

Marzena SUCHOCKA • Mariusz KRYNICKI

ANALIZA MOŻLIWOŚCI I ZAKRESU STOSOWANIA NASADZEŃ ZASTĘPCZYCH ZA USUWANE DRZEWA W KONTEKŚCIE NOWELIZACJI USTAWY O OCHRONIE PRZYRODY

Marzena Suchocka, dr inż. – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

Mariusz Krynicki, mgr inż. – inspektor do spraw Leśnictwa i Ochrony Środowiska
Urzędu Miasta i Gminy Łądek-Zdrój

adres korespondencyjny:

Katedra Architektury Krajobrazu

ul. Nowoursynowska 159, 02-776 Warszawa

e-mail: marzena.suchocka@interia.pl

ANALYSIS OF THE OPPORTUNITIES AND THE SCOPE OF IMPLEMENTING THE REPLACEMENT PLANTING IN PLACE OF REMOVED TREES IN THE CONTEXT OF REVISED NATURE CONSERVATION ACT

SUMMARY: One of the most important needs of citizens is the need of the contact with nature, especially with trees. Research show that the number of removed trees is increasing rapidly in cities and the rate of replacement plantings is still low. The amendment of the Nature Conservation Act gives the chance for creating the replacement planting management system in the urban areas. In the paper the possibilities of developing rules and regulations of replacement planting procedures were analysed so as the tools for the application in the public administration and construction process, like the legal acts, ordinances, regulations, standards or best management practices. Upcoming amendment in the Nature Conservation Act is the chance to create a perfectly working system for replacement plantings in urban areas.

KEYWORDS: replacement planting, urban forest, protection, construction process

Czy nasadzenia zastępcze są potrzebne?

Badania wskazują¹, iż drzewa są jednym z najważniejszych elementów poprawiających funkcjonowanie miasta. Ich oddziaływanie zwiększa komfort życia mieszkańców i pozytywnie wpływa na zdrowie. Te korzyści wskazują na ekonomiczną zasadność obecności drzew w krajobrazie miast. Od wielu lat obserwowany jest problem wzmożonej wycinki drzew, w głównej mierze na skutek wydawania, często nieuzasadnionych, decyzji zezwalających na ich usunięcie², a równocześnie sporadycznego stosowania nasadzeń zamiennych (kompensacyjnych), które są w dodatku wykonywane w sposób niekontrolowany i nieodpowiedni³. Jak wynika z decyzji administracyjnych wydanych przez jednostki zarządzające zielenią w Warszawie, w latach 2009-2014 ubyło 157 523 drzew. W tym czasie sadzono tylko około 8 tysięcy nasadzeń zastępczych w skali roku⁴. Prawo nakłada na samorządy obowiązek ważenia interesu publicznego i prywatnego, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, a oba te postulaty spełnia obecność drzew na terenach zurbanizowanych. Konieczne jest zatem podjęcie działań, które zatrzymają proces zmniejszania się liczby drzew na terenach miast. Jednym z ważnych narzędzi, które mogą być pomocne w odbudowaniu zasobów drzew są nasadzenia zastępcze.

Diagnoza problemu – przegląd praktyk

Obserwuje się trend usuwania coraz większej liczby drzew na terenach zurbanizowanych i bardzo często wycinane są one bez opłat lub naliczane są opłaty za usunięcie, które następnie są odraczane, a w konsekwencji umarżane po 3 latach, zamiast wykonywania nasadzeń zastępczych⁵. Przykładowo, w 77 gminach badanych w latach 1995-1997 zanotowano wzrost liczby usuwanych bez opłat drzew w kolizji z infrastrukturą o ponad 50%, a usuwanych w ramach pielęgnacji aż o prawie 100%⁶. Tylko w 26 badanych jednostkach

¹ S.M. Wachter, K.C. Gillen, *Public Investment Strategies: How They Matter for Neighborhoods in Philadelphia*, Working Paper. The Wharton School, Pennsylvania 2006.

² K. Worobiec, Wyniki kontroli NIK w zakresie realizacji zadań związanych z usuwaniem drzew, Kontrola nr S/07/002. Stowarzyszenie Sadyba www.sadybamazury.wordpress.com [15-06-2015].

³ NIK 2015, *Ochrona drzew inwestycje*, www.nik.gov.pl [10-06-2015].

⁴ M. Wojtczuk, *Obezwładniające: w Warszawie w 6 lat wycięto aż 150 tys. drzew*, „Gazeta Wyborcza”, 2015 www.m.warszawa.gazeta.pl [20-06-2015].

⁵ NIK 2015, op. cit.

⁶ H.B. Szczepanowska, A. Latos, *Synteza badań i założenia merytoryczne metody wyceny drzew dla warunków polskich*, Warszawa 2009, s. 66-70.

samorządowych kwoty pobrane z opłat i kar przeznaczono na nowe nasadzenia, a tylko w 8 gminach (co stanowiło 10% badanych jednostek samorządowych) przeznaczono je na nasadzenia zastępcze w 100%. W pozostałych 18 gminach nowe nasadzenia sfinansowano w 5 do 50% z pobranych opłat⁷. Sama procedura wydawania zezwoleń na usuwanie drzew/krzewów w wielu przypadkach jest sprowadzana do minimum, a problem kompetencji urzędnika marginalizowany, z jednej strony przez niedoceniając jego roli, a z drugiej piastowania tego urzędu przez osoby przypadkowe. Zdarza się że urzędnik nawet nie przeprowadza oględzin w terenie, tylko wydaje zezwolenie „zza biurka”⁸. Kolejne kontrole NIK wytykają braki formalne, nierzetelność prowadzenia postępowania, nieprzestrzeganie zasad określonych w KPA, brak egzekwowania warunków określonych w decyzjach⁹. Nasilenie tych procesów obserwuje się w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, czyli dotyczy około 75% gmin¹⁰. Należy przyjąć, że we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich istnieje problem zarówno kompetencji, jak i przeładowania obowiązkami służbowymi z różnych dziedzin, w których urzędnik wydaje zezwolenia na usunięcie drzew/krzewów jedynie „przy okazji”, zajmując się, w różnych konfiguracjach w zależności od specyfiki danej gminy; gospodarką śmieciową, gospodarką komunalną, inwestycjami, lasami gminnymi, placami zabaw, cmentarzami, utrzymaniem parków i ukwieceniem miasta, ochroną zwierząt, łowiectwem, uzgadnianiem inwestycji liniowych, utrzymaniem czystości i porządku w gminie, prawem wodnym, górnictwem i geologią, a przy tym wszystkim dodatkowo pozyskiwaniem środków zewnętrznych na realizację swoich zadań. Urzędnik taki nie jest w stanie zapoznać się ze wszystkimi przepisami prawa dotyczącymi spraw mu powierzonych, co rodzi trudności w stosowaniu ich w sposób chociażby dostateczny.

W gminach tych, jednym z głównych czynników utrudniających odnawianie nasadzeń jest brak świadomości kierowników jednostek samorządowych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) na temat korzyści płynących z obecności drzew oraz roli swoich podwładnych (urzędników) w ochronie skomplikowanego komponentu krajobrazu jakim jest przecież żywy organizm – drzewo. Pociąga to za sobą potrzebę szerokiego zakresu wiedzy i doświadczenia, wspomaganego przez sprzęt specjalistyczny, w prawidłowej ocenie stanu drzewa. Zarządzanie drzewostanem wymaga również ciągłego kształcenia się i konieczności poświęcania odpowiedniej ilości czasu dla wykonywania tego zakresu obowiązków służbowych. Brak możliwości

⁷ Ibidem.

⁸ M. Krynicki, *Jak zarządzamy drzewami?*, „Przegląd Komunalny” 2014 nr 8, s. 58-60.

⁹ K. Worobiec, op. cit.

¹⁰ Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju TERYT 2014 Zestawienie jednostek podziału terytorialnego.

edukacji w połączeniu z niedostosowanymi do rzeczywistości przepisami prawa w tym zakresie oddaje obraz ubożającego krajobrazu naszych miast, czyli nadmiernego wycinania drzew i niestety konsekwentnego braku nasadzeń zastępczych.

Konsekwencją usuwania drzew mogą być nasadzenia zastępcze, jednak materiał szkółkarski może zastąpić dojrzałe drzewa dopiero po wielu latach wzrostu. Często jednak nawet jeżeli zostaną wykonane, nowo sadzone drzewa nie przeżywają. W większości przypadków nasadzenia zastępcze są wykonywane w sposób nieprofesjonalny, jedynie jako zrealizowanie nałożonego obowiązku określonego w decyzji zezwalającej na usunięcie drzew/krzewów, co niestety często determinowane jest przez niedoskonałe prawo. Artykuł 83 ust. 3 w poprzednim brzmieniu ustawy o ochronie przyrody stanowił jedynie że „Wydanie zezwolenia [...] może być uzależnione od [...] zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów”¹¹, a orzecznictwo (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 maja 2014 roku II SA/Gl 1875/13) precyzowało: „Niewątpliwie przepis ten nie uzależnia zezwolenia od posadzenia drzew określonego gatunku i o określonych parametrach [...] W związku z tym nałożenie na stronę obowiązku [...] stanowi przekroczenie granic uznania”¹²; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 marca 2013 roku II SA/Bd 29/13 „Orzeczenie organu o nałożeniu obowiązku dokonania nasadzenia zastępczego może sprowadzać się jedynie do wyszczególnionego w przepisie art. 83 ust. 3 u.o.p. elementu – tj. związanego z określeniem ilości drzew lub krzewów, które mają być nasadzone. [...] Z art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody wynika, że organ administracji może uzależnić wydanie zezwolenia na usunięcie drzew od zastąpienia ich innymi drzewami. Jednocześnie podkreślić należy, iż przepis ten nie daje organowi umocowania do określenia gatunku, wieku oraz parametrów drzew (obwodu pnia, wysokości, czy też innych cech), jakie mają być nasadzone [...] Innymi słowy jedynym warunkiem określonym przez ustawodawcę jest ilość drzew lub krzewów posadzonych w miejsce usuwanych, która nie może być mniejsza od usuwanych”¹³. Takie interpretacje prawne, wraz z wymienionymi czynnikami wpływały na niewielką skuteczność nasadzeń zastępczych w kompensowaniu strat usług ekosystemów usuniętych drzew.

¹¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2013, poz.627, ze zm.).

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 maja 2014 roku II SA/Gl 1875/13, LEX nr 1522540.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 marca 2013 roku II SA/Bd 29/13, LEX nr 1351491.

Rozważania prawne: czy można przyjąć regulacje porządkujące kwestię nasadzeń zastępczych w drodze uchwał lub innych aktów prawnych?

W ostatnim czasie, z uwagi właśnie na nieprecyzyjne zapisy ustawy o ochronie przyrody, wiele samorządów próbowało problem ten rozwiązać we własnym zakresie przez wprowadzenie zapisów regulujących nasadzenia zamienne (w zamian za usuwane drzewa), jako prawa miejscowego bądź katalogu dobrych praktyk w danym urzędzie. Przed omówieniem przykładowych rozwiązań w tym temacie należy przedstawić prawne rozważania na temat możliwości wprowadzenia zapisów regulujących przedmiotowe zagadnienie.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 12) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy zieleni gminnej i zadrzewień”¹⁴. Przepis ten sugeruje, że sprawy dotyczące niniejszych rozważań mieszczą się w definicji zieleni i zadrzewień, a więc kompetencje do ich regulowania ma Rada miejska/gminna. Jednakże dalej cytowana ustawa o samorządzie gminnym, w art. 6 ust. 1 stanowi, że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”, a w ust. 2 wskazano, że „Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy”, a więc ustanowienie prawa miejscowego uchwałą Rady Miasta/Gminy opartej na zapisie art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, a dotyczące sadzenia zamiennego drzew/krzewów w zamian za usuwane drzewa nie było by zgodne z obowiązującym prawem, co potwierdzają liczne wyroki i orzeczenia sądów:

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 2009 roku II OSK 1502/08: „Jedynie sprawy powierzone mocą art. 18 ust. 1 u.s.g. radzie gminy upoważniają ten organ do załatwiania ich w drodze uchwał”. „Uchwały rady gminy mają walor aktów prawa miejscowego, a zatem nie tylko ich podstawa prawna musi być wyraźnie określona przepisami ustawowymi, ale również od ich treści należy wymagać, by była ona emanacją tego, na co prawodawca zezwolił. W ustawie o samorządzie gminnym ani też w innym akcie powszechnie obowiązującego prawa nie ma przepisu, który uprawniałby radę gminy do podjęcia uchwały w sprawie interpretacji prawnej”¹⁵.

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 594, ze zm.).

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 2009 roku II OSK 1502/08, LEX nr 518288.

- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 18 lipca 2012 roku 13/913/12: „Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą”¹⁶.

W art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazano enumeratywnie katalog, w którym określono co stanowi wyłączną właściwość rady gminy. W katalogu tym, nie wymieniono spraw związanych z zielenią i zadrzewieniami. Natomiast w ust.1 tegoż artykułu wskazano, że „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”, a że ustawodawca w art.83-87 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody wskazał wyraźnie sposób postępowania w przypadku wycinania drzew i nasadzania zastępczego drzew, to wydanie aktu w postaci Uchwały było by sprzeczne z prawem, gdyż po pierwsze nie było by wydane w oparciu o legitymację prawną określoną w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, po wtóre inne ustawy (ustawa o ochronie przyrody) stanowią już o sprawach będących przedmiotem niniejszych rozważań, czyli byłaby to modyfikacja istniejącego już prawa, a więc jego naruszenie, a tym samym prowadziło by do stwierdzenia nieważności takiej Uchwały. Istnieje natomiast możliwość doprecyzowania przepisów ustawy w drodze uchwały rady gminy. Mogą być w ten sposób wprowadzane dobre praktyki uszczegółowiające ustawowe zapisy, nakazujące przykładowo agrotechniczne standardy wykonywania nasadzeń zastępczych.

W przypadku zamiennego sadzenia drzew wydaje się, że ustawowym rozwiązaniem, zamiast konkretnych szczegółowych zapisów w ustawie o ochronie przyrody, mogło by być wprowadzenie ogólnego zapisu, analogicznego do szeregu innych uregulowań prawnych jak np. w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt, gdzie w art. 11a ust. 1 zapisano że „rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt”¹⁷. Podobne rozwiązanie można by przyjąć w ustawie o ochronie przyrody zapisując, że „Rada gminy określi w drodze uchwały warunki i zasady wprowadzania nasadzeń kompensacyjnych w zamian za usuwane drzewa”. Zapis taki zawierał by urealnione potrzeby stosowania nasadzeń zastępczych w danej gminie, gdyż brałby pod uwagę między innymi jej położenie, stopień zadrzewie-

¹⁶ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 18 lipca 2012 roku 13/913/12, LEX nr 1212449.

¹⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 2013, poz.856, ze zm.).

nia, warunki przyrodnicze i ekonomiczne. Niestety, regulacje te mogłyby być poddane zaskarżeniu do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż w tym przypadku, w odniesieniu do sadzenia kompensacyjnego w zamian za usuwane drzewa, przepisy byłyby różne w poszczególnych gminach. Jednak nie jest to niemożliwe, co potwierdza szereg rozwiązań ustawowych wprowadzających różne normy prawne w różnych gminach, na przykład w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸, wysokości podatków i opłat lokalnych¹⁹.

Innym rozwiązaniem mogło być wprowadzenie do ustawy zapisu analogicznego do art. 89 ust. 9 ustawy o ochronie przyrody, który traktuje o tym że „Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, tryb nakładania administracyjnych kar pieniężnych”, wprowadzając zapis na przykład o treści: „Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, warunki i zasady wprowadzania nasadzeń kompensacyjnych w zamian za usuwane drzewa” i w ślad za tym powstałoby odpowiednie rozporządzenie na podstawie istniejących już materiałów i przeprowadzonych badań w tym zakresie.

W odniesieniu do nadmiernej wycinki drzew w miastach i konieczności kontroli sadzenia (nie tylko w zakresie wykonania zobowiązania wynikającego z wydanej decyzji, lecz również warunków technicznych sadzenia i jakości materiału sadzeniowego), kluczowym elementem zawsze będzie podmiot zajmujący się tym tematem, czyli z ramienia Gminy/Powiatu – urzędnik prowadzący sprawy z tym związane. Urzędnik taki musi posiadać odpowiednie kwalifikacje do pracy z drzewami. Kompetencje te mogłyby zapewnić odpowiednie zapisy w ustawie, które by w pierwszej kolejności uregulowały status urzędnika zajmującego się wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew. Konieczna jest tu regulacja zakresu jego obowiązków, wymaganego wykształcenia, konieczności ciągłego doskonalenia zawodowego, analogicznie jak w przypadku zawodów regulowanych, na przykład jak w przypadku ustawy o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, które regulują kwestie między innymi uprawnień.

Większość z wymienionych rozwiązań są to propozycje możliwe do zastosowania w przypadku kolejnych nowelizacji ustawy o ochronie przyrody.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2015, poz. 199, ze zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2014, poz. 849, ze zm.).

Rozwiązania regulujące kwestie nasadzeń zastępczych, których wprowadzenie do praktyki jest potencjalnie możliwe w obecnych uwarunkowaniach prawnych

W kontekście przeprowadzonych analiz należy zastanowić się, czy i gdzie można wprowadzić szczegółowe rozwiązania dotyczące nasadzeń zamiennych, które mają szansę uregulować to zagadnienie.

Pomimo tego, że w przypadku wycinania i nasadzania zastępczego drzew wydanie aktu w postaci uchwały Rady Gminy/Miasta było by sprzeczne z prawem, to organy te nie są bezsilne w tej sprawie. Jedną z możliwości uregulowania kwestii nasadzeń zastępczych jest uchwalenie (oparte na art. 78 ustawy o ochronie przyrody) aktu, w którym Rada Gminy/Miasta zobowiązana będzie do zakładania i utrzymywania w należytych stanie terenów zieleni i zadrzewień. Należy jednakże pamiętać, że zapis ten dotyczyłby wyłącznie terenów użyteczności publicznej, a więc będących we władaniu gminy, o czym orzekł między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, gdzie w postanowieniu z dnia 12 lutego 2009 roku II SAB/Lu 5/09 stwierdzając, że „Przepisy p.o.ś. nie zawierają unormowań dających podstawę do rozstrzygnięcia przez wójta gminy o usunięciu drzew znajdujących się na nieruchomościach nie znajdujących się we władaniu gminy [...] Gmina w zakresie obowiązku utrzymania zieleni gminnej i zadrzewień nie może decydować o usunięciu drzew z terenu, którego właścicielem jest wspólnota gruntowa [...] kompetencje Gminy w zakresie obowiązku utrzymania zieleni gminnej i zadrzewień z art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmują drzew rosnących na nieruchomościach osób fizycznych lub wspólnot gruntowych, gdyż w kontekście art. 78 ustawy o ochronie przyrody obowiązek ten dotyczy podejmowania działań o charakterze społeczno-organizatorskim, jak np. propagowania właściwych zachowań wśród właścicieli nieruchomości, na których znajduje się zieleń miejska”²⁰.

Również (w bardzo ogólnym zarysie) można regulować sprawy nasadzeń zastępczych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, niestety wyłącznie jako minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, gdyż jedynie w takim zakresie pozwala na to art. 15 ust. 2 pkt 6) ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹. Nieco więk-

²⁰ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 12 lutego 2009 roku II SAB/Lu 5/09, LEX nr 785680.

²¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2015, poz.199).

sze możliwości daje art.15 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, który pozwala na „wprowadzanie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego”.

Kolejna możliwość regulowania w sposób również ogólny ochrony zieleń, wynika z zapisów art. 18 ust. 2 pkt 6a ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje na akt prawa miejscowego, jakim jest strategia rozwoju (zarówno województwa, powiatu czy gminy), oparta na ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²². Niestety, ona również umożliwia jedynie ogólnikowe wskazania, dodatkowo nie dające się w prosty i jednoznaczny sposób kontrolować, a co za tym idzie egzekwować w postaci sankcji za ich nieprzestrzeganie.

Marginalizowanym narzędziem ochrony środowiska są decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, które zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²³ wydawane są między innymi przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (czy decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego). Treść takiej decyzji zawiera między innymi „warunki wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych [...] wymagania dotyczące ochrony środowiska”. Natomiast „w przypadku gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba [...] wykonania kompensacji przyrodniczej – stwierdza konieczność wykonania tej kompensacji” (art. 82, ust. 1 pkt 2 ppkt a).

W przypadku stwierdzenia, że przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko jest wymagane, wskazano że obowiązek przeprowadzenia tej oceny „stwierdza, w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uwzględniając łącznie następujące uwarunkowania: [...] usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz uwarunkowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – uwzględniające: [...] obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin i zwierząt lub ich siedlisk [...] oraz pozostałe formy ochrony przy-

²² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 1649).

²³ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2013, poz. 1235, ze zm.).

rody [...] obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub archeologiczne” (art. 63).

Jak wynika z powyższego, istnieje narzędzie służące również wprowadzaniu nowych nasadzeń w ramach kompensacji przyrodniczej, jednakże w odniesieniu do drzew jest ono wykorzystywane sporadycznie.

Innym sposobem stanowienia prawa (również luźnego) mogą być zarządzenia burmistrza (wójta, prezydenta miasta), ale odnoszące się do gospodarowania mieniem gminnym, zgodnie z art. 30 ust.2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, szczególnie, że do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Ograniczenia zapisów w takich zarządzeniach:

- mogą dotyczyć jedynie terenów będących w posiadaniu przez gminę (nie dotyczy innych własności), a więc będą dotyczyły jedynie spraw związanych ze sposobem prowadzenia gospodarki komunalnej, przestrzennej danej gminy (miasta), czyli będzie to zbiór dobrych praktyk do stosowania przez daną gminę przy wykonywaniu swoich zadań na własnym terenie,
- są określane w wydawanych decyzjach przez inne organy (decyzje starosty, konserwatora zabytków); przykładowo, jeżeli w zarządzeniu burmistrza znajdzie się zapis, że sadzimy w zamian za usunięte drzewo 5 nowych drzew, a w wydanej decyzji, starosta wyda zezwolenie w którym uwarunkuje wycinkę nasadzeniem 10 drzew, to pierwszeństwo będzie miała wydana decyzja, a nie zarządzenie, ale w przypadku gdyby zarządzenie wskazywało na 10 drzew do nasadzeń, a decyzja uzależniałaby zezwolenie od nasadzenia 5 drzew, to zgodnie z prawem należy posadzić nie mniej niż 5 drzew, ale w oparciu o zasady zawarte w zarządzeniu nic by nie stało na przeszkodzie, aby posadzić nie 5, a 10 drzew.

Zgodnie z prawem, uregulowania w aktach prawa miejscowego jakim są uchwały Rady Miasta / Gminy, jak również w innych aktach niemających przymiotu prawa miejscowego (zarządzenia, regulaminy, wytyczne) można jedynie wprowadzić dla jednostki samorządowej oraz jej organów wykonawczych (na przykład szkoły, zakłady budżetowe), które będą przestrzegały tych zapisów (jako stosowanie dobrych praktyk), przy gospodarowaniu na swoim terenie. Zapisów takich nie można rozszerzyć na pozostałe tereny, będące własności osób fizycznych i prawnych.

Wreszcie należy poruszyć kwestię wprowadzenia standardów, które mogą być stosowane w szerszym zakresie. Standardy mogą być podstawą wydawanych decyzji administracyjnych, mogą stanowić integralną część dokumentacji projektowej projektu wykonawczego, przykładowo w ramach specyfikacji wykonania i odbioru robót (SWIOR) czy specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). W standardach mogą być uszczegółowione

kwestie precyzujące wartość przyrodniczą, wartość kulturową oraz walory krajobrazowe nasadzeń zastępczych czy kwestie związane z ich przyszłą lokalizacją. W zależności od wymienionych czynników standard może precyzować rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów do nasadzeń zastępczych oraz to, jakie warunki muszą one spełniać, żeby w przyszłości odtworzyć funkcje, jakie obecnie pełnią w ekosystemie wycinane drzewa. Opracowywanie standardów daje elastyczność w ich późniejszym stosowaniu w zależności od uwarunkowań lokalnych w tym ekonomicznych i kulturowych. Pozwala również na dostosowanie różnych założeń dotyczących wielkości materiału szkółkarskiego, wymagań w zakresie sadzenia i pielęgnacji do lokalnej sytuacji a po realizacji nasadzeń na wyegzekwowanie zdefiniowanej standardem jakości wykonania prac.

Konieczność posilkiwania się standardami spowodowana jest szczególnie faktem, że w art. 83c ust. 4 znowelizowanej ustawy założono, że „organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz następujące cechy usuwanego drzewa lub krzewu: 1) wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie; 2) wartość kulturową; 3) walory krajobrazowe; 4) lokalizację”²⁴, a więc urzędnik musi wyczerpująco wyjaśnić w uzasadnieniu decyzji (wskazując ww. poszczególne podpunkty przepisu) dlaczego podejmując ją uzależnił wycięcie drzew od nasadzeń zamiennych. Zapisy te z jednej strony mogą ograniczyć możliwość wydawania decyzji uwarunkowanych nowymi nasadzeniami, dając Kolegiom Odwoławczym/ Sądom Administracyjnym, kolejne argumenty do uchylenia decyzji związanych z warunkiem nasadzeń zastępczych, ale z drugiej strony pozwolą na wprowadzanie do prowadzonych postępowań administracyjnych w tym zakresie, rozwiązań wskazanych w opracowaniach dotyczących waloryzacji przyrodniczych/ standardów, które będzie można przytoczyć jako uzasadnienie faktyczne wydanej decyzji, a tym samym skutecznie ją obronić.

Opracowania takie urzędnik może wprost komplementować do zasad prowadzenia spraw będących w jego zakresie obowiązków (w tym przypadku wydawania zezwoleń na usunięcie drzew / krzewów). Stanowią o tym zapisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, gdzie w:

- art. 7 wskazano, że „W toku postępowania [...] podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do

²⁴ www.orka.sejm.gov.pl, strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zakładka dotycząca Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw [08-06-2015].

załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”,

- art. 75 §1 określono, że „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”,
- art. 84 §1 stanowi, że w przypadku „Gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii”²⁵.

Czytając regulacje zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, można dojść do wniosku, że treść takich opracowań, mając na względzie interes społeczny, można przyjąć jako czynność niezbędną do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Natomiast nic nie stoi na przeszkodzie aby dopuścić je jako dowód, gdyż przyczyni się to do wyjaśnienia sprawy, a równocześnie nie jest sprzeczne z prawem.

Należy podkreślić, że zmianie uległ niefortunny zapis art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody – który stanowił o tym, że „Wydanie zezwolenia, [...] może być uzależnione od [...] zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów” – była to jedyna regulacja prawna odnosząca się do nasadzeń zamiennych w zamian za usuwane drzewa. Uchwalone przez Sejm 15 maja 2015 roku zmiany w tym zakresie, obecnie przewidują między innymi, że w „przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów od wykonania nasadzeń zastępczych, zezwolenie to określa dodatkowo:

- 1) miejsce nasadzeń;
- 2) liczbę drzew lub wielkość powierzchni krzewów;
- 3) minimalny obwód pni drzew na wysokości 100 cm lub minimalny wiek krzewów;
- 4) gatunek lub odmianę drzew lub krzewów;
- 5) termin wykonania nasadzeń;
- 6) termin złożenia informacji o wykonaniu nasadzeń.

[...] W przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów od wykonania nasadzeń zastępczych bądź od przesadzenia drzew lub krzewów, zezwolenie to może określać dodatkowo warunki techniczne sadzenia lub przesadzenia drzew lub krzewów”²⁶.

Kluczowym czynnikiem zapewniającym dobrą jakość realizacji nasadzeń zastępczych jest urzędnik. Oprócz rozwiązań typowo prawnych opisanych w poprzednim rozdziale, jedyną możliwością regulacji zakresu obowiązków

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2013, poz. 267, ze zm.).

²⁶ www.sejm.gov.pl [01-06-2015].

oraz kompetencji urzędnika, dają dobrowolne przyjęcie przez poszczególne samorządy regulaminów organizacyjnych pracy. W regulaminach tych pojawiłyby się zapisy z wypracowaną i skonsultowaną treścią odnoszącą się do urzędnika zajmującego się wydawaniem decyzji zezwalających na usuwanie drzew/krzewów, w której zawarte będą wytyczne, przykładowo:

- na stanowisko związane z wydawaniem decyzji zezwalającej na usuwanie drzew/krzewów można zatrudnić osobę z wykształceniem (wskazać, jaki zakres wykształcenia będzie wystarczający)
- osoba prowadząca sprawy związane z wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew/krzewów wykonuje wyłącznie zadania z tym związane
- osoba przynajmniej dwa razy w roku odbędzie szkolenie, którego tematyka będzie związana z badaniem statyki drzew (co jest nieodzownym elementem wydawania prawidłowych decyzji)
- osoba otrzyma niezbędne środki finansowe i techniczne do prowadzenia swojego zakresu obowiązków (chodzi o zakup sprzętu typu: kamera wziernikowa, wysokościomierza, sondy glebowej oraz zlecaniem specjalistycznych ekspertyz dendrologicznych).

Prezentowane rozwiązania mogą być stosowane dla ochrony drzew i właściwego nimi gospodarowania, szczególnie w kontekście nasadzeń zastępczych.

Podsumowanie

Wprowadzone zmiany w ustawie o ochronie przyrody mogą mieć rewolucyjny charakter, który może uciąć „falę” uchylanych przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze decyzji zezwalających na usunięcie drzew pod warunkiem nowych nasadzeń, w których dany urzędnik wskazał dany gatunek do nasadzenia lub więcej niż jedno drzewo w zamian za usunięte jedno drzewo, nie wspominając już o wskazywaniu jakichkolwiek parametrów biometrycznych typu wysokość drzewa, czy minimalny obwód jego pnia. W obecnym brzmieniu ustawy można wskazać nie tylko liczbę drzew (lub powierzchnię krzewów) gatunku lub odmiany drzewa, lecz również parametr dotyczący minimalnego obwodu pnia drzewa, a nawet warunki techniczne wprowadzenia nowych nasadzeń. Oczywiście zarówno wcześniej jak i teraz, strony będą się odwoływały od wydanych decyzji, zarzucając organowi zbyt daleko idącą swobodę w określeniu parametrów dotyczących na przykład obwodu pnia drzewa lub liczby drzew do nasadzeń w zamian za usunięcie jednego drzewa. W tym urzędnikowi mogą pomóc specjalistyczne opracowania dotyczące wartościowania przyrodniczego (metoda wyceny wartości drzew, standardy czy dobre praktyki), które będzie można przytoczyć jako uzasadnienie w wydanej decyzji.

Bardzo ważną kwestią, która może poprawić jakość zarządzania nasadzeniami zastępczymi jest ustalenie jednolitego zakresu obowiązków służbowych, wraz ze wskazaniem ram, w jakich dany urzędnik może mieć przydzielone sprawy. Jest to kluczowy problem, bez którego rozwiązanie, ochrona przyrody nadal będzie nieskuteczna. Niestety, obecnie zależy to wyłącznie od samych wójtów, burmistrzów, szczególnie w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich, w których na jednego urzędnika nakłada się szereg spraw z różnych dziedzin.

Jeżeli dobrze przygotowani urzędnicy będą w stanie udowodnić w uzasadnieniu decyzji, dlaczego wskazali na taką, a nie inną liczbę drzew do posadzenia w zamian za usuwane oraz określili minimalne obwoły tych drzew, to decyzja taka może się obronić przed Kolegiami Odwoławczymi i Sądami Administracyjnymi, co jest szansą na rozwijanie prawidłowej ochrony drzew, również w zakresie prawidłowego kształtowania nasadzeń zastępczych. Profesjonalne przyrodnicze wartościowanie drzew oraz wprowadzanie standardów kształtowania nasadzeń zastępczych ulokowanych na wielu poziomach drabiny administracyjnej jest gwarancją racjonalnego zarządzania nasadzeniami zastępczymi.

Wkład autorów w powstanie artykułu

dr inż. Marzena Suchocka – sformułowanie problemów związanych z gospodarowaniem drzewami na terenach zurbanizowanych, znaczenia nasadzeń zastępczych oraz analiza rozwiązań stosowanych w innych krajach.

mgr inż. Mariusz Krynicki – Diagnoza problemu w ujęciu praktycznym, aspekty prawne i analiza możliwych rozwiązań w kontekście zastosowania regulacji dotyczących nasadzeń zastępczych

Literatura

Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju TERYT 2014, Zestawienie jednostek podziału terytorialnego

Krynicki M., *Jak zarządzamy drzewami?*, „Przegląd Komunalny” 2014 nr 8

NIK 2015, *Ochrona drzew inwestycje*, www.nik.gov.pl

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 12 lutego 2009 roku II SAB/Lu 5/09, LEX nr 785680

Szczepanowska H.B., Latos A., *Synteza badań i założenia merytoryczne metody wyceny drzew dla warunków polskich*, Warszawa 2009

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 18 lipca 2012 roku 13/913/12, LEX nr 1212449

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2014, poz. 849, ze zm.)

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2013, poz. 267, ze zm.)

- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2013, poz. 627, ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 2013, poz. 856, ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2015, poz. 199, ze zm.)
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2013, poz. 1235, ze zm.)
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 1649)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 594, ze zm.)
- Wachter S.M., Gillen K.C., *Public Investment Strategies: How They Matter for Neighborhoods in Philadelphia*, Working Paper. The Wharton School, Pennsylvania 2006
- Wojtczuk M., *Obezwładniające: w Warszawie w 6 lat wycięto aż 150 tys. drzew*, „Gazeta Wyborcza”, 2015 www.m.warszawa.gazeta.pl
- Worobiec K., Wyniki kontroli NIK w zakresie realizacji zadań związanych z usuwaniem drzew, Kontrola nr S/07/002. Stowarzyszenie Sadyba www.sadybamazury.wordpress.com
- www.orka.sejm.gov.pl
- www.sejm.gov.pl
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 2009 roku II OSK 1502/08, LEX nr 518288
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 marca 2013 roku II SA/Bd 29/13, LEX nr 1351491
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 maja 2014 roku II SA/Gl 1875/13, LEX nr 1522540