiK-6700/1183/13 [MT/128/13], niepublikowana.
- Decyzja z dnia 15 maja 2013 r., Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, znak: DOZ-OAiK-6700/148/13 [MT/19/13], niepublikowana.

## LITERATURA

- HAŁADYJ Anna: *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2015.
- KRUKOWSKI Józef: *Zasada pomocniczości w prawie kanonicznym*, *Zeszyty Naukowe KUL* 14 (1971), z. 4 (56), s. 51-58.
- SALUDA Daniel: *Domniemanie właściwości wojewody w sprawach z zakresu administracji rządowej w województwie*, Teza nr 1. CASUS.2011.1.11 LEX szkolnictwo wyższe i nauka on-line 129863/I [dostęp: 9.11.2015].
- SIENKIEWICZ Tomasz: *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2013.
- SUPERNAT Jerzy: *Administracja jako splot umów*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun Wrocław: Kolonia Limited 2008, s. 161-170.
- WRÓBEL Andrzej, JAŚKOWSKA Małgorzata: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. 2009.
- ZEIDLER Kamil: *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa-Gdańsk: Wolters Kluwer SA, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2014, s. 23-33.

CHARAKTER PRAWNY ZEZWOLENIA NA USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW  
Z TERENU NIERUCHOMOŚCI WPISANEJ DO REJESTRU ZABYTKÓW

S t r e s z c z e n i e

Zezwolenie wydawane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 83a ustawy o ochronie przyrody jest decyzją administracyjną sformalizowaną w stopniu większym niż wymaga tego art. 107 K.p.a. Charakter prawny zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków jest niejednoznaczny. Nie da się go bez wątpliwości przypisać do działań z zakresu ochrony zabytków lub działań z zakresu ochrony przyrody. Wiele przesłanek wskazuje na to, że pomimo wydawania zezwolenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków jest to działanie z zakresu ochrony przyrody.

**Słowa kluczowe:** wojewódzki konserwator zabytków; ochrona zabytków; ochrona przyrody

LEGAL CHARACTER OF PERMIT TO REMOVE TREES OR SHRUBS FROM AREA  
OF PROPERTY ENTERED IN THE REGISTER OF MONUMENTS

S u m m a r y

Permission given by provincial monument conservator on the grounds of art 83a The Act of nature protection is an administrative act more formalized than art. 107 Code of Administrative Procedure requires. The legal character of permit to remove trees or shrubs from an area of property entered in the register of monuments is ambiguous. It is impossible to treat such activity merely as an activity of monument protection or merely an activity of nature protection. There are many premises to view such activity as protection of nature despite the fact that permission is given by monuments protection conservator.

**Key words:** provincial monuments conservator; monument protection; nature protection