

**IV SA/Po 358/14 - Wyrok**

|                          |                                                                                                                           |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Data orzeczenia</b>   | 2014-10-23                                                                                                                |
| <b>Data wpływu</b>       | 2014-04-02                                                                                                                |
| <b>Sąd</b>               | Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu                                                                                 |
| <b>Sędziowie</b>         | Donata Starosta /sprawozdawca/<br>Ewa Kręcichwost-Durchowska<br>Tomasz Grossmann /przewodniczący/                         |
| <b>Symbol z opisem</b>   | 6136 Ochrona przyrody                                                                                                     |
| <b>Hasła tematyczne</b>  | Ochrona przyrody                                                                                                          |
| <b>Skarżony organ</b>    | Samorządowe Kolegium Odwoławcze                                                                                           |
| <b>Treść wyniku</b>      | Uchyłono decyzję I i II instancji                                                                                         |
| <b>Powołane przepisy</b> | Dz.U. 2013 nr 0 poz 627; art. 83, art. 5 pkt 27; Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody - tekst jednolity. |

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann Sędziowie WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska WSA Donata Starosta (spr.) Protokolant st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 października 2014 r. sprawy ze skargi M. S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...] z dnia [...] stycznia 2014 r. nr [...] w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew 1. uchyła zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta [...] z dnia [...] lipca 2013 r. nr [...]; 2. określa, że zaskarżona decyzja nie może być wykonana; 3. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...] na rzecz skarżącego M. S. kwotę 457 zł (czterysta pięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

**Uzasadnienie**

Dnia 05 kwietnia 2013 r. do Urzędu Miejskiego w [...] wpłynął wniosek [...] S.A. Oddział w [...] (dalej jako Spółka) o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew rosnących pod i w sąsiedztwie istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej [...], w prześle [...], na działce [...], należącej do M. S. (dalej jako Właściciel, Skarżący). Decyzją z dnia [...] lipca 2013 r. nr [...] Prezydent Miasta [...] zezwolił Spółce na usunięcie 15 drzew z rodzaju grab w terminie określonym w decyzji, rosnących pod i w sąsiedztwie napowietrznej linii elektroenergetycznej na przedmiotowej działce. Nadto orzekł nie pobierać opłaty za usunięcie drzew. Rozpoznając odwołanie Właściciela, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...] decyzją nr [...] z dnia [...] września 2013 r. uchyliło w całości zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta i przekazało sprawę organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Ponownie rozpoznając sprawę Prezydent Miasta, decyzją z dnia [...] listopada 2013 r. nr [...] wskazując na art. 83 ust. 1 pkt 2, art. 86 ust. 1 pkt 4 i pkt 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm., dalej jako u.o.p.) uwzględnił wniosek Spółki, zezwalając na usunięcie 15 drzew z rodzaju olcha (w tym 5 szt. obumarłych) w terminie do dnia [...] kwietnia 2014 r. rosnących pod i w sąsiedztwie istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej na przedmiotowej działce oraz orzekł nie pobierać opłaty za usunięcie drzew. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wyjaśniono, że przedmiotowe drzewa osiągnęły taką wysokość, że przy wzroście temperatury, w okresie wiosennym i letnim, mogą spowodować awarię linii [...] i stwarzają realne zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia. W trakcie przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że wskazywane do usunięcia drzewa, to 15 szt. z rodzaju olcha (a nie z rodzaju grab). W decyzji wymieniono obwody poszczególnych pni i wskazano, że drzewa rosną w jednym rzędzie na terenie działki. Organ I instancji napisał, że od naliczenia opłaty za usunięcie przedmiotowych odstąpił na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 4 i 9 u.o.p.

Z powyższymi ustaleniami nie zgodził się Właściciel. Uzasadniając odwołanie napisał, że nie wszystkie drzewa wskazane do wycięcia stanowią kolizję z istniejącą linią napowietrzną. Aby zachować bezpieczną odległość od linii energetycznej, zdaniem odwołującego się, wystarczy przyciąć 2 drzewa o ok. 2m, a nie usunąć 15 drzew jak wskazano w decyzji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze po rozpoznaniu sprawy decyzją z dnia [...] stycznia 2014 r. nr [...] utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Zdaniem Kolegium przepis art. 83 ust. 1 u.o.p. określa krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku i zainicjowania postępowania administracyjnego w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów jak również krąg stron tego postępowania. Podmiotami uprawnionym do złożenia wniosku są wyłącznie posiadacz nieruchomości oraz właściciel urządzeń, o których mowa w art.49 § 1 k.c. Spółka we wniosku wyraźnie wskazała, że usunięcie drzew jest konieczne ze względu na zachowanie postanowień Polskich Norm w zakresie szerokości pasów wycinek i utrzymania prawidłowych odległości gałęzi od przewodów elektroenergetycznych linii WN oraz zapewnieniem bezpieczeństwa dla otoczenia. Jak wynika z wyjaśnień Spółki wycięcie wskazanych drzew jest konieczne, gdyż przy wzroście temperatury (okres wiosenno-letni) przewody robocze linii zwiększają swą długość, co skutkuje zmniejszeniem ich odległości od ziemi, a nie do końca da się przewidzieć, na ile drzewa podrosną w następnym sezonie wegetacyjnym. W przypadku zerwania przewodów (przepalenia pod wpływem prądu zwarciovego) skutków awarii nie da się przewidzieć, ale może to grozić długotrwałą przerwą w zasilaniu dużej liczby odbiorców miasta i sąsiednich gmin jak również stanowić bezpośrednie zagrożenie dla ludzi, którzy mogliby się znaleźć w miejscu zdarzenia.

W skardze od powyższej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego Właściciel podniósł, że decyzję wydano oceniając odległość drzew od linii energetycznych na tzw. "dobre oko". Skarżący wniósł o nakazanie organowi wykonania takowych pomiarów i na ich podstawie wydanie decyzji odnośnie przycięcia gałęzi, a nie usuwania całych drzew, które w żaden sposób nie utrudniają dostępu do linii energetycznej.

Organ odwoławczy w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, powtarzając w pełni argumenty prawne i faktyczne przedstawione w zaskarżonej decyzji. Oczywiście jest, że w sezonie wegetacyjnym drzewa podrosną o kilkadziesiąt centymetrów, a co za tym idzie stworzą bezpośrednie zagrożenie dla linii elektroenergetycznej.

Na rozprawie pełnomocnik Skarżącego wniósł o uwzględnienie skargi a nadto podniósł, że decyzja organu I instancji została wydana [...] lipca 2013 roku. W bieżącym roku Spółka dokonała przycięcia gałęzi przedmiotowych drzew i jest to dostateczny środek zapobiegający zagrożeniu uszkodzenia linii elektroenergetycznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne są właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Decyzja administracyjna jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Uchylenie decyzji administracyjnej, względnie stwierdzenie jej nieważności przez Sąd, następuje tylko w przypadku stwierdzenia istnienia istotnych wad w postępowaniu lub naruszenia przepisów prawa materialnego, mającego wpływ na wynik sprawy (art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm., dalej jako p.p.s.a.)

Zakres kontroli sądu wyznacza art. 134 p.p.s.a. stanowiący, że sąd orzeka w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą

prawną, przy czym kontroli takiej dokonuje na podstawie akt sprawy - art. 133 § 1 ustawy p.p.s.a.

Sąd poddawszy kontroli zaskarżoną decyzję stwierdził, że obie wydane w sprawie decyzje nie mogą się ostać.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 u.o.p. usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, z zastrzeżeniami które nie mają znaczenia w niniejszej sprawie, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek:

- 1) posiadacza nieruchomości - za zgodą właściciela tej nieruchomości;
- 2) właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego - jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń .

Należy zauważyć, że norma ta nie określa szczegółowych przesłanek, kryteriów określających przypadki, które obligują organ administracji do udzielenia takiego pozwolenia lub odmowy jego wydania. Rozstrzygnięcie sprawy odbywa się w tym przypadku w granicach tzw. uznania administracyjnego. Organ administracji działając w granicach uznania administracyjnego powinien rozważyć, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe. W judykaturze przyjmuje się, iż granice uznania administracyjnego wyznacza art. 7 k.p.a., co oznacza, że organ administracyjny podejmując rozstrzygnięcie powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 1998 r., II SA 506/98, Lex nr 41383; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 1999 r., II SA 303/99, Lex nr 46768; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 02 października 2014 r., II SA/OI 742/14, CBOSA). W przypadku rozstrzygnięcia zawierającego elementy uznania administracyjnego kontrola sądowa sprowadza się do oceny, czy organ przed wydaniem decyzji prawidłowo przeprowadził postępowanie, czy podjął wszystkie kroki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, czy właściwie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia i nie przekroczył granic swobodnego uznania administracyjnego, a także czy rozstrzygnięcia takie nie posiadają cech dowolności oraz, czy w sposób należyty zostały wyważone interesy społeczne i uzasadnione interesy stron postępowania (por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 1999 r., II SA 303/99, Lex nr 46768; wyrok NSA z dnia 22 lutego 2001 r.; V SA 2135/00, Lex nr 50156).

Analizując prawidłowość wydanej w niniejszej sprawie decyzji uznaniowej uwzględnić należy cel uregulowania art. 83 ust. 1 u.o.p. Ustawa ta określa zgodnie z jej art. 1 - cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu. Ochrona przyrody w rozumieniu ustawy polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień (art. 2 ust. 1 pkt 8 i 9 u.o.p.). Z art. 5 pkt 27 tej ustawy wynika, iż drzewa lub krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2014 r. poz. 1153) wraz z terenem, na którym występują i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu, jako roślinne elementy przyrody spełniają cele ochronne, produkcyjne lub społeczno-kulturowe. Ustawodawca w przepisach u.o.p. zamieścił szereg przepisów, których celem jest ochrona drzew - art. 83, art. 85 i art. 88 tej ustawy.

Postulat zachowania substancji drzew, poza art. 83 ust. 1 przewidującym konieczność uzyskania zezwolenia na wycięcie drzewa, znalazł swój wyraz także w art. 83 ust. 3 u.o.p., który przewiduje, iż wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Jednocześnie w art. 85 ust. 1 i 2 tej ustawy przewidziano, że za usunięcie

drzew wymierza się opłatę na podstawie stawki zależnej od obwodu pnia i gatunku drzewa. Z przepisów tych wynika, iż ochrona drzew przewidziana w ustawie o ochronie przyrody jest zatem ochroną zdecydowaną ukierunkowaną na zachowanie tego elementu przyrody, związaną z możliwością uzależnienia przez organ zgody na usunięcie drzewa od jego przesadzenia, lub zastąpienia innym drzewem, wiążącą się ze znacznymi opłatami i wysokimi sankcjami w razie naruszenia obowiązującego zakazu usunięcia drzewa.

Sąd podziela stanowisko zawarte w uzasadnieniu ww. wyroku WSA w Olsztynie z dnia 02 października 2014 r., II SA/OI 742/14, że przewidziane w art. 83 ust. 1 u.o.p. zezwolenie na wycięcie drzew jest wyjątkiem od reguły zachowania drzew jako podlegającego ochronie prawnej elementu przyrody. W art. 83 ust. 4 pkt 6 u.o.p. wskazano, iż wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać przyczynę zamierzonego usunięcia drzewa. Zezwolenie na wycięcie drzew nastąpić może jedynie w sytuacji, gdy przyczyna taka zostanie przez organ uznana za przyczynę ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą ochrony drzew.

W ocenie składu orzekającego, organy obu instancji podejmując decyzję w sprawie wydania spółce zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na wskazanych przez nią działkach, przekroczyły granice uznania administracyjnego. Decyzja organu I instancji nosi cechy dowolności, a organ II instancji, nie uzupełniwszy materiału dowodowego – postąpił wadliwie, utrzymując w mocy decyzję Prezydenta Miasta. Rzecz w tym, że organ I instancji wydał decyzję bez konkretnych informacji dotyczących wysokości poszczególnych drzew i sposobów ochrony przewodów. Nie budzi przy tym wątpliwości, że w realiach sprawy są to informacje kluczowe. Tymczasem w notatce z dnia 28 marca 2013 r. spisanej na okoliczność odmowy wyrażenia zgody na przeprowadzenie zabiegów wycinkowych (k. 3) wskazano, że najmniejsza odległość korony drzew od przewodów wynosi ok. 0,7-1,0 m, przy temperaturze otoczenia w dniu wizji: 0°C. W protokole oględzin z dnia 15 maja 2013 r. (k. 11-9) zapisano, że "...Przedmiotowe drzewa dorosły do takiej wysokości, że przy wzroście temperatury (okres wiosenno-letni) spowodują awarię linii", oraz, że "...według oświadczenia wnioskodawcy w dniu oględzin określono, że przy temp. 21°C wierzchołki najwyższych drzew wskazanych do usunięcia, znajdują się w odległości ok. 1 m od przewodów fazowych". W protokole z drugich oględzin, z dnia 06 listopada 2013 r. dodatkowo określono tylko to, że przy temp. 8°C, jaka była w dniu oględzin, wierzchołki 7 określonych w protokole drzew, znajdowały się w odległości 1,10 m od linii (k. 34-31). Skoro każdorazowo określano odległość wierzchołków (koron drzew) od przewodów "na oko", w przybliżeniu, to ani razu było wiadomo, jaka jest wysokość poszczególnych drzew, w szczególności drzew najwyższych, które najszybciej mogą dosięgnąć wiszących nad nimi przewodów. Nie wiadomo zatem czy ingerencja jest (już) konieczna. Jednoznacznie nie wiadomo również tego, czy wszystkie drzewa objęte wnioskiem mogą zagrozić przewodom. Organ I instancji nie sprawdził również tego, czy możliwe są zabiegi ratujące choćby niektóre z drzew objętych wnioskiem. W ocenie sądu bez uzyskania i ocenienia tych informacji, wydanie decyzji załatwiającej wniosek, bez względu na rozstrzygnięcie, było przedwczesne. Wniosek złożył wprawdzie przedsiębiorca przesyłowy (do wniosku sąd odniesie się niżej) a więc z natury rzeczy zajmujący się także ochroną linii przesyłowych, jednak owa okoliczność nie zwalnia organów administracji od podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 kpa), na przykład poprzez zażądanie dodatkowych informacji o stanie drzew – od Spółki. Sąd stwierdza, że akta sprawy załączone do skargi nie pozwalają na ocenę wydanej decyzji. Tymczasem, zgodnie z art. 77 § 1 kpa organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy.

Sąd krytycznie ocenia fakt, że organ administracji nie usunął wad wniosku Spółki. Wniosek został uzasadniony "koniecznością zachowania Polskich Norm w zakresie szerokości pasów wycinek i utrzymania prawidłowych odległości gałęzi od przewodów elektroenergetycznych linii

WN" przy czym organy nie ustaliły co to za normy. Organy nie ustaliły również, czy kierownik Biura Zarządzania Usługami oddziału Spółki, który podpisał wniosek, jest upoważniony do reprezentowania Spółki przed organami administracji. W aktach brakuje dokumentów potwierdzających, że to właśnie Spółka jest właścicielem przedmiotowych urządzeń przesyłowych; nie został również ustalony krąg właścicieli nieruchomości, której dotyczy wniosek.

Co do odpowiedzi na skargę sąd ocenia jako gołosłowny i nic nie wnoszący argument, że "w sezonie wegetacyjnym drzewa podrosną o kilkadziesiąt centymetrów", zapewne zainspirowany uzasadnieniem wniosku. Rolą organów jest właśnie precyzyjne ustalenie zagrożenia dla danej linii napowietrznej oraz sposobów uniknięcia zagrożenia i wybór sposobu optymalnego w realiach danej sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli o jakich mowa w art. 7 kpa. Interesem społecznym jest tak ochrona przyrody jak i zapewnienie bezpieczeństwa linii przesyłowych; właściciel z kolei ma interes w ochronie swojego prawa własności, w tym drzew rosnących na jego działce. Rolą organu administracji jest należyte wyważenie obu interesów. Dopiero niezbite wykazanie, że optymalnym sposobem uniknięcia zagrożenia jest wycinka poszczególnych drzew, pozwala organowi administracji wydać zgodę na usunięcie konkretnie wskazanych drzew.

Pełnomocnik Właściciela na rozprawie wskazał, że pracownicy Spółki przycięli gałęzie drzew; zważywszy na upływ kolejnych miesięcy wzrastania drzew nie można wykluczyć, że jest to dostateczny środek zapobiegający zagrożeniu uszkodzenia przedmiotowej linii.

Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. "c" p.p.s.a., uchylił decyzje organów obu instancji. Na podstawie art. 152 p.p.s.a. sąd określił, że zaskarżona decyzja nie może być wykonana. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 p.p.s.a., uwzględniając poniesiony przez stronę skarżącą wpis w wysokości 200 zł, wynagrodzenie reprezentującego ją radcy prawnego, ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.) w wysokości 240 zł, oraz koszt opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

Ponownie prowadząc postępowanie organ administracji przeprowadzi wyczerpujące postępowanie dowodowe, stosując się do uwag zawartych w uzasadnieniu, i dopiero na tej podstawie oceni słuszność wniosku.