



LKR-4101-011-00/2014
Nr ewid. 179/2014/P/14/087/LKR

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA DRZEW W PROCESACH INWESTYCYJNYCH W MIASTACH

DELEGATURA W KRAKOWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie:
Jolanta Stawska

Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 26.01.15r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	12
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	12
3.2. Charakterystyka stanu prawnego.....	13
3.3. Istotne ustalenia kontroli.....	15
3.3.1. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.....	15
3.3.2. Zezwolenia na usunięcie drzew.....	17
3.3.3. Kompensacja przyrodnicza.....	23
3.3.4. Decyzje o pozwoleniu na budowę.....	29
3.3.5. Działalność edukacyjna i informacyjna.....	31
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	35
5. ZAŁĄCZNIKI.....	36

Temat kontroli

Kontrola ochrony drzew w procesach inwestycyjnych w miastach została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Uzasadniały ją liczne skargi składane do Izby, doniesienia prasowe, a także wyniki kontroli skargowej przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Zakopane¹.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego dla ochrony drzew w procesach inwestycyjnych w kontekście realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Ocenie podlegało wykorzystanie instrumentów prawnych dla ochrony drzew, skuteczność ich wykorzystania oraz działalność edukacyjna i informacyjna.

Zakres kontroli

Dla potrzeb analizy przedkontrolnej i weryfikacji opisu ryzyk w obszarze planowanym do kontroli, NIK zorganizowała panel ekspertów z udziałem osób zajmujących się ochroną drzew, tj. przedstawicielami Ministerstwa Środowiska, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, szkół wyższych, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych².

Kontrolę przeprowadzono w jednostkach samorządu terytorialnego, tj. w dziesięciu urzędach miast oraz dziewięciu starostwach powiatowych³, w pięciu województwach z różnych regionów Polski, tj. kujawsko-pomorskim, lubelskim, małopolskim, opolskim i podlaskim. Do kontroli wybrano miasta, w których liczba mieszkańców przekracza 15 tys., oraz odpowiadające im miejscowo powiaty. Kontrolą objęto inwestycje⁴, w których powierzchnia zabudowy budynku była większa niż 500 m², i z powodu których wydawano zezwolenie na usunięcie drzew lub odmówiono wydania takiego zezwolenia. Czynności kontrolne prowadzono od 12 kwietnia do 11 sierpnia 2014 r. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2010–2014 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK⁵, dokonując ocen pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

¹ Kontrola S/13/003 przeprowadzona w 2013 r. przez Delegaturę NIK w Krakowie.

² Wykaz uczestników panelu zamieszczono w załączniku nr 4.

³ Szczegółowy wykaz kontrolowanych jednostek zamieszczono w załączniku nr 5.

⁴ Kontrolą objęto takie obiekty budowlane jak stadiony i hale sportowe, budynki biurowe, budynki przemysłowe, budownictwo wielorodzinne, sklepy wielkopowierzchniowe, parkingi, a także inwestycje prowadzone przez gminę lub powiat. Nie kontrolowano inwestycji związanych z budową dróg ze względu na ich odmienną specyfikę.

⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz., 82 ze zm.).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Burmistrzowie i starostowie nie wykorzystywali wszystkich dostępnych instrumentów prawnych dla zapewnienia dostatecznej ochrony drzew w procesach inwestycyjnych, w myśl zasady zrównoważonego rozwoju⁶. Jednocześnie podejmowane przez nich działania w tym zakresie nie były skuteczne. Kontrolowane jednostki nie informowały inwestorów o konieczności właściwego zabezpieczenia drzew podczas prowadzenia prac budowlanych, a także sporadycznie prowadziły akcje edukacyjne i informacyjne w dziedzinie ochrony przyrody. Nie służyło to poprawie świadomości społeczeństwa, co do roli jaką odgrywa zieleń w miastach.

Mając do dyspozycji takie narzędzia prawne jak planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew⁷ lub odmowa wydania takiego zezwolenia, ustalenie kompensacji przyrodniczej⁸, decyzje o pozwoleniu na budowę, organy ochrony przyrody, tj. burmistrzowie, prezydenci i starostowie, skupiali się przede wszystkim na wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew, które połączone były z ustaleniem kompensacji przyrodniczej. Pomimo że decyzje zezwalające na usunięcie drzew są decyzjami uznaniowymi⁹, to odmowy były wydawane sporadycznie i dotyczyły zaledwie 0,2% drzew, o wycięcie których wnioskowano.

Postępowania dotyczące wydawania decyzji zezwalających na usunięcie drzew były prowadzone nierzetelnie. Materiał dowodowy nie został zebrany i udokumentowany w sposób wyczerpujący. Bardzo często stosowano przesłanki zwolnienia z naliczania opłat lub ich odraczenia, a naliczone opłaty były umarzane, nawet w sytuacji, gdy nie wszystkie warunki określone w decyzji zostały spełnione. Na etapie planowania i przygotowania inwestycji nie poszukiwano rozwiązań kompromisowych, które byłyby do zaakceptowania przez inwestora, i jednocześnie nie prowadziły do całkowitego usunięcia drzew. Tym samym interes inwestora postrzegany był jako ważniejszy niż interes społeczny jakim jest ochrona przyrody, a drzewa nie były skutecznie chronione.

Skuteczność kompensacji przyrodniczej była niska, gdyż albo nie ustalano kompensacji wcale, albo, gdy ją ustalono, to nowo posadzone drzewa były niskiej jakości, lub nie sprawdzano, czy została wykonana. Urzędnicy nie posiadają instrumentów prawnych, aby ustalić skuteczną kompensację przyrodniczą i ją wyegzekwować.

⁶ Zrównoważony rozwój jest to rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń – art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).

⁷ Z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki przepisy o obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów należy traktować jako ograniczenie wolności, a przede wszystkim ograniczenie prawa własności – B. Rakoczy, *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013, str. 18.

⁸ Przez kompensację przyrodniczą rozumie się zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych – art. 3 pkt 8 ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁹ Norma art. 83 ustawy o ochronie przyrody nie określa żadnych szczególnych przesłanek charakteryzujących przypadki, które obligują organ administracji do udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów bądź do odmowy jego wydania. Organ administracji, działając w granicach uznania administracyjnego, winien wobec tego rozważyć, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe. Przewidziane w art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody zezwolenie na wycięcie drzew jest wyjątkiem od reguły zachowania drzew jako podlegającego ochronie prawnej elementu przyrody. Zezwolenie na wycięcie drzew nastąpić może jedynie w sytuacji, gdy przyczyna, zawarta we wniosku o wydanie takiego zezwolenia, zostanie przez organ uznana za ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą ochrony drzew. Wyrok WSA w Warszawie z 13 czerwca 2012 r., sygn. IV SA/Wa 175/12 (Lex 1212685).

W badanych sprawach wnioskowano o wycięcie łącznie 25 377 drzew, z czego zezwolenia na usunięcie wydano dla 24 817 drzew (98%), 68 drzew nakazano przesadzić (0,3%), a tylko w przypadku 59 drzew (0,2%) odmówiono wydania zezwolenia na ich usunięcie.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Pomimo że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest jednym z instrumentów, który może przyczynić się do ochrony i zachowania drzew, to kontrolowane jednostki nie wykorzystywały go w wystarczającym stopniu. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w kontrolowanych gminach, a także decyzje o warunkach zabudowy¹⁰, posługiwały się zbyt ogólnymi sformułowaniami w tym zakresie lub w ogóle nie zawierały stosownych wskazań i warunków odnośnie do postępowania z zadrzewieniami w sytuacji kolizji z planowanymi inwestycjami. W czterech na dziesięć kontrolowanych miast w planach zagospodarowania przestrzennego zawarto zapisy dotyczące zadrzewień wzdłuż granic terenów produkcyjnych, czy magazynowych jako zieleni izolacyjnej, a w trzech miastach wskazano na konieczność uwzględnienia istniejących drzew i ich skupisk przy zagospodarowaniu terenu. Z kolei w decyzjach o warunkach zabudowy zawierano jedynie ogólne zapisy, że w trakcie inwestycji należy uwzględniać ochronę środowiska na obszarze prowadzonych prac, w tym także ochronę zieleni (szerzej w rozdziale 3.3.1.).
2. Zezwolenia na usunięcie drzew wydawano zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, jednak postępowania nie były prowadzone rzetelnie. W szczególności materiał dowodowy nie został zebrany w sposób wyczerpujący. Organy administracji publicznej, w tym przypadku burmistrzowie, prezydenci lub starostowie, stosowali obowiązujące przepisy bardzo wybiórczo. Na 201 badanych postępowań oględziny przeprowadzono w 186 przypadkach (92,5%), dokumentację fotograficzną sporządzono w 60 sprawach (30%), biegli zostali powołani w dwóch sprawach (1%), a rozprawy administracyjne prowadzone były tylko w Urzędzie Miasta Krakowa (9%). Zgromadzony materiał dowodowy świadczył o tym, że pierwszeństwo dawano interesom inwestora, a interes społeczny jakim jest ochrona przyrody traktowany był jako drugoplanowy. W większości prowadzonych postępowań nie badano wartości przyrodniczej drzew, nie rozpatrywano rozwiązań alternatywnych, a opierano się głównie na dowodach przedłożonych przez inwestora. W efekcie liczba decyzji odmawiających wydania zezwolenia na usunięcie drzewa była bardzo niska, co oznacza, że w 99,8% badanych przypadkach drzewa zostały przeznaczone do wycięcia. Ponadto kontrola wykazała nierzetelne badanie przesłanek stanowiących podstawę do niepobierania opłat za usunięcie drzew. Opłat nie naliczono w przypadku 16 132 drzew (65%), na które wydano zezwolenia (szerzej w rozdziale 3.3.2.).

¹⁰ W każdym przypadku, gdy jest mowa o decyzji o warunkach zabudowy, należy przez to rozumieć także decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

3. W badanych zezwoleniach nakładano na inwestorów obowiązek posadzenia nowych drzew jako jedną z form kompensacji przyrodniczej, a także naliczono opłaty¹¹, których termin uiszczenia odraczano na okres 3 lat. W badanych przypadkach w ramach kompensacji przyrodniczej w zamian za 24 817 usuniętych drzew nakazano posadzenie 23 332 nowych (94%). W powiatach kompensacja przyrodnicza kształtowała się na poziomie 90%, a w miastach 109%. Terminy uiszczenia naliczonych opłat w wysokości 51 075,5 tys. zł zostały odroczone na okres 3 lat od wydania zezwolenia, z wyjątkiem kwoty 2 475,6 tys. zł (5%). Bez ustalenia jakiegokolwiek kompensacji zezwolono na usunięcie 640 drzew (2,6%), przy czym przypadki takie wystąpiły w pięciu starostwach powiatowych na dziewięć kontrolowanych i w jednym urzędzie miasta. Jednakże nie we wszystkich przypadkach egzekwowano wykonanie tego obowiązku, co powodowało, że narzędzie to nie było skuteczne. Sprawdzenia dokonano tylko w 59 przypadkach (47%), dla których upłynął termin posadzenia nowych drzew, przy czym wskaźnik przeprowadzonych kontroli wyniósł dla miast 75%, a dla powiatów 17%. W toku przeprowadzonych przez kontrolerów NIK oględzin stwierdzono usychanie lub złamania nowo posadzonych drzew, nieodpowiednie zabezpieczenie (brak palików lub ich uszkodzenie), posadzenie mniejszej liczby drzew lub na innych działkach niż wskazane w decyzjach, lub nieposadzenie drzew. Z drugiej strony należy zaznaczyć, że obowiązujące przepisy prawne nie stwarzają warunków ustalania i egzekwowania należytej kompensacji przyrodniczej (szerzej w rozdziale 3.3.3.).
4. Kontrola wykazała, że decyzje o pozwoleniu na budowę i załączone do nich projekty budowlane nie zawierały inwentaryzacji istniejących zadrzewień i planowanego układu zieleni lub odnosiły się do nich bardzo ogólnie. Tym samym nie mogły one skutecznie wpływać na treść wydawanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew. Z drugiej strony zaznaczyć należy, że zdecydowana większość decyzji w sprawie wycięcia drzew wydawana była przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Na 91 zbadanych decyzji o pozwoleniu na budowę w projektach zagospodarowania działki w 79 sprawach (87%) przedstawiono układ i ukształtowanie zieleni, a w 32 przypadkach (35%) nie podano powierzchni zieleni. Z kolei, w części rysunkowej projektu zagospodarowania działki, ukształtowanie zieleni oraz oznaczenie istniejącego zadrzewienia stwierdzono w 69 sprawach (76%), przy czym drzewa do likwidacji zaznaczono w 41 projektach (45%), a układy projektowanej zieleni w 33 (36%). Wystąpiły też przypadki, że w projektach nie można było zidentyfikować liczby drzew zarówno istniejących, jak i przeznaczonych do usunięcia, czy planowanych do posadzenia (szerzej w rozdziale 3.3.4.).
5. Kontrolowane gminy i powiaty, zobowiązane do prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody, wykonywały te zadania w bardzo ograniczonym zakresie, sporadycznie lub wcale. Inwestorów nie informowano i nie pouczano o konieczności właściwego zabezpieczenia drzew podczas prowadzenia prac budowlanych.

¹¹ „Zdaniem W. Radeckiego opłata za usuwanie drzew i krzewów jest opłatą za korzystanie ze środowiska (W. Radecki, *Rozliczanie opłat za usuwanie drzew*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 1, s. 37). Autor słusznie łączy tę opłatę z art. 273 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. W piśmiennictwie zauważa się jednak, że „opłatom tym przypisać można charakter tzw. opłaty specjalnej. Stanowią one z jednej strony instrument bodźcowy (mają zniechęcać do usuwania drzew i krzewów), z drugiej kompensacyjny (stanowią rodzaj rekompensaty za ubytek w stanie przyrody)” (J. Rotko, w: W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 207). Podzielając oba te poglądy, przyjąć należy, że opłata za usunięcie drzew i krzewów jest rodzajem opłaty za korzystanie ze środowiska, która ma pełnić rolę zapobiegającą usuwaniu i rekompensującą usuwanie.” – Przytoczono za B. Rakoczy, *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013, s. 112.

Akcje związane z ochroną przyrody najczęściej kierowane były do dzieci i młodzieży, nie obejmowały szerokiego grona mieszkańców i nie dotyczyły ochrony drzew i zieleni w miastach (szerzej w rozdziale 3.3.5.).

6. W toku kontroli stwierdzono także dobre praktyki takie jak m.in.: współpraca wydziału wydającego decyzje o warunkach zabudowy z wydziałem zajmującym się ochroną przyrody w Urzędzie Miasta Krakowa (szerzej na str. 17), powoływanie przez Burmistrza Miasta Brzeg społecznych komisji ds. oceny zieleni (szerzej na str. 23), sporządzenie w Urzędzie Miasta Krakowa wzoru protokołu z wizji lokalnej w celu sprawdzenia wykonania warunków nałożonych zezwoleniem na usunięcie drzew (szerzej na str. 29), opracowanie „Standardów zakładania i pielęgnacji podstawowych rodzajów terenów zielonych w mieście” w Urzędzie Miasta Krakowa (szerzej na str. 28), wydawanie, na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, przez Prezydenta Miasta Krakowa postanowień, w których wyrażana jest opinia dotycząca usunięcia drzew w związku z planowaną inwestycją (szerzej na str. 31), akcje edukacyjne i informacyjne (szerzej na str. 33–34).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Proces inwestycyjny składa się z wielu etapów począwszy od planowania przestrzennego, poprzez uzyskanie pozwolenia na budowę, a skończywszy na jej realizacji. Ustawa o ochronie przyrody¹² nie reguluje, w którym momencie powinno odbyć się postępowanie związane z usunięciem drzew z powodu kolizji z planowaną inwestycją. W efekcie usunięcie drzew następuje jeszcze przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, co nie jest działaniem racjonalnym, gdyż projekt budowlany wraz z projektem zagospodarowania terenu powstaje dopiero w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Dokumenty te powinny stanowić podstawę do wydania zezwolenia na usunięcie drzew oraz ustalenia właściwej kompensacji przyrodniczej.

Niemniej jednak racjonalnym działaniem byłoby, aby problem ochrony istniejących drzew, w szczególności przyrodniczo cennych, brano pod uwagę już na etapie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zwróciłoby to uwagę inwestorów na konieczność uwzględnienia ochrony zadrzewień w procesie planowania i projektowania inwestycji, a tym samym pozwoliło dostosować późniejszy projekt budowlany odpowiednio do warunków panujących w terenie. Obecnie kwestii istniejących zadrzewień w ogóle nie rozważa się podczas planowania przestrzennego.

NIK zwraca uwagę na konieczność rzetelnego prowadzenia i dokumentowania postępowań w sprawie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew. Decyzje zezwalające na usunięcie drzew są decyzjami uznaniowymi, a w toku prowadzonego postępowania należy wyważyć sprzeczne interesy jakimi są interes ochrony przyrody oraz interes inwestora. Organy ochrony przyrody, tj. burmistrzowie, prezydenci oraz starostowie, mają obowiązek w sposób wyczerpujący zebrać materiał dowodowy i w tym celu powinni wykorzystywać wszelkie dostępne środki dowodowe.

Dla zachowania ilości zasobów przyrodniczych organy ochrony przyrody powinny jak najczęściej korzystać z możliwości ustalania kompensacji przyrodniczej w postaci posadzenia nowych drzew. Aby to narzędzie było skuteczne, nieodzownym jest monitorowanie i kontrolowanie wykonania tego obowiązku.

NIK rekomenduje prowadzenie akcji informacyjnych w zakresie ochrony przyrody, skierowanych do inwestorów, w szczególności dotyczących sposobów właściwego zabezpieczania drzew pod-

¹² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).

czas prowadzenia robót budowlanych. Ponadto, ponieważ problematyka ochrony drzew postrzegana jest jako mniej ważna wśród zadań realizowanych przez gminy i powiaty, o czym świadczą nie tylko wyniki kontroli, ale także głosy ekspertów uczestniczących w zorganizowanym przez NIK panelu¹³, akcje edukacyjne i informacyjne dotyczące konieczności ochrony drzew i zasobów przyrodniczych, powinny być kierowane do wszystkich obywateli za pomocą wszelkich dostępnych środków i metod.

NIK uważa za konieczne wprowadzenie zmian do ustawy o ochronie przyrody, w szczególności w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień, aby można było skutecznie chronić drzewa w procesie inwestycyjnym oraz ustalić właściwą kompensację przyrodniczą w przypadku ich usuwania. Obecne uregulowania prawne nie sprzyjają efektywnemu wykorzystaniu takich narzędzi jak wydanie zezwolenia na usunięcie drzew oraz ustalenie kompensacji przyrodniczej. Zmiany te powinny dotyczyć:

- 1) Wprowadzenia w art. 5 ustawy definicji następujących pojęć:
 - a) drzewo,
 - b) żywotność drzewa.
- 2) Wprowadzenia obowiązku dołączenia do wniosku inwestora projektu zagospodarowania działki lub terenu w przypadku realizacji inwestycji, dla której jest on wymagany zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴, wraz z oznaczeniem:
 - a) istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji wraz z określeniem usytuowania drzewa lub drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub projektowanych na tej nieruchomości,
 - b) układu projektowanej zieleni wysokiej i niskiej, tj. nasadzeń zastępczych rozumianych jako posadzenie drzew lub krzewów, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew, stanowiących kompensację przyrodniczą za usuwane drzewa w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
 tj. zmiany art. 83 ust. 4 poprzez dodanie stosownych punktów¹⁵.
- 3) Wprowadzenia zapisów uprawniających organy ochrony przyrody do ustalenia kompensacji przyrodniczej nie tylko poprzez wskazanie liczby nowych drzew, które należy posadzić w zamian za usuwane, ale także:
 - a) minimalnych obwodów pni drzew na określonej wysokości,
 - b) gatunków lub odmian drzew,
 tj. zmiany art. 83 ust. 3. Celowym jest także wskazanie wytycznych, które organ powinien brać pod uwagę, gdy ustala nasadzenia zastępcze, takich jak dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych, wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa, wartość kulturową, walory krajobrazowe,

¹³ NIK zorganizowała panel ekspertów z udziałem osób zajmujących się problematyką drzew i zieleni w miastach, tj. przedstawicielami Ministerstwa Środowiska, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, szkół wyższych, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. Zobacz załącznik nr 4.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

¹⁵ Kontrola wykazała, że większość decyzji w sprawie wycięcia drzew wydawana była przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, tak więc występowały trudności w ustaleniu, czy istnieje kolizja zadrzewień z planowanym zamierzeniem budowlanym. Z kolei NIK oceniła pozytywnie wymagania projektu zagospodarowania terenu pod kątem urzędzenia zieleni w Urzędzie Miasta Krakowa, a także wydawanie przez Prezydenta Miasta Krakowa postanowień, w których wyrażona była opinia dotycząca usunięcia drzew w związku z planowaną inwestycją. Takie działania pozwalały na rzetelne ustalenie drzew przeznaczonych do usunięcia, a także ustalenie kompensacji przyrodniczej. Zobacz rozdział 3.3.4.

lokalizację, funkcje w ekosystemie, poprzez dodanie odpowiedniego ustępu w art. 83 lub nowej jednostki redakcyjnej¹⁶.

- 4) W przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów od wykonania nasadzeń zastępczych, zezwolenie powinno określać:
- a) miejsce nasadzeń,
 - b) liczbę drzew do posadzenia,
 - c) minimalny obwód pni drzew mierzony na określonej wysokości,
 - d) gatunek lub odmianę drzew,
 - e) termin wykonania nasadzeń,
 - f) termin złożenia informacji o wykonaniu nasadzeń,

tj. zmiany art. 84 ust. 3 lub wprowadzenie nowej jednostki redakcyjnej¹⁷.

- 5) Uwarunkowania wydania zezwolenia na usunięcie drzew w przypadku, gdy przyczyną usunięcia drzew jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, i która koliduje z drzewami lub krzewami będącymi przedmiotem zezwolenia, od uzyskania danego pozwolenia, poprzez dodanie nowej jednostki redakcyjnej w art. 83¹⁸.
- 6) Ujednolicenia w art. 84 ust. 4 i 5 rozpoczęcia biegu terminów dla odroczenia i umorzenia opłaty za usunięcie, tj. 3 lat od dnia upływu terminu przesadzenia lub posadzenia drzew¹⁹.
- 7) Zmiany art. 83 ust. 6 pkt 4 poprzez zastąpienie wieku drzewa określonym obwodem pnia²⁰.

Racjonalna jest także zmiana art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w zakresie ustalenia, że wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów nakładanych przez starostę stanowią w całości dochód budżetu powiatu²¹.

Przedstawione zmiany ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy Prawo ochrony środowiska są zbieżne z rozwiązaniami zawartymi w przedłożonym do Sejmu projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2656)²².

¹⁶ Wyniki kontroli wskazują, że nowo posadzone drzewa są bardzo niskiej jakości, niedopasowane gatunkowo do miejsc i warunków, w których są sadzone, co powoduje ich obumieranie. Organy ochrony przyrody nie mają możliwości nakładania na stronę innych warunków dotyczących nasadzeń zastępczych poza liczbą nowych drzew, a co za tym idzie nie mogą skutecznie ustalić i wyegzekwować kompensacji przyrodniczej. Zobacz rozdział 3.3.3.

¹⁷ Zobacz przypis 16. Ponadto wyniki kontroli wskazują, że w niektórych kontrolowanych decyzjach zezwalających na usunięcie drzew nie podawano miejsca nasadzeń zastępczych oraz obowiązku poinformowania o ich dokonaniu (szczegóły przedstawiono w rozdziale 3.3.3).

¹⁸ Zobacz przypis 15 oraz rozdział 3.3.4.

¹⁹ Terminy określone w art. 84 ust. 4 i 5a ustawy o ochronie przyrody nie korespondują ze sobą, gdyż opłatę odracza się na okres 3 lat od **dnia wydania zezwolenia**, a posiadacz nieruchomości jest obowiązany uiścić opłatę, jeżeli posadzone drzewa nie zachowały żywotności w okresie 3 lat od **dnia ich posadzenia**. Przy dużych inwestycjach okres pomiędzy wydaniem zezwolenia a posadzeniem nowych drzew może wynosić nawet kilka lat.

²⁰ Ustalenie wieku drzewa stwarza trudności, gdyż wymaga specjalistycznej wiedzy oraz posiadania odpowiedniego sprzętu. Stwarza to szczególnie duże trudności, gdy przyczyną usunięcia drzew jest zakwalifikowanie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane, co wykazały wyniki kontroli. Zobacz rozdział 3.3.2.

²¹ Wyniki kontroli wskazują, że powiaty rzadko naliczają opłaty za usunięte drzewa, czy ustalają kompensację przyrodniczą w postaci nowych nasadzeń. Ponadto bardzo często nie sprawdzają, czy nałożone w decyzji obowiązki zostały wykonane. Zobacz rozdziały 3.3.2. oraz 3.3.3.

²² Zobacz też przypis 42.

NIK uważa za nieodzowne jak najszybsze uchwalenie zaproponowanych zmian. Przyczynią się one do wyeliminowania niespójności²³ w obecnie obowiązujących przepisach prawa, wzmocnią ochronę drzew w procesach inwestycyjnych, a także umożliwią organom wydającym zezwolenia na usunięcie drzew ustalenie skutecznej kompensacji przyrodniczej i jej egzekwowanie.

²³ Przykładowo art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody daje organowi możliwość wydania zezwolenia na usunięcie drzew pod warunkiem zastąpienia ich innymi drzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew. Ustawodawca nie określił, że organ administracji może wskazać w zezwoleniu gatunki drzew lub krzewów sadzonych w miejsce usuwanych lub ich parametry. Warunkiem wykonania tego obowiązku jest zachowanie żywotności nowo posadzonych drzew w okresie 3 lat od ich posadzenia. Z kolei drzewa, których wiek nie przekracza 10 lat, nie wymagają zezwolenia na ich usunięcie (art. 83 ust. 6 pkt 4). Może to prowadzić do sytuacji, że drzewa, które zostały posadzone w zamian za drzewa usunięte, jeżeli nie będą spełniać określonych parametrów, mogą zostać usunięte bez zezwolenia. Zobacz też przypis 19.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Procesy podejmowania decyzji dotyczących rozwoju miast często wymagają dokonywania wyborów pomiędzy ochroną przyrody w istniejącym stanie, a rozbudową infrastruktury lub zabudowy. Analiza procesu podejmowania decyzji oraz ich skutków wskazuje, że problematyka ochrony przyrody nie jest traktowana priorytetowo, często jest marginalizowana lub w ogóle pomijana. Nie bierze się pod uwagę tego, że system przyrodniczy w mieście pełni bardzo ważne funkcje, a korzyści, które z tego dla nas wynikają, określane są mianem usług ekosystemów²⁴.

W świadomości społecznej zieleń rzadko traktowana jest jako kwestia priorytetowa dla rozwoju polskich miast. Według badań przeprowadzonych przez Fundację Sendzimira, inne elementy miejskiej przestrzeni (np. parkingi lub budynki) są postrzegane przez mieszkańców miast jako ważniejsze²⁵. Także z punktu widzenia inwestorów, ze względu na wysokie ceny gruntów w centrach miast, preferowane jest maksymalne wykorzystanie dostępnych powierzchni działek pod zabudowę, często kosztem zieleni. Zabudowa aż do granicy działki występuje zwłaszcza na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz w odniesieniu do inwestycji niepodlegających wymogowi przeznaczenia określonej proporcji działki pod powierzchnię biologicznie czynną. W ekstremalnych przypadkach może to doprowadzić do sytuacji, w której zieleń w centrach miast będzie obecna jedynie na gruntach należących do miasta (np. przyuliczne drzewa), natomiast reszta stanie się betonową pustynią. W centrach miast, zarówno w Polsce, jak i zagranicą, nieruchomości będące własnością miasta stanowią zwykle mniejszość zabudowy miejskiej. W celu zwiększenia udziału zieleni w miastach, niezbędna jest skuteczna współpraca władz lokalnych z inwestorami oraz właścicielami nieruchomości.

Polskie miasta w ostatnich latach określane są mianem „miast w ciągłej budowie”. Ma to ścisły związek z napływem funduszy unijnych, dzięki którym narasta presja nowych inwestycji, remontów i modernizacji. Intensywność, zakres oraz złożoność tych przedsięwzięć nie pozostaje bez wpływu na zasoby przyrodnicze, w szczególności rośliny i glebę, które narażone są na stres, uszkodzenia i zniszczenia. Tereny inwestycji to miejsca, w których drzewa, szczególnie cenny element krajobrazu miast, są bezpośrednio narażone na stres²⁶.

Na etapach planowania, realizowania i egzekwowania ochrony drzew pojawiają się przeszkody zarówno administracyjno-instytucjonalne (np. związane z prawidłowym wykorzystaniem narzędzi prawnych przez urzędników), jak i społeczne, oparte głównie na niechęci do zmian i braku edukacji w zakresie wpływu prac budowlanych na drzewa. Istnieją również przeszkody mające związek ze specyfiką problemu, oparte na stereotypach oraz braku dobrych praktyk i konkretnych rozwiązań, np. inżynierskich lub przyrodniczych²⁷.

Badania prowadzone w USA i w krajach europejskich wykazały liczne korzyści wynikające z obecności drzew w miastach. Udało się je nawet oszacować i przedstawić w formie pieniężnej. Do korzy-

²⁴ Zagadnienia te zostały podkreślone w ważnych europejskich dokumentach, takich jak Europejska Konwencja Krajobrazowa przyjęta przez Radę Europy w roku 2000 lub unijna Strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. – „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny” z 2011 roku. Stanowią one również podstawowe założenia Nowej Karty Ateńskiej, określającej wizję miast XXI wieku, uchwalonej w roku 2003 przez Europejską Radę Urbanistów.

²⁵ J. Kronenberg, *Bariery dla utrzymania drzew w miastach i sposoby pokonywania tych barier*, Zrównoważony rozwój – zastosowania 3, 2012.

²⁶ M. Ziemiańska, M. Suchocka, *Planowanie i zasady ochrony drzew w procesie inwestycyjnym*, Zrównoważony rozwój – zastosowania 4, 2013.

²⁷ Ibidem.

ści zaliczono: ograniczanie zanieczyszczeń powietrza, sekwestrację dwutlenku węgla, łagodzenie ekstremów temperatury i związane z tym oszczędności energii w gospodarstwach domowych, ograniczanie hałasu oraz redukcję spływu wód burzowych, a także korzyści ekologiczne polegające na tworzeniu środowiska dla dzikiej przyrody, korzyści społeczne w zakresie oddziaływania drzew na fizyczne, psychiczne i duchowe odczucia ludzi. Bezpośrednie korzyści ekonomiczne związane są ze wzrostem cen sprzedaży działek zadrzewionych i z urządzonym krajobrazem w stosunku do posesji bezdrzewnych²⁸.

3.2 Charakterystyka stanu prawnego

Jednym z podstawowych zadań państwa jest zapewnienie ochrony środowiska. Art. 5 Konstytucji RP²⁹ stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych³⁰. Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie³¹.

Przy ustalaniu i realizacji polityki i działań Unii Europejskiej, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska³².

Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych jej regionach. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”³³. Celami tej polityki są:

- zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska,
- ochrona zdrowia ludzkiego,
- ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych,
- promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

Zrównoważony rozwój został zdefiniowany jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń³⁴.

Ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody takich jak m.in. zieleń w miastach i wsiach, czy zadrzewienia³⁵.

²⁸ H. Szczepkowska, *Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne korzyści z drzew na terenach zurbanizowanych*, Człowiek i Środowisko, Nr 31 (3–4) 2007, s. 5–26.

²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁰ Art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

³¹ Art. 86 Konstytucji RP.

³² Art. 11 (dawny art. 6 TWE) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst jednolity z dnia 24 marca 2002 r. Dz. Urz. UE C 325, s. 33).

³³ Art. 191 TFUE (dawny art. 174 TWE).

³⁴ Art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska.

³⁵ Art. 2 ust. 1 pkt 8, 9 ustawy o ochronie przyrody.

Celem ochrony przyrody jest m.in. ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody³⁶. Cele ochrony przyrody są realizowane m.in. poprzez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej, prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody³⁷.

Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę, będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Organy administracji publicznej są zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Obowiązkiem organów administracji publicznej, instytucji naukowych i oświatowych, a także publicznych środków masowego przekazu, jest prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody³⁸.

Usunięcie drzew z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta³⁹. W odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, czynności związane z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew, w zakresie, w jakim wykonywane są one przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, wykonuje starosta.

Sprawy zieleni miejskiej oraz zadrzewień należą do zadań własnych gminy⁴⁰. Z kolei powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony środowiska i przyrody⁴¹.

Obecnie w Sejmie trwają prace nad zmianą ustawy o ochronie przyrody, w szczególności jej rozdziału 4 „Ochrona terenów zieleni i zadrzewień”⁴².

³⁶ Art. 2 ust. 2 pkt 6, 7 ustawy o ochronie przyrody.

³⁷ Art. 3 pkt 1, 5 ustawy o ochronie przyrody.

³⁸ Art. 4 ustawy o ochronie przyrody.

³⁹ Art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

⁴⁰ Art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

⁴¹ Art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.).

⁴² Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2656). Projekt wpłynął do Sejmu 25 lipca 2014 r. i według stanu na 15 grudnia 2014 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu. Projekt został skierowany do Komisji Finansów Publicznych, Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (<http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=2656>). W rozdziałach 3.3.2. oraz 3.3.3. odniesiono się do odpowiednich propozycji zmian.

3.3 Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Pomimo że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest jednym z instrumentów, który może przyczynić się do ochrony i zachowania drzew, to kontrolowane jednostki nie wykorzystywały go w wystarczającym stopniu. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w kontrolowanych gminach, a także decyzje o warunkach zabudowy⁴³, posługiwały się zbyt ogólnymi sformułowaniami w tym zakresie lub w ogóle nie zawierały stosownych wskazówek i warunków odnośnie do postępowania z zadrzewieniami w sytuacji kolizji z planowanymi inwestycjami.

Stan prawny

Planowanie przestrzenne jest zagadnieniem wieloaspektowym i wymaga podejścia interdyscyplinarnego. Kształtowanie polityki przestrzennej wymaga wiedzy z zakresu architektury, urbanistyki, ekonomii, ochrony środowiska i przyrody, ochrony zabytków, problematyki społecznej⁴⁴. W piśmiennictwie podkreśla się, że plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, może zawierać normy lub wzorce postępowania o charakterze konkretnym⁴⁵. Z kolei w decyzjach o warunkach zabudowy organ powinien dokonać uszczegółowienia określonych wymagań normatywnych w kontekście planowanego przedsięwzięcia, precyzując ciężące na inwestorze konkretne obowiązki lub wynikające z przepisów ograniczenia⁴⁶.

W planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego⁴⁷. W rozporządzeniu z dnia 26 sierpnia 2003 r. Minister Infrastruktury ustalił następujące wymagania dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego⁴⁸:

- ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;

⁴³ W każdym przypadku, gdy jest mowa o decyzji o warunkach zabudowy, należy przez to rozumieć także decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

⁴⁴ Art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).

⁴⁵ H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex 2013.

⁴⁶ Art. 54 w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁷ Art. 15 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁸ § 4 pkt 3 lit. a, pkt 5, 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Ustalenia kontroli

- ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Na 107 zbadanych inwestycji⁴⁹ 77 (72%) powstało na terenach, dla których został uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego. W pozostałych przypadkach wydano decyzje o warunkach zabudowy. Najczęściej występującym uregulowaniem w planach zagospodarowania przestrzennego w zakresie ochrony drzew w przypadku inwestycji było wprowadzenie zadrzewień wzdłuż granic terenów produkcyjnych, czy magazynowych jako zieleni izolacyjnej (Brzeg, Tomaszów Lubelski, Kraków). Wprowadzono też zakaz zbędnego wycinania drzew (Tomaszów Lubelski), zalecenia dotyczące właściwego wykorzystania oraz odnawiania istniejącej zdrowej roślinności (Inowrocław), utrzymania istniejących zadrzewień i zakrzewień, i wykorzystania ich jako elementu zieleni urządzonej, zagospodarowania niezainwestowanych powierzchni w terenach inwestycji jako zieleni urządzonej (Kraków), uwzględnienie istniejących drzew oraz ich skupisk przy zagospodarowaniu terenu (Brodnica, Kraków, Skawina).

W czterech miastach (Brodnica, Grajewo, Kraków, Tomaszów Lubelski), w których miejscowe plany zagospodarowania nie obejmowały całego obszaru miasta, wydawano decyzje o warunkach zabudowy. Z wyjątkiem Krakowa, w decyzjach tych nie odnoszono się do istniejących zadrzewień. Zawierano jedynie ogólne zapisy, że w trakcie inwestycji należy uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzonych prac, w tym także ochronę zieleni.

Pracownicy urzędów zajmujący się planowaniem przestrzennym nie widzieli potrzeby współpracy z osobami zajmującymi się wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew. Jako przyczynę wskazywano, że decyzja o warunkach zabudowy nie określa precyzyjnej lokalizacji planowanych budynków, co następuje dopiero w procesie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę, a także, że postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew prowadzone jest po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, więc nie istnieje potrzeba współpracy. Należy jednak zauważyć, że burmistrz lub prezydent miasta jest organem wydającym zarówno decyzje o warunkach zabudowy, jak i zezwolenia na usunięcie drzew.

W ocenie NIK współpraca pracowników już na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy może przyczynić się do lepszej ochrony i zachowania drzew. Połączenie wiedzy i praktyki z obu obszarów pozwoliłoby na wypracowanie zaleceń dla inwestora, co do dalszych działań w zakresie planowania inwestycji, tak aby ochronić jak największą liczbę wartościowych przyrodniczo drzew. Ponieważ planowanie przestrzenne jest zagadnieniem wieloaspektowym i wymaga podejścia interdyscyplinarnego, a projekty planów zagospodarowania przestrzennego lub projekty decyzji

⁴⁹ Dotyczy inwestycji kontrolowanych w urzędach miasta.

o warunkach zabudowy muszą sporządzić osoby posiadające odpowiednie uprawnienia w zakresie urbanistyki lub architektury, konieczność współpracy osób posiadających wiedzę z różnych zakresów w obszarze planowania przestrzennego jest zasadna.

Dla badanych inwestycji nie stwierdzono zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego polegających na zmianie funkcji terenu z terenów zieleni na tereny budowlane lub inne⁵⁰.

Dobra praktyka



Za dobrą praktykę należy uznać współpracę wydziału wydającego decyzje o warunkach zabudowy z wydziałem zajmującym się ochroną przyrody w Urzędzie Miasta Krakowa. W toku prowadzonego postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy występowano do wydziału merytorycznego o opinię w sprawie ochrony zieleni. Wydział ten informował pisemnie o rosnących na terenie planowanej inwestycji drzewach i innej zieleni oraz określał warunki ochrony, np. wskazywał drzewa do zachowania, zakazywał składowania materiałów budowlanych w zasięgu systemów korzeniowych, nakazywał prowadzenie prac ziemnych w sposób najmniej szkodzący drzewom i krzewom oraz zabezpieczenie w czasie budowy systemów korzeniowych, pni i koron. Warunki te były zamieszczone w decyzjach o warunkach zabudowy. W decyzjach informowano też inwestorów o konieczności uzgodnienia z wydziałem merytorycznym kwestii związanych z nieuniknioną kolizją planowanej inwestycji z istniejącą zielenią. Ponadto opracowany został wzór formularza „Analiza uwarunkowań lokalizacji inwestycji na podstawie dokumentacji i danych przestrzennych w Miejskim Systemie Informacji Przestrzennej”, wykorzystywanego do opiniowania ustalania warunków zabudowy. W formularzu odnotowywano dane dotyczące ochrony przyrody, ochrony zieleni na terenie zabytków, uwarunkowania przyrodnicze oraz zamieszczano analizę ortofotomapy.

⁵⁰ W toku kontroli skargowej prowadzonej w Urzędzie Miasta Zakopane stwierdzono, że projekt planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Wschód w wersji przekazanej Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej określał przeznaczenie terenu dla badanych działek jako tereny zieleni urządzonej, co było zgodne z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Z kolei projekt przekazany innym podmiotom wskazywał przeznaczenie tego terenu jako tereny zabudowy usługowej i taka jego funkcja została ostatecznie uchwalona. W efekcie na tym terenie zlokalizowana została inwestycja, której konsekwencją było usunięcie rosnących tam ponad 80 zdrowych drzew.

3.3.2. Zezwolenia na usunięcie drzew



Źródło: Michał Łepecki
- Agencja Gazeta

Zezwolenia na usunięcie drzew wydawano zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, jednak postępowania nie były prowadzone rzetelnie. W szczególności bardzo ograniczone było postępowanie dowodowe. Zgromadzony materiał dowodowy świadczył o tym, że pierwszeństwo dawano interesom inwestora, a interes społeczny jakim jest ochrona przyrody traktowany był jako drugoplanowy. W większości prowadzonych postępowań nie badano wartości przyrodniczej drzew, nie rozpatrywano rozwiązań alternatywnych, a opierano się głównie na dowodach przedłożonych przez inwestora. W efekcie liczba decyzji odmawiających wydania zezwolenia na usunięcie drzewa była bardzo niska, co oznacza, że w 99,8% badanych przypadkach drzewa zostały przeznaczone do wycięcia. Ponadto kontrola wykazała nierzetelne badanie przesłanek zwalniających z naliczenia opłaty za usunięcie drzew.

Stan prawny

Przepisy dotyczące usuwania drzew zawarte są przede wszystkim w ustawie o ochronie przyrody⁵¹. Jednakże zastosowanie mają tutaj także przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a także ustawy Prawo ochrony środowiska.

W toku postępowania organy administracji publicznej zobowiązane są do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli⁵². Ponadto organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy⁵³. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem⁵⁴. Organy mają do dyspozycji szeroki wachlarz środków dowodowych, w tym oględziny, przeprowadzenie rozprawy, powołanie biegłego, czy wykonanie dokumentacji fotograficznej.

Ustalenia kontoli

Kontrolą objęto 201 inwestycji, dla których inwestorzy występowali z wnioskami o usunięcie drzew. Łącznie wnioskowano o usunięcie 25 377 drzew, z czego wydano zezwolenia na usunięcie 24 817 drzew (98%), z tego na wycięcie 5 594 drzew zezwolenia wydawali burmistrzowie lub prezydenci miast⁵⁵, a 19 223 – starostowie⁵⁶, 68 drzew nakazano przesadzić⁵⁷, a w przypadku 59 drzew odmówiono wydania zezwolenia na ich usunięcie⁵⁸. Szczegółowe dane przedstawiono w załączniku nr 1.

⁵¹ Zobacz rozdział 3.2.

⁵² Art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁵³ Art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.).

⁵⁴ Art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁵⁵ Art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

⁵⁶ Art. 90 ustawy o ochronie przyrody. Starosta wydaje zezwolenia na usunięcie drzew w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy.

⁵⁷ Decyzje nakazujące przesadzenie drzew wydawano w urzędach miast w Inowrocławiu, Krakowie, Nysie i Skawinie oraz w Starostwie Powiatowym w Krakowie.

⁵⁸ W przypadku niektórych wnioskowanych drzew umorzono postępowanie ze względu na fakt, że nie wszystkie wnioskowane do usunięcia drzewa wymagały zezwolenia. Wystąpiły też przypadki, że w toku prowadzonego postępowania korygowano liczbę drzew do usunięcia w stosunku do złożonego wniosku.

Organy administracji publicznej, w tym przypadku burmistrzowie, prezydenci lub starostowie, stosowali obowiązujące przepisy bardzo wybiórczo. Uważali, że jeśli ustawa nie reguluje czegoś bardzo szczegółowo wręcz kazuistycznie, to w ich ocenie takich uregulowań nie ma. Tymczasem ogólne zasady postępowania administracyjnego, a także otwarty katalog środków dowodowych mają w tych postępowaniach kluczowe znaczenie.

Przy usuwaniu drzew dochodzi do konfliktu interesów pomiędzy wartościami chronionymi prawem jakimi są ochrona przyrody/środowiska oraz ochrona prawa własności i swoboda prowadzenia działalności gospodarczej. Decyzja zezwalająca na usunięcie drzew jest więc decyzją uznaniową. W toku prowadzonego postępowania organy administracji publicznej powinny mieć na uwadze nie tylko interes strony, która chce usunąć drzewo, ale także interes społeczny jakim jest ochrona przyrody⁵⁹.

Dokumentacja zbadanych postępowania nie pozwalała na stwierdzenie czy w toku ich przeprowadzenia dołożono należytej staranności w wyważeniu interesu strony i interesu społecznego. Postępowania dowodowe nie były prowadzone i dokumentowane rzetelnie.

Najczęściej stosowanym środkiem dowodowym były oględziny. Na 201 badanych postępowania oględziny przeprowadzono w 186 przypadkach (92,5%). Zaniedbania w tym zakresie stwierdzono przede wszystkim w starostwach powiatowych (Inowrocław, Nysa). Do przeprowadzenia oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych zobowiązuje ustawa o ochronie przyrody⁶⁰. W toku prowadzonych oględzin urzędnicy powinni także zweryfikować dane zamieszczone we wniosku, tj. liczbę drzew, ich gatunki, stan zdrowotny, obwód pnia. Od starannego zebrania tych danych zależy późniejsze rozstrzygnięcie w postaci odmowy lub wydania zgody na usunięcie drzew, a także ustalenie właściwej kompensacji przyrodniczej. Sporządzane protokoły oględzin były w zdecydowanej większości lakoniczne, tak więc nie można było stwierdzić, czy dane z wniosku odpowiadały stanowi faktycznemu. W protokołach nie potwierdzano danych dotyczących liczby i gatunków drzew, obwodów pni, stanu żywotności drzew, czy występowania gatunków chronionych.

Na 201 badanych postępowania oględziny przeprowadzono w 186 przypadkach (92,5%), dokumentację fotograficzną sporządzono w 60 sprawach (30%), biegli zostali powołani w dwóch sprawach (1%), a rozprawy administracyjne prowadzone były tylko w Urzędzie Miasta Krakowa (9%).

Tylko w 60 przypadkach (30%) sporządzono dokumentację fotograficzną. W ogóle dokumentacji zdjęciowej nie wykonywano w sześciu (60%) urzędach miast (Skawina, Kraśnik, Grójec, Sokółka, Nysa i Brzeg) oraz w dwóch (22%) starostwach powiatowych (Ino-

ciowej nie wykonywano w sześciu (60%) urzędach miast (Skawina, Kraśnik, Grójec, Sokółka, Nysa i Brzeg) oraz w dwóch (22%) starostwach powiatowych (Ino-

⁵⁹ Art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁶⁰ Art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody. Przepis ten obowiązuje od 20 lipca 2010 r.

wrocław, Kraśnik). Niewykonywanie zdjęć tłumaczono najczęściej brakiem uregulowań prawnych w tym zakresie⁶¹. NIK zwraca uwagę na przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a dotyczące prowadzenia postępowania dowodowego⁶². Warto zaznaczyć, że obecnie każdy urząd dysponuje cyfrowymi aparatami fotograficznymi. Zdaniem NIK dokumentacja fotograficzna, w szczególności w przypadkach, w których przyczyną usunięcia drzew jest kolizja z planowaną inwestycją, jest cennym i pomocnym środkiem dowodowym.

Biegli w zakresie oceny stanu drzew zostali powołani tylko w dwóch przypadkach (1%). W Urzędzie Miasta i Gminy w Skawinie w toku prowadzonych oględzin stwierdzono, że konieczna jest opinia dendrologiczna ze względu na pomnikowy charakter trzech dębów. Biegły ustalił, że orientacyjny wiek drzew wynosi od 300 do 450 lat, tak więc powinny zostać objęte ochroną. W efekcie odmówiono wydania zezwolenia na ich usunięcie, wskazując jednocześnie w decyzji, że przy odpowiednim przeprojektowaniu parkingu drzewa nie będą kolidować z zamierzoną inwestycją. Z kolei w Starostwie Powiatowym w Grajewie wystąpiono do Nadleśnictwa Rajgród o określenie stanu zdrowotnego 13 662 drzew przeznaczonych do usunięcia. Nadleśnictwo stwierdziło, że drzewa wykazują cechy typowe dla drzew nękanych przez czynniki związane z antropopresją⁶³ oraz przez czynniki biotyczne, a ogólny stan zdrowotny drzew został określony jako słaby. W pozostałych sprawach uznano, że wiedza pracowników prowadzących postępowania jest wystarczająca, aby móc ocenić gatunek drzew, ich stan zdrowotny, wiek, czy występowanie gatunków chronionych. Należy zaznaczyć, że wykształcenie z zakresu leśnictwa, ogrodnictwa, architektury krajobrazu (średnie lub wyższe), tj. pozwalające na dokonanie stosownej oceny stanu drzew, posiadali pracownicy w trzech urzędach miast (Brzeg, Kraków, Sokółka) oraz siedmiu starostwach powiatowych (Brzeg, Grajewo, Brodnica, Inowrocław, Kraków, Kraśnik, Sokółka). W pozostałych urzędach sprawy prowadziły osoby posiadające wykształcenie z zakresu ochrony środowiska o specjalnościach ochrona wód, ochrona atmosfery, inżynierii środowiska lub z zakresu rolnictwa (agronomia, zarządzanie ochroną środowiska). W jednym ze starostw prowadzenie spraw związanych z usuwaniem drzew powierzano także osobom, które posiadały wykształcenie w zakresie techniki rolno-spożywczej, turystyki i rekreacji lub ekonomii. Z kolei w jednym z urzędów miast urzędnik posiadał wykształcenie w zakresie informatyki.

Rozprawy administracyjne prowadzone były tylko w Urzędzie Miasta Krakowa. Rozprawę przeprowadza się, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin⁶⁴.

⁶¹ Projekt ustawy zawierający zmiany w ustawie o ochronie przyrody w art. 83a przewiduje konieczność wykonania dokumentacji fotograficznej, ale tylko w przypadkach usunięcia drzew rosnących na obszarach chronionych lub w pasie drogowym drogi publicznej, tj. w sytuacjach, które wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

⁶² Zobacz art. 7, 75 § 1, 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁶³ Ogół działań człowieka (zarówno planowych i przypadkowych) mających wpływ na środowisko przyrodnicze.

⁶⁴ Art. 89 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Kontrolerzy NIK przeprowadzili oględziny rozprawy administracyjnej dotyczącej wydania zezwolenia na usunięcie drzew, w związku z przebudową Rynku Podgórskiego w Krakowie. W rozprawie na miejscu prowadzonej inwestycji uczestniczyli projektanci, wykonawcy inwestycji, przedstawiciele Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie oraz Rady Dzielnic XIII – Podgórze. W toku rozprawy dokonano oględzin 10 drzew przeznaczonych do usunięcia, zmierzono obwody pni, porównano z dokumentacją, tj. projektem zagospodarowania terenu. Omówiono ustalenia oraz zwrócono uwagę m.in. na konieczność zabezpieczenia istniejących drzew na okres prowadzonych prac budowlanych, zaprojektowania zabezpieczeń nowo sadzonych drzew przed uszkodzeniami, w szczególności przez parkujące samochody. Projektanci zobowiązali się do uwzględnienia w projekcie zaproponowanych zmian oraz zwrócenia uwagi wykonawcy robót na konieczność zabezpieczenia drzew. Ustalono także termin posadzenia nowych drzew.

W ocenie NIK dokładne wyjaśnienie i udokumentowanie stanu faktycznego ma bardzo duże znaczenie w przypadku wydawania zezwoleń na usunięcie drzew, gdyż decyzje te są decyzjami uznaniowymi, a organ musi rozstrzygnąć konflikt pomiędzy interesem społecznym, jakim jest ochrona przyrody, a interesem inwestora.

Rzetelnie prowadzone postępowanie ma także bardzo duże znaczenie w przypadkach, gdy wnioskodawca wskazuje jako przyczynę usunięcia drzewa jedną z przesłanek określoną w art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, które stanowią podstawę do niepobierania opłat. Opłat nie naliczono w przypadku 16 132 drzew (65%), na wycinkę których wydano zezwolenie. Głównymi przyczynami nienaliczania opłat za usunięcia tych drzew były:

- zagrożenie bezpieczeństwa lub mienia w istniejących obiektach budowlanych,
- drzewa urosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane,
- obumarciu lub nierokowanie szansy na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości.

Opłat nie naliczono w przypadku 16 132 drzew (65%), na wycinkę których wydano zezwolenie.

Najczęściej na te przesłanki, obok inwestorów prywatnych, powoływały się gminy, które występowały do starostów powiatowych z wnioskami o usunięcie drzew z nieruchomości

stanowiących ich własność. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 402 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wpływy z tytułu opłat za usunięcie drzew stanowią w całości dochód budżetu gminy, z której terenu je usunięto. Powiaty nie mają więc żadnego interesu w naliczaniu opłat od gmin⁶⁵. Poza tym nawet

jeżeli doszłoby do wyegzekwowania opłaty od gminy, to i tak te środki wróciłyby do jej budżetu. W związku z planowaną zmianą ustawy Prawo ochrony środowiska, przewiduje się, że wpływy z tytułu opłat i kar nakładanych przez starostę będą stanowić w całości dochód budżetu powiatu.

⁶⁵ Przekłada to się także na zaniechanie przez powiaty sprawdzenia obowiązku posadzenia nowych drzew. Zobacz rozdział 3.3.3.

Wyniki kontroli wskazują, że ani w protokołach oględzin, ani w uzasadnieniach decyzji, poza nielicznymi wyjątkami, nie podano w jaki sposób i w jakim stopniu drzewa zagrażają bezpieczeństwu danego obiektu budowlanego⁶⁶, co jest przyczyną obumarcia drzewa lub czy drzewo faktycznie nie rokuje szansy na przeżycie. Przykładowo:

- W Starostwie Powiatowym w Nysie w uzasadnieniu decyzji zezwalającej na usunięcie pięciu drzew podano, że trzy topole balsamiczne mają naruszoną statykę pnia, wadliwą budowę i stanowią niebezpieczeństwo dla korzystających z tego terenu (na czym to niebezpieczeństwo polegało w decyzji nie podano), a dwie morwy białe są wadliwe, wychodzą z jednego pnia, nie rokują szans na przeżycie i na dalszy prawidłowy wzrost. W protokole oględzin nie odniesiono się do stanu drzew, nie było też zapisu dotyczącego niebezpieczeństwa stwarzanego przez morwy. Naczelnik wydziału wyjaśnił, że zapisy w protokole oględzin są wystarczające, aby stwierdzić, że drzewa te stanowią niebezpieczeństwo dla korzystających z terenu, który w momencie wizji był wykorzystywany również jako boisko sportowe przez uczniów gimnazjum. Stwierdzenie, że jest naruszona statyka pni wskazuje, że drzewa te były pochylone i z tego powodu stanowiły zagrożenie terenu. Same rozmiary wnioskowanych drzew do usunięcia⁶⁷ wskazywały, że drzewa te nie rokują szans na przeżycie i dalszy prawidłowy wzrost. Jednakże w protokole oględzin oraz we wniosku o wydanie zezwolenia nie było zapisu, że teren, na którym rosną drzewa do usunięcia jest wykorzystywany jako boisko szkolne. Według informacji z rejestrów gruntów, załączonej do wniosku, na działce były grunty orne i inne tereny zabudowane.
- Z kolei w Urzędzie Miasta i Gminy Skawina w odniesieniu do przypadków zagrożenia bezpieczeństwa oraz drzew obumarłych lub znajdujących się w stadium zamierania w protokołach ograniczono się wyłącznie do postawienia krzyżyka w odpowiednich polach (z opisem: „zachwiana statyka”, „zdeformowany pień”, „duża ilość posuszu” itp.), przy czym oceniane były w ten sposób nie pojedyncze drzewa, lecz wszystkie objęte wnioskiem.

Urzędnikom prowadzącym sprawy w zakresie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew sporo problemów stwarza ustalenie, czy drzewa posadzono lub wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane. W takich przypadkach istotne jest zbadanie, jakie było przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego nieruchomości, na której znajdują się drzewa lub krzewy w dacie ich posadzenia. W związku z tym organy administracji nie powinny badać, jakie są aktualne postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego (w dacie orzekania), ale jakie były rozwiązania w tym zakresie w dacie pojawienia się drzew lub krzewów⁶⁸. Organ musi więc ustalić wiek drzewa, co wymaga wiedzy specjalistycznej, oraz sprawdzić jaki plan obowiązywał w dacie posadzenia drzewa.

W Urzędzie Miasta i Gminy w Skawinie w pięciu spośród analizowanych 35 decyzji nie naliczono opłaty za usunięcie ogółem 150 drzew. W uzasadnieniu tych decyzji ograniczono się przy tym do lakonicznego stwierdzenia, że znaleziono

⁶⁶ Zagrożenie bezpieczeństwa powinno mieć rzeczywisty charakter, a nie hipotetyczny, a usunięcie drzewa w takim przypadku powinno stanowić jedyną możliwość usunięcia stanu zagrożenia. Jeżeli zagrożenie można wyeliminować przy wykorzystaniu mniej inwazyjnych zabiegów, np. polegających na odpowiedniej pielęgnacji drzewa, to brak jest podstaw do zwolnienia z obowiązku naliczenia opłaty, gdyż nie będzie zachodziła konieczność usunięcia konkretnego drzewa. Za K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody*, Komentarz, Lex 2013.

⁶⁷ Obwody pni na wysokości 130 cm: 203 cm, 200 cm i 88 cm.

⁶⁸ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody*. Komentarz, Lex 2013.

przesłanki do zastosowania art. 86 ustawy o ochronie przyrody w zakresie niepobierania opłat, gdyż część drzew wyrosła na terenie przedmiotowych działek po zakwalifikowaniu ich w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane. W decyzjach nie wskazano, do którego planu odnosi się to stwierdzenie, nie określono przeznaczenia terenu, na którym rosły drzewa, według ustaleń tego planu, a także nie ustalono wieku przedmiotowych drzew. W Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Lubelskim w trzech sprawach nie odniesiono się do wieku usuwanych drzew w celu ustalenia, czy drzewa te wyrosły przed, czy po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczającego ten teren na cele budowlane⁶⁹.

Dobra praktyka



Za dobrą praktykę należy uznać powoływanie przez Burmistrza Miasta Brzeg społecznych komisji ds. oceny zieleni (w składzie byli m.in. członkowie Koła Brzeskiego Ligii Ochrony Przyrody), które współpracowały przy weryfikacji zasadności wniosków na usunięcie drzew.

3.3.3. Kompensacja przyrodnicza



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

W badanych zezwoleniach nakładano na inwestorów obowiązek posadzenia nowych drzew jako jedną z form kompensacji przyrodniczej, a także naliczono opłaty⁷⁰, których termin uiszczenia odraczano na okres 3 lat. Jednakże nie we wszystkich przypadkach egzekwowano wykonanie tego obowiązku (dotyczy to w szczególności powiatów), co powodowało, że narzędzie to nie było skuteczne. Z drugiej strony należy zaznaczyć, że obowiązujące przepisy prawne nie stwarzają warunków ustalania i egzekwowania należytej kompensacji przyrodniczej.

Stan prawny

Przez kompensację przyrodniczą rozumie się zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych⁷¹.

Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew może być uzależnione od przesadzenia drzew w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów⁷². W wydanym zezwoleniu ustala się opłaty za usunięcie drzew oraz termin ich usunięcia, przesadzenia lub posadzenia innych drzew⁷³. Organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów odracza, na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, termin uiszczenia opłaty za ich usunięcie, jeżeli

⁶⁹ Zgodnie z wydanymi decyzjami łączna wysokość opłat za wycięte drzewa wyniosłaby 76 304,15 zł.

⁷⁰ Zobacz przypis 11.

⁷¹ Art. 3 pkt 8 ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁷² Art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

⁷³ Art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

zezwole nie przewiduje przesadzenie ich w inne miejsce lub zastąpienie innymi drzewami lub krzewami⁷⁴. Jeżeli przesadzone albo posadzone w zamian drzewa lub krzewy zachowały żywotność po upływie 3 lat od dnia ich przesadzenia albo posadzenia lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów podlega umorzeniu przez organ właściwy do naliczania i pobierania opłat⁷⁵. Jeżeli przesadzone albo posadzone inne drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności w okresie do 3 lat od dnia przesadzenia lub posadzenia, posiadacz nieruchomości jest obowiązany niezwłocznie do uiszczenia opłaty za usunięcie drzew⁷⁶.

W konstrukcji nasadzeń zastępczych upatruje się zastosowania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Polega ona przede wszystkim na wyważeniu sprzecznych ze sobą interesów. Jeśli organ decyduje się na zezwolenie na usunięcie drzew i daje priorytet prawu własności, to powinien jednocześnie zadbać o ochronę tej wartości, która musi w tym momencie ustąpić. Taką rolę w przypadku ochrony zasobów przyrodniczych pełnią właśnie nasadzenia zastępcze.

Ustalenia kontroli

W badanych przypadkach⁷⁷ wydano zezwolenie na usunięcie 24 817 drzew, natomiast w ramach kompensacji przyrodniczej nakazano posadzenie 23 332 nowych drzew (94%). W powiatach posadzenie nowych drzew kształtowało się

W badanych przypadkach wydano zezwolenie na usunięcie 24 817 drzew, natomiast w ramach kompensacji przyrodniczej nakazano posadzenie 23 332 nowych drzew (94%). W powiatach posadzenie nowych drzew kształtowało się na poziomie 90%, natomiast w miastach na poziomie 109%.

na poziomie 90%, natomiast w miastach na poziomie 109%. Naliczono także opłaty za usunięcie drzew w łącznej wysokości 51 075,5 tys. zł, z tego w miastach 24 688 tys. zł i w powiatach 26 387,4 tys. zł. Termin uiszczenia opłat, z wyjątkiem kwoty 2 475,6 tys. zł (5%)⁷⁸, został odroczone na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia. Bez ustalenia jakiegokolwiek kompensacji zezwolono na usunięcie 640 drzew (2,6%), przy czym

najczęściej nie ustalano jej w powiatach (starostwa powiatowe w Brzegu, Grójcu, Krakowie, Nysie, Sokółce, Urząd Miasta w Sokółce).

W większości przypadków nakazywano posadzenie jednego nowego drzewa za jedno drzewo usunięte. Występowały też przypadki, w których nakazano posadzenie większej liczby drzew (urzędy miast w Krakowie, Inowrocławiu, Brodnicy, Grójcu, Brzegu, starostwa powiatowe w Inowrocławiu, Brodnicy). W Urzędzie Miasta Krakowa w przypadku usuwania drzew zdrowych i cennych gatunkowo do oblicze-

⁷⁴ Art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

⁷⁵ Art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody.

⁷⁶ Art. 84 ust. 5a ustawy o ochronie przyrody.

⁷⁷ Zobacz załącznik nr 1.

⁷⁸ Urzędy miast w Krakowie i Skawinie wydały decyzje z naliczeniem opłaty bez warunku posadzenia nowych drzew, a co za tym idzie bez odroczenia terminu płatności.

nia liczby nowych drzew, sadzonych jako rekompensata straty w środowisku, przyjęto zasadę, że obwód pnia cennego przyrodniczo, a usuwanego drzewa, dzielono przez 14⁷⁹, co należy uznać za dobrą praktykę.

Opłaty za usunięcie drzew naliczono w łącznej wysokości 51 075,5 tys. zł, których termin uiszczenia został odroczoney na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, z wyjątkiem kwoty 2 475,6 tys. zł (5%).

i krzewów były zgodne z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów gatunków drzew⁸⁰ oraz każdorazowo aktualizowane zgodnie z wymogami obwieszczenia Ministra Środowiska ogłaszanych w Monitorze Polskim⁸¹. Nieprawidłowości stwierdzono tylko w dwóch urzędach miast: w Brodnicy – zawyżenie opłaty w jednej decyzji o 19 961 zł, w Skawinie – w sześciu decyzjach stwierdzono błędy w obliczeniu opłat za usunięcie drzew, tj. zaniżenie ich o łączną kwotę 261 472,96 zł.

Bez ustalenia jakiegokolwiek kompensacji zezwolono na usunięcie 640 drzew (2,6%), przy czym najczęściej nie ustalano jej w powiatach.

Jako miejsce posadzenia nowych drzew najczęściej wskazywano teren inwestycji lub nieruchomości należące do gminy. Wystąpiły też przypadki, że w decyzjach w ogóle nie wskazano takiego miejsca, co utrudniało sprawdzenie wykonania nałożonego obowiązku.

Stawki opłat za usunięcie drzew

Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie pozwalają na ustalenie właściwej kompensacji przyrodniczej w postaci posadzenia nowych drzew, gdyż organ może wskazać w decyzji tylko i wyłącznie ich liczbę. Ustawa nie daje podstaw

do określenia w decyzji gatunków, wieku czy rozmiarów (objętość pnia, wysokość) nowo sadzonych drzew. W efekcie sadzonki drzew są bardzo niskiej jakości, niedopasowane gatunkowo do miejsc i warunków, w których są sadzone, co powoduje ich obumieranie. Potwierdziły to oględziny dokonane w toku kontroli. Brak możliwości określenia wieku nowego drzewa może prowadzić do sytuacji, że drzewa te zostaną mimo wszystko usunięte i to bez wydawania zezwolenia, gdyż ich wiek nie przekroczy 10 lat. W wielu decyzjach pojawiały się zalecenia co do gatunku czy wielkości sadzonek (np. poprzez wskazanie minimalnego obwodu pnia), jednakże nie było podstawy prawnej do ich wyegzekwowania.

⁷⁹ Zalecany obwód pnia drzew sadzonych w zamian.

Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 15 października 2010 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2011 (M.P. z 2010 r., nr 76, poz. 954).

Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 23 października 2009 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2010 (M.P. z 2009 r., nr 69, poz. 894).

Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 15 października 2010 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2011 (M.P. z 2010 r., nr 76, poz. 954).

Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 23 października 2009 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2010 (M.P. z 2009 r., nr 69, poz. 894).

O niskiej skuteczności wykorzystania nasadzeń zastępczych świadczą także ogólne dane dotyczące wydanych zezwoleń na usunięcie drzew w 2012 r. w badanych urzędach⁸² na obszarach kontrolowanych gmin i powiatów. W dwóch gminach (Inowrocław, Brzeg) oraz trzech powiatach (krakowski, brodnicki, brzeski) nakazano posadzenie nowych drzew w większej liczbie od drzew usuniętych. Z kolei w dwóch gminach (Skawina, Nysa) oraz dwóch powiatach (Sokółka, Nysa) stosunek nowo posadzonych drzew do usuniętych wyniósł poniżej 10%. Szczegółowe dane przedstawiono w załączniku nr 2.

Odsetek przeprowadzonych oględzin w zakresie wykonania nasadzeń zastępczych wyniósł 47%, przy czym wskaźnik przeprowadzonych kontroli wyniósł dla miast 75%, a dla powiatów 17%. Z kolei w przypadku 35% badanych spraw nie skontrolowano zachowania żywotności nowo posadzonych drzew po upływie 3 lat od daty ich posadzenia.

Decyzja zezwalająca na usunięcie drzew, w której odracza się termin uiszczenia opłaty, jest decyzją warunkową. Organ wydający decyzję powinien więc sprawdzić, tj. przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, czy strona wykonała warunek posadzenia nowych drzew, aby odroczenie opłaty mogło być utrzymane w mocy. Z kolei warunkiem umorzenia opłaty jest zachowanie żywotności nowo posadzonych drzew przez okres 3 lat od dnia posadzenia, co również powinno być sprawdzone w postępowaniu wyjaśniającym, w tym m.in. w drodze oględzin.

W decyzji powinien być wskazany termin posadzenia nowych drzew⁸³, a także obowiązek zgłoszenia przez inwestora wykonania tego warunku. Często w kontrolowanych decyzjach nie nakładano na stronę tego obowiązku.

W badanej próbie 201 postępowań 163 przypadki kwalifikowały się do sprawdzenia przez burmistrzów lub starostów pod kątem posadzenia nowych drzew, przy czym w okresie prowadzenia czynności kontrolnych przez NIK termin na posadzenia nowych drzew upłynął dla 125 spraw. Oględziny zostały przeprowadzone zaledwie w 59 przypadkach (47%), przy czym wskaźnik przeprowadzonych kontroli wyniósł dla miast 75%, a dla powiatów 17%. Z kolei upływ 3-letniego okresu od daty posadzenia drzew upłynął w 17 sprawach, z czego 6 (35%) nie zostało sprawdzonych pod kątem zachowania żywotności, a w pozostałych 11 umorzono opłaty. Żadnych kontroli nie przeprowadzano w starostwach powiatowych w Brzegu, Inowrocławiu, Krakowie, Sokółce, Tomaszowie Lubelskim. W Urzędzie Miasta w Tomaszowie Lubelskim przeprowadzano kontrole tylko po upływie 3 lat od daty posadzenia drzew, nie sprawdzając wcześniej, po wyznaczonym terminie, czy drzewa zostały w ogóle posadzone (co jest warunkiem odroczenia opłaty). W Urzędzie Miasta Ska-

⁸² Programy badań statystycznych statystyki publicznej w okresie objętym kontrolą nie przewidywały obowiązku sporządzenia statystyki dotyczącej usunięcia drzew na podstawie wydawanych przez wójtów/burmistrzów/prezydentów lub starostów powiatowych zezwoleń. W toku prowadzenia czynności kontrolnych zebrano dane o wydanych decyzjach dla całych obszarów kontrolowanych gmin i powiatów za 2012 r.

⁸³ Art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

wina w dwóch przypadkach oględziny przeprowadzono wspólnie z kontrolerem NIK, pomimo że powinny być one dokonane wcześniej. Okazało się, że 200 drzew zostało posadzonych tuż przed oględzinami, tj. w lipcu (okres najmniej korzystny dla sadzenia nowych drzew), w dużym zagęszczeniu na stromym stoku.

W toku przeprowadzonych przez kontrolerów NIK oględzin wykonania przez inwestorów nasadzeń zastępczych stwierdzono usychanie lub złamania nowo posadzonych drzew⁸⁴, nieodpowiednie zabezpieczenie (brak palików lub ich uszkodzenie)⁸⁵, posadzenie mniejszej liczby drzew⁸⁶ lub na innych działkach niż wskazane w decyzjach⁸⁷, lub nieposadzenie drzew⁸⁸. Wszystkie przypadki złej kondycji drzew uznawane były jako powstałe z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości. Gdy istniały jakiegokolwiek oznaki żywotności nowo posadzonych drzew i krzewów, to naliczone opłaty podlegały umorzeniu. Ustawodawca nie określił, co należy rozumieć przez terminy „zachowanie żywotności”⁸⁹ i „przyczyny niezależne od posiadacza nieruchomości”. Do niemożliwości wyegzekwowania przez organy ochrony przyrody odpowiednich nasadzeń zastępczych przyczyniają się także uregulowania prawne, o czym wspomniano wyżej. Z kolei inwestorzy uważali, że wykonanie obowiązku kończy się na posadzeniu drzew, i nie biorą pod uwagę, że drzewa te należy odpowiednio zabezpieczyć oraz pielęgnować (np. podlewać w suchych okresach). Tylko w Urzędzie Miasta Krakowa podczas kontroli zwracano uwagę na właściwe zabezpieczenie i pielęgnację drzew⁹⁰. Informacje na ten temat znajdowały się także w uzasadnieniach decyzji zezwalających na usunięcie drzew.

Zdaniem NIK niedołożenie należytej staranności w zakresie odpowiedniego zabezpieczenia i pielęgnacji nowo posadzonych drzew skutkuje ich obumarciem i może stanowić przesłankę do wyegzekwowania opłaty na podstawie art. 84 ust. 5a ustawy o ochronie przyrody. Należy mieć także na uwadze, że za usunięcie drzew, które obumary lub nie roszą szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, nie pobiera się opłat. Po raz kolejny więc uregulowania prawne nie przyczyniają się do ochrony zadrzewień oraz zapewnienia właściwej kompensacji przyrodniczej. Z kolei w przypadkach, gdy pomimo zwolnienia z opłaty za usunięcie drzew organ nakaze posadzenie nowych drzew, to wyegzekwowanie tego obowiązku jest bardzo utrudnione. Może ono nastąpić na podstawie przepisów działu III ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹¹.

⁸⁴ Urzędy miast w Brodnicy, Brzegu, Krakowie, Nysie, Tomaszowie Lubelskim, starostwa powiatowe w Brzegu, Grajewie, Krakowie, Nysie.

⁸⁵ Urząd Miasta w Krakowie, starostwa powiatowe w Grajewie, Krakowie.

⁸⁶ Urzędy miast w Nysie, Tomaszowie Lubelskim, starostwa powiatowe w Grajewie, Krakowie.

⁸⁷ Starostwa powiatowe w Grajewie, Krakowie.

⁸⁸ Urząd Miasta w Nysie, starostwa powiatowe w Nysie, Tomaszowie Lubelskim.

⁸⁹ W projekcie zmiany ustawy o ochronie przyrody wprowadzono definicję żywotności drzewa lub krzewu jako prawidłowy przebieg ogółu procesów życiowych drzewa lub krzewu.

⁹⁰ Pomimo to, gdy w toku prowadzonych przez NIK oględzin (Urząd Miasta Krakowa) stwierdzono dużą liczbę drzew ze znacznym posuszem i zwrócono uwagę na konieczność ich podlewania w suchych okresach, inwestorzy twierdzili, że nie należy to do ich obowiązków.

⁹¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.).

Łączne wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów w latach 2010–2013 w badanych miastach wyniosły 23 676,2 tys. zł, a wydatki na utrzymanie terenów zielonych 88 186,3 tys. zł. Wydatki ponoszone były przede wszystkim na utrzymanie terenów zielonych w miastach, w tym m.in. wykonanie obiektów małej architektury, takich jak place zabaw, ławki, ścieżki. Niskie wpływy z opłat lub kar za usunięcie drzew lub ich brak świadczą o tym, że wysokość opłat z tego tytułu nie stanowi bariery dla wycinania drzew przez inwestorów. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela nr 1

Łączne wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów oraz wydatki na utrzymanie terenów zielonych (w tys. zł) w latach 2010–2013 w badanych miastach

Miasto	Dochody	Wydatki
Brodnica	0	151,5
Brzeg	1 335,1	3 108,8
Grajewo	28,1	76,2
Inowrocław	14,1	14,1
Kraków	20 861,2	79 714,3
Kraśnik	506,1	378,5
Nysa	180,6	2 733,7
Skawina	751,0	1 970,3
Sokółka	0	0
Tomaszów Lubelski	0	38,9
RAZEM	23 676,2	88 186,3

Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Dobra praktyka Za dobrą praktykę należy uznać:



- opracowanie w Urzędzie Miasta Krakowa „Standardów zakładania i pielęgnacji podstawowych rodzajów terenów zielonych w mieście”, które zostały przyjęte przez Radę Miasta Krakowa i stanowiły załącznik do Programu Ochrony Środowiska dla miasta Krakowa na lata 2012–2015.

W dokumencie tym określono m.in. standardy jakościowe prac wykonawczych, w tym dotyczące przygotowania podłoża pod nasadzenia drzew (zapisano tam m.in., że wszelkie prace w pobliżu drzew istniejących należy wykonywać ręcznie, by nie uszkadzać korzeni; zalecono też stosowanie oprysków chwastobójczych w sposób nieuszkodzający drzew a w przypadku dużego zagęszczenia drzew – ręczne usuwanie chwastów), sadzenia roślin (w odniesieniu do drzew określono m.in. głębokość sadzenia, sposób stabilizacji drzewa i nawadniania), standardy materiałowe (w tym m.in. zasady doboru gatunkowego drzew w zależności od miejsca sadzenia oraz odrębne parametry materiału szkółkarskiego dla zieleni przyulicznej, osiedlowej, parkowej i sadzonej na parkingach), standardy pielęgnacyjne, czy standardy dotyczące przesadzania drzew starszych. Dokument zawiera także wytyczne dla innych branż m.in. w zakresie prac budowlanych na terenach wpisanych do rejestru zabytków, zimowego utrzymania

- dróg, projektów dróg i parkingów oraz uzbrojenia terenu oraz wytyczne dotyczące kompensacji przyrodniczej i usuwania zieleni. Przyjęte standardy były wykorzystywane w postępowaniach związanych z usuwaniem drzew;
- wydzielenie przez Miasto Kraków terenów przeznaczonych do nasadzeń zastępczych w przypadkach, gdy nie będą one możliwe na terenie inwestycji;
 - sporządzenie w Urzędzie Miasta Krakowa wzoru protokołu z wizji lokalnej w celu sprawdzenia wykonania warunków nałożonych zezwoleniem na usunięcie drzew. Zawierał on rubryki na wpisanie takich danych jak zgodność lokalizacji z decyzją, gatunek i obwód pnia, ocena żywotności drzewa i ukształtowania terenu, rodzaj stabilizacji sadzonki w podłożu, przygotowanie podłoża w obrębie bryły korzeniowej i wykonywanie zabiegów pielęgnacyjnych takich jak formowanie misy, ściółkowanie, plewienie, koszenie, pędy odroślowe, inne.

3.3.4. Decyzje o pozwoleniu na budowę

Kontrola wykazała, że decyzje o pozwoleniu na budowę i załączone do nich projekty budowlane nie zawierały inwentaryzacji istniejących zadrzewień i planowanego układu zieleni lub odnosiły się do nich bardzo ogólnie. Tym samym nie mogły one skutecznie wpływać na treść wydawanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew. Z drugiej strony zaznaczyć należy, że zdecydowana większość decyzji w sprawie wycięcia drzew wydawana była przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

Stan prawny

W trakcie prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą. Właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres tych obowiązków⁹². Projekt budowlany powinien zawierać projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący m.in. układ zieleni⁹³. Projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych⁹⁴. Część opisowa powinna określać m.in.⁹⁵:

⁹² Art. 75 ust. 1–4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁹³ Art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).

⁹⁴ § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.). Rozporządzenie obowiązuje od 29 kwietnia 2012 r. Poprzednio zagadnienia te były uregulowane identycznie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.).

⁹⁵ § 8 ust. 2 pkt 2, 3, 4 rozporządzenia.

- istniejący stan zagospodarowania działki lub terenu z opisem projektowanych zmian;
- projektowane zagospodarowanie działki lub terenu, w tym m.in. ukształtowanie terenu i zieleni;
- zestawienie powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki budowlanej lub terenu, jak m.in. powierzchnia zieleni lub powierzchnia biologicznie czynna.

Część rysunkowa powinna określać ukształtowanie zieleni, z oznaczeniem istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji, oraz układ projektowanej zieleni wysokiej i niskiej, a w razie potrzeby charakterystyczne rzędne i przekroje pionowe terenu⁹⁶.

Ustalenia kontroli

Badaniem objęto 91 decyzji o pozwoleniu na budowę, które dotyczyły inwestycji wielkopowierzchniowych, i dla których inwestorzy ubiegali się o zezwolenia na usunięcie drzew. Wszystkie badane projekty budowlane zawierały projekty zagospodarowania działki. Układ i ukształtowanie zieleni zawierało 79 projektów (87%). W 32 przypadkach (35%) nie podano powierzchni zieleni. Ukształtowanie zieleni oraz oznaczenie istniejącego zadrzewienia w części rysunkowej projektu zagospodarowania działki stwierdzono w 69 przypadkach (76%), przy czym drzewa do likwidacji zaznaczono w 41 projektach (45%), a układy projektowanej zieleni w 33 (36%). W niektórych projektach nie można było zidentyfikować liczby drzew zarówno istniejących, jak i przeznaczonych do usunięcia, czy planowanych do posadzenia. Jako przyczynę takiego stanu starostowie podawali, że w toku prowadzonych postępowań o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę sprawdzeniu podlega kompletność projektu budowlanego, a nie jego zawartość merytoryczna.

W Starostwie Powiatowym w Brodnicy stwierdzono, że wszystkie projekty budowlane będące przedmiotem kontroli zatwierdzone przez Starostę nie zawierały w części opisowej danych dotyczących ukształtowania zieleni oraz zestawienia powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki budowlanej lub terenu dotyczących powierzchni zieleni lub powierzchni biologicznie czynnej. Części rysunkowe projektów nie określały ukształtowania zieleni, z oznaczeniem istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji, oraz układu projektowanej zieleni wysokiej i niskiej.

W ocenie NIK projekt budowlany, a w szczególności projekt zagospodarowania działki lub terenu, powinien odgrywać kluczową rolę przy prowadzeniu postępowań związanych z usuwaniem drzew oraz w ustaleniu właściwej kompensacji przyrodniczej na terenach prowadzonych inwestycji. Obowiązujące przepisy ustawy o ochronie przyrody nie precyzują, na jakim etapie procesu inwestycyjnego powinno być wydane zezwolenie na usunięcie drzew z powodu kolizji z planowaną inwestycją. Najczęściej inwestorzy występują o wydanie zezwolenia jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji.

⁹⁶ § 8 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia.

Z informacji uzyskanych od powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego⁹⁷ wynika, że w toku dokonywanych przez nich kontroli nie stwierdzono przypadków uszkodzenia drzew lub zagospodarowania terenu niezgodnego z projektem. Niektórzy inspektorzy wskazywali jednak, że nie zwracali uwagi na zagospodarowanie terenu pod kątem zadrzewień, gdyż nie wymagają tego przepisy prawa.

Dobra praktyka Za dobrą praktykę należy uznać:



- wydawanie przez Prezydenta Miasta Krakowa postanowień⁹⁸, w których wyrażana była opinia dotycząca usunięcia drzew w związku z planowaną inwestycją. Postanowienia wydawane były na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę. Zawierały one wskazówki i zalecenia związane z dalszym tokiem postępowania, tj. uzyskaniem zezwolenia na usunięcie drzew. Inwestor otrzymywał m.in. informacje, które usuwane drzewa będą podlegały opłacie, w tym opłacie odroczonej, lub podlegają zwolnieniu z opłaty, o obowiązku posadzenia nowych drzew, uzupełnienia dokumentacji, a także o konieczności zabezpieczenia drzew w trakcie prowadzenia inwestycji. Właściwe zezwolenie na usunięcie drzew wydawane było po uzyskaniu pozwolenia na budowę i przedłożeniu projektu zieleni związanego z zagospodarowaniem terenu.

Zdaniem NIK opisana wyżej procedura pozwala inwestorom na lepsze zaplanowanie i przygotowanie projektu inwestycji, w tym projektu zagospodarowania terenu pod kątem urządzenia zieleni, a jednocześnie powoduje, że decyzja zezwalająca na usunięcie drzew wydawana jest dopiero po uzyskaniu przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę;

- wymaganie, w Urzędzie Miasta Krakowa, przedłożenia projektów zagospodarowania terenu w zakresie urządzenia zieleni w postępowaniach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, w których przyczyną usunięcia drzew była kolizja z planowaną inwestycją;
- uczestniczenie pracowników Urzędu Miasta Krakowa zajmujących się ochroną przyrody w posiedzeniach Zespołu Koordynującego Usytuowanie Projektowanych Sieci Uzbrojenia Terenu, działającego przy Wydziale Geodezji. Na posiedzeniach Zespołu, które odbywały się raz w tygodniu, oddelegowani do pracy w Zespole inspektorzy Referatu Ochrony Zieleni podawali warunki ochrony zieleni dla projektowanych sieci.

⁹⁷ Informacje uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁹⁸ Postanowienia wydawane są na podstawie art. 123 Kodeksu postępowania administracyjnego.

3.3.5. Działalność edukacyjna i informacyjna



Kontrolowane gminy i powiaty, zobowiązane do prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody, wykonywały te zadania w bardzo ograniczonym zakresie, sporadycznie lub wcale. Inwestorów nie informowano i nie pouczano o konieczności właściwego zabezpieczenia drzew podczas prowadzenia prac budowlanych. Akcje związane z ochroną przyrody najczęściej kierowane były do dzieci i młodzieży, nie obejmowały szerokiego grona mieszkańców i nie dotyczyły ochrony drzew i zieleni w miastach.

Stan prawny

Obowiązkiem organów administracji publicznej, instytucji oświatowych, jest prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody⁹⁹.

Ustalenia kontroli

Kontrolowane jednostki, z wyjątkiem Urzędu Miasta Krakowa¹⁰⁰, w żaden sposób nie informowały inwestorów o konieczności właściwego zabezpieczenia drzew na placu budowy. Ani starostowie, ani burmistrzowie lub prezydenci miast nie uznawali za konieczne umieszczanie w decyzjach zezwalających na wycięcie drzew lub w decyzjach o pozwoleniu na budowę informacji o obowiązku prowadzenia prac ziemnych oraz innych prac związanych z wykorzystaniem sprzętu mechanicznego lub urządzeń technicznych, prowadzonych w obrębie bryły korzeniowej drzew w sposób najmniej szkodzący drzewom¹⁰¹. W decyzjach tych nie pouczano także, że za zniszczenie drzew spowodowanych niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych grozi administracyjna kara pieniężna¹⁰². Jako przyczynę niezamieszczania takich informacji podawano najczęściej brak uregulowań prawnych w tym zakresie. Z takim stanowiskiem nie można się jednak zgodzić, gdyż organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek¹⁰³. Ponadto obowiązkiem organów administracji publicznej jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym¹⁰⁴. Zamieszczanie takich pouczeń w stosownych decyzjach jest także elementem edukacji w zakresie ochrony przyrody.

⁹⁹ Art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰⁰ Informacje na ten temat zawierano w decyzjach o warunkach zabudowy, w postanowieniach opiniujących wycięcie drzew w związku z planowaną inwestycją, w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew. Wydano także ulotkę (dostępną również na stronach internetowych) „Ochrona drzew na terenach inwestycyjnych”.

¹⁰¹ Art. 82 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰² Art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰³ Art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego.

¹⁰⁴ Art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Z informacji uzyskanych ze szkół wyższych¹⁰⁵ kształcących na kierunkach architektura i urbanistyka, budownictwo, gospodarka przestrzenna wynika, że architektura krajobrazu stanowi oddzielny przedmiot tylko na kierunkach architektonicznych. W przypadku budownictwa problematyka ochrony drzew w procesach inwestycyjnych (zachowanie istniejącej zieleni, projektowanie i kształtowanie zieleni), w tym ochrona drzew na placu budowy, jest elementem zajęć (najczęściej około 1 godziny wykładu i ćwiczeń) dotyczących takich obszarów jak ochrona środowiska w budownictwie, kierowanie procesem inwestycyjnym, zarządzanie przedsięwzięciami budowlanymi.

Kontrolowane gminy i powiaty najczęściej dofinansowywały nagrody w konkursach organizowanych przez szkoły, które w zdecydowanej jednak większości związane były z gospodarką odpadami, ich selektywną zbiórką lub akcją „Sprzątanie świata”. Żadnych akcji związanych z ochroną drzew nie przeprowadzono w starostwach powiatowych w Inowrocławiu, Krakowie, Tomaszowie Lubelskim. Do rzadkości należały działania związane z akcjami sadzenia drzew (powiat brodnicki, miasto Kraków), publikowanie informacji o pozytywnej roli drzew w obszarach zurbanizowanych¹⁰⁶ lub na temat właściwej pielęgnacji drzew, w tym właściwego zabezpieczenia drzew na placach budowy. Nie wykorzystywano też stron internetowych urzędów czy lokalnej prasy do prowadzenia działalności edukacyjnej. Na stronach internetowych najczęściej zamieszczano wykazy pomników przyrody.

W szkołach¹⁰⁷, dla których organami prowadzącymi były kontrolowane jednostki, w niewielkim zakresie prowadzono edukację dotyczącą ochrony drzew w miastach. Najczęściej organizowano konkursy, wycieczki i zajęcia w parkach krajobrazowych, zapoznawano się z pomnikami przyrody, uczniowie brali udział w olimpiadach i konkursach związanych z ochroną przyrody, lub w akcji „Ratujmy kasztanowce”.

Dobre praktyki



Za dobre praktyki należy uznać:

- zorganizowanie i przeprowadzenie programu pn. „Wprowadzenie zieleni przydrożnej przy drogach powiatowych na terenie powiatu brodnickiego” oraz kolportowanie wydanej przez Starostwo książki dotyczącej przyrody powiatu brodnickiego;
- realizację zadania „Utworzenie z oznakowaniem trwałym ścieżki dydaktycznej z charakterystyką biologiczną różnorodnych gatunków drzew, krzewów, bylin w Parku Solankowym” przez Urząd Miasta Inowrocławia oraz zlecenie wydania „Przewodnika po dendrologicznej ścieżce dydaktycznej w Parku Solankowym w Inowrocławiu”;

¹⁰⁵ Informacje uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Politechniki Krakowskiej, Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, Politechniki Opolskiej, Politechniki Lubelskiej, Politechniki Białostockiej, Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego w Bydgoszczy.

¹⁰⁶ W załączniku nr 3 przedstawiono ulotkę kampanii „Stadtbäume für Berlin” (Drzewa miejskie dla Berlina) przedstawiającą wartość drzew w mieście.

¹⁰⁷ Informacje uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z różnych typów szkół (szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne) oraz z przedszkoli.

- opracowanie, wydrukowanie i rozpowszechnienie broszur informacyjnych i ulotek poświęconych tematyce ochrony drzew. Materiały te udostępniono również w formie elektronicznej na stronach internetowych portalu Magiczny Kraków (www.krakow.pl);
- umieszczenie na portalu internetowym poradników pt. „Czy dobrze pielęgnujesz swą zielenią – drzewa i krzewy” oraz „Pnącza dla Krakowa”. Natomiast na stronach www.bip.krakow.pl zamieszczono poradnik „Pielęgnacja drzew – podstawowe zasady” oraz informacje dotyczące sadzenia drzew i krzewów;
- publikację artykułów w dwutygodniku miejskim Kraków.pl dotyczących głównie zasad prawidłowej pielęgnacji drzew (jeden lub dwa artykuły rocznie);
- zakup sadzonek drzew i krzewów oraz ich rozdanie mieszkańcom podczas imprez edukacyjnych (np. Dni Ziemi, Krakowski Festiwal Recyklingu), w zamian za zebrane surowce wtórne (w latach 2010–2014 rozdano 71 tys. sadzonek);
- przeprowadzenie przez Urząd Miasta Krakowa, w latach 2011–2012, szkoleń w zakresie doboru, sadzenia, pielęgnacji drzew i krzewów dla właścicieli, zarządców, administratorów oraz osób odpowiedzialnych za utrzymanie terenów zielonych.

W wystąpieniach pokontrolnych, adresowanych do kierowników kontrolowanych jednostek, Najwyższa Izba Kontroli skierowała m.in. wnioski o:

- rzetelne prowadzenie i dokumentowanie postępowania dowodowego w sposób jednoznacznie umożliwiający weryfikację złożonego wniosku w zakresie liczby drzew, gatunku, obwodu pnia oraz powierzchni krzewów, w szczególności, gdy usunięcie drzew związane jest z prowadzoną inwestycją;
- dokonywanie, przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew, oględzin, w tym m.in. w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych;
- monitorowanie i kontrolowanie wykonania obowiązków nakładanych na wnioskodawców w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew.

Analiza odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wskazuje, że podjęto działania związane z realizacją wniosków pokontrolnych.

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, na kwotę ogółem 394,6 tys. zł¹⁰⁸. Kwota ta obejmowała:

- uszczuplenie środków lub aktywów – 243 tys. zł,
- potencjalne finansowe skutki lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 151,6 tys. zł.

¹⁰⁸ Zobacz rozdział 3.3.3.

Dane dotyczące badanej próby

URZĘDY MIAST							
Wyszczególnienie	Liczba badanych spraw (inwestycji)	Rodzaje inwestycji	Liczba drzew do usunięcia	Liczba drzew – odmowa zezwolenia	Liczba drzew do przesadzenia	Liczba nowych drzew do posadzenia	Wysokość naliczonej opłaty (w zł)
Brodnica	9	Budowa pawilonów handlowych, budowa budynków mieszkalno-usługowych, budowa budynku wielorodzinnego, budowa dworca autobusowego, budowa, przebudowa, rozbudowa i nadbudowa ZOZ Szpital	355	1	0	394	2 815 538
Brzeg	11	Budowa boiska sportowego, budowa zakładu przemysłowego, budowa budynku mieszkalnego, budowa parkingu, budowa budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budowa krytych kortów tenisowych, budowa budynku hotelowego	70	9	0	166	297 017
Grajewo	5	Budowa zakładów produkcyjnych, budowa obiektu usługowego, budowa pawilonu handlowo-usługowego	99	0	0	123	1 313 118
Inowrocław	21	Budowa warsztatu samochodowego, budowa parkingu, budowa budynku wielorodzinnego, budowa stacji paliw, budowa wjazdu, budowa stacji benzynowej, uporządkowanie terenu pod przyszłą inwestycję, budowa obiektu handlowo-usługowego, rozbudowa hali magazynowej, budowa budynku administracyjnego	157	4	10	280	1 897 906
Kraków	19	Budowa wielkopowierzchniowych budynków usługowo-handlowych, budowa zespołów mieszkalnych budynków wielorodzinnych, przebudowa ławiska dla śmigłowców przy szpitalu, budowa cmentarza komunalnego i budynku przedpogrzebowego ze spoieliarnią, rozbiórka budynków przemysłowych, budowa budynku Wydziału Chemii Uniwersytetu Jagiellońskiego, przebudowa i rozbudowa trzech domów studenckich, budowa boisk sportowych i bieżni, budowa zespołu obiektów sportowych, rozbiórka obiektów budowlanych, budowa Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów, budowa magazynu tymczasowego, budowa sieci ciepłej	3 190	0	3	3 716	12 421 483
Kraśnik	4	Budowa miejsc postojowych, budowa parkingu, budowa bloku, budowa kolektora sanitarnego, przebudowa targowiska miejskiego, budowa hali sportowej, utworzenie strefy ekonomicznej	110	0	0	101	589 543

Wyszczególnienie	Liczba badanych spraw (inwestycji)	Rodzaje inwestycji	Liczba drzew do usunięcia	Liczba drzew – odmowa zezwolenia	Liczba drzew do przesadzenia	Liczba nowych drzew do posadzenia	Wysokość naliczonej opłaty (w zł)
URZĘDY MIAST							
Nysa	8	Budowa pawilonów handlowych, budowa zespołu boisk, budowa budynków handlowo-usługowych	149	0	31	115	82 384
Skawina	20	Budowa pawilonów handlowo-usługowych, budowa drogi oraz sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej i elektrycznej, przebudowa oraz budowa rozdzielni, doprowadzenie sieci wodno-kanalizacyjnej i c.o. do terenów parku technologicznego Skawiński Obszar Gospodarczy, budowa budynku magazynowego, budowa parkingu, budowa obiektu produkcyjno-usługowo-magazynowego, budowa kompleksu produkcyjno-magazynowego, budowa budynku wielorodzinnego	733	10	13	664	2 002 883
Sokółka	2	Rozbudowa infrastruktury przemysłowej (nowy obiekt biurowo-socjalny oraz handlowo-usługowy), budowa łódziska ZOZ	133	0	0	0	0
Tomaszów Lubelski	8	Budowa budynków administracyjnych, budowa kompleksu sportowego, budowa budynku wielorodzinnego, budowa budynków magazynowych, budowa kompleksu handlowego	598	2	0	541	3 268 139
RAZEM	107		5 594	26	57	6 100	24 688 011
STAROSTWA POWIATOWE							
Brodnica	4	Budowa bloku mieszkalnego, budowa bazy turystycznej	300	0	0	1235	1 233 480
Brzeg	11	Pielęgnacja akwenu wodnego, przebudowa boisk, uporządkowanie terenu, budowa budynku handlowo-usługowego, budowa parkingu, odbudowa zabytkowego pałacu oraz ogrodzenia	505	0	0	359	7 319 172
Grajewo	5	Przebudowa placu na boisko wielofunkcyjne, budowa kompleksu boisk sportowych, włączenie terenu w granice Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, przeznaczenie działek pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną	13 700	0	0	13 690	330 885
Inowrocław	19	Modernizacja stadionu miejskiego, budowa lub przebudowa parkingu, budowa pijalni wód, budowa dróg dojazdowych, budowa boiska, budowa budynku wielorodzinnego, budowa ogrodzenia, budowa budynku zaplecza socjalnego, sanitarno-szatniowego	485	1	0	1429	13 531 778

Wyszczególnienie	Liczba badanych spraw (inwestycji)	Rodzaje inwestycji	Liczba drzew do usunięcia	Liczba drzew – odmowa zezwolenia	Liczba drzew do przesadzenia	Liczba nowych drzew do posadzenia	Wysokość naliczonej opłaty (w zł)
URZĘDY MIAST							
Kraków	16	Budowa parkingu, drogi dojazdowej do żłobka, trybun sportowych, boisk sportowych, doprowadzenie do terenów parku technologicznego Skawiński Obszar Gospodarczy sieci wodno-kanalizacyjnej i c.o., przebudowa rynku w Skawinie	300	32	11	212	2 606 619
Kraśnik	9	Budowa miejsc postojowych, budowa kolektora sanitarnego, budowa parkingu, budowa bloku, utworzenie strefy ekonomicznej, budowa hali sportowej, rozbudowa i przebudowa targowiska miejskiego	3 564	0	0	179	1 292 621
Nysa	13	Budowa kompleksu sportowego, przebudowa parkingu, budowa sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, budowa garaży, przebudowa i rozbudowa schroniska dla bezdomnych zwierząt, rozbudowa hali przemysłowej i magazynowej	213	0	0	17	27 122
Sokółka	8	Termomodernizacja budynku gimnazjum, budowa sali sportowej, budowa kompleksu „Orlik 2012”, renowacja budynku kina, rozbudowa budynku przedszkola	66	0	0	17	45 761
Tomaszów Lubelski	9	Przeznaczenie terenów pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, budowa sieci kanalizacyjnej	90	0	0	94	0
RAZEM	94		19 223	33	11	17 232	26 387 438
RAZEM urzędy miast i starostwa powiatowe	201		24 817	59	68	23 332	51 075 449

Zestawienie liczby drzew, na które wydano zezwolenie na ich usunięcie, liczby nowych drzew do posadzenia w zamian za drzewa usunięte, liczby drzew, dla których odmówiono wydania zezwolenia na ich usunięcie, oraz wysokości naliczonej opłaty w 2012 r. w kontrolowanych jednostkach¹⁰⁹

Wyszczególnienie	Liczba drzew do usunięcia	Liczba nowych drzew do posadzenia	Stosunek (2:3)	Liczba drzew – odmowa zezwolenia	Wysokość naliczonej opłaty (w zł)
	1	2	3	4	5
URZĘDY MIAST					
Brodnica	571	362	63,40	51	3 201 327
Brzeg	386	401	103,89	4	743 427
Grajewo	169	53	31,36	0	0
Inowrocław	457	863	188,84	5	533 992
Kraków	12 508	11 190	89,46	1 186	16 493 918
Kraśnik	794	739	93,07	6	549 281
Nysa	2 603	244	9,37	62	1 367 408
Skawina	3 863	150	3,88	56	245 828
Sokółka	771	174	22,57	34	0
Tomaszów Lubelski	965	581	60,21	5	1 547 200
RAZEM urzędy miast	23 087	14 757	63,92	1 409	24 682 381
STAROSTWA POWIATOWE					
Brodnica	1 144	1 866	163,11	32	1 551 685
Brzeg	1 040	1 166	112,12	14	7 863 363
Grajewo	650	444	68,31	65	2 318 418
Inowrocław	2 157	1 971	91,38	177	2 902 516
Kraków	481	541	112,47	145	2 081 697
Kraśnik	560	323	57,68	1	1 119 200
Nysa	2 431	71	2,92	70	44 739
Sokółka	1 258	63	5,01	91	755 749
Tomaszów Lubelski	777	174	22,39	0	0
RAZEM starostwa powiatowe	10 498	6 619	63,05	595	18 637 367
RAZEM urzędy miast i starostwa powiatowe	33 585	21 376	63,65	2 004	43 319 748

¹⁰⁹ Zestawienie sporządzono na podstawie decyzji wydanych w 2012 r. dla całych obszarów kontrolowanych gmin i powiatów.

Ulotka z kampanii „Drzewa miejskie dla Berlina”¹¹⁰

DLACZEGO DRZEWA SĄ TAK WAŻNE DLA MIASTA?

10 RAZY WIĘCEJ POWIETRZA

Drzewo miejskie w ciągu dnia zapewnia tlen średnio dla dziesięciu osób. To oznacza 10 razy więcej powietrza do oddychania. Jednocześnie drzewa zmniejszają efekt cieplarniany i czyszczą powietrze poprzez odfiltrowanie kurzu i szkodliwych cząsteczek (zanieczyszczeń).

Drzewa produkują tlen

Obojętne czy buki, dęby lub modrzewie – drzewa wychwytyją poprzez swoje liście lub igły trujący dwutlenek węgla i produkują tak dla nas ważny tlen, wykorzystując energię słoneczną. Jak dużo tlenu może wyprodukować drzewo, zależy od jego wielkości i liczby liści. Dojrzałe drzewo, np. 80-letni buk, wytwarza od 13 do 15 kilogramów tlenu w ciągu dnia. To odpowiada zapotrzebowaniu dziennemu co najmniej 10 osób.

Drzewa filtrują nasze powietrze

Drzewa mogą o wiele więcej. Przy pomocy liści wychwytyją z powietrza cząsteczki kurzu oraz szkodliwych substancji i utrzymują czyste powietrze. Jednakże gdy zanieczyszczenie powietrza jest duże, drzewa chorują i obumierają. Ostrzegają nas wtedy o zanieczyszczonym środowisku i chronią do końca.

15 RAZY WIĘCEJ OCHRONY PRZED WIATREM

Drzewa miejskie, sadzone rzędami, zapewniają ochronę przed wiatrem dla powierzchni odpowiadającej ok. piętnastokrotności ich wysokości. Ludzie i zwierzęta przebywają o wiele chętniej na zadrzewionych ulicach.

Drzewa chronią przed nawałnicami i deszczem

W momencie gdy wieje lub nawet jest wichura, w mieście robi się nieprzyjemnie. Bez drzew nasze domy i ulice pozostawałyby w dużej mierze bez ochrony. Jeżeli sadi się drzewa w gęstych rzędach, osiąga się „powierzchnię zawietrzną”, której wielkość odpowiada powierzchni od 10 do 15 wysokości drzew. Drzewa chronią nas także przed ulewnym deszczem.

100 RAZY WIĘCEJ MIŁEJ PRZESTRZENI

Drzewa miejskie upiększają nasze ulice i troszczą się o jakość życia. To znaczy, że czujemy się lepiej z drzewami i jednocześnie bardziej identyfikujemy z otoczeniem.

Drzewa są naszymi przyjaciółmi

Drzewa miejskie mają uspokajający wpływ na ludzi. Z drzewami czujemy się lepiej. Chorzy szybciej dochodzą do zdrowia, jeżeli przed ich oknem rośnie drzewo. Drzewa rosnące przed wejściem do domu stwarzają szczególny nastrój. Z niektórymi drzewami nawiązujemy także więź emocjonalną. Przypominają nam o osobach, wydarzeniach, czy przeżyciach. Są częścią naszego życia.

¹¹⁰ <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/stadtgruen/stadtdaeume/kampagne/de/nutzen/index.shtml>

Drzewa ulepszają otoczenie

Drzewa upiększają nasze otoczenie. Osiedla i ulice bez drzew wyglądałyby pusto i ponuro. Zakrywają nieładne kąty i elementy w krajobrazie oraz wzbogacają architekturę miasta. Drzewa wzdłuż ulic pomagają kierować ruchem. Jednocześnie „dach z liści” chroni uczestników ruchu przed niebezpiecznymi refleksami lustrzanymi lub efektami oślepienia.

30.000 RAZY WIĘCEJ CIENIA

Drzewo miejskie posiada średnio 30.000 liści. To oznacza 30.000 razy więcej ochrony przed słońcem i deszczem. Nie tylko to – drzewa chłodzą otoczenie w upalne dni i zapewniają wilgotność.

Drzewa łagodzą klimat

Europejskie drzewo liściaste posiada średnio 30.000 liści. Buk w wieku od 80 do 100 lat lub dąb mogą mieć od 120.000 do 800.000 liści. Im gęściejszy i rozleglejszy jest „dach z liści”, tym więcej cienia zapewniają drzewa miejskie w lecie. Drzewa przyczyniają się także do ochłodzenia powietrza w upalne dni oraz tłumią hałas uliczny.

Panel ekspertów

Celem panelu było zapoznanie się z opinią ekspertów na temat instrumentów prawnych, które można wykorzystać dla ochrony drzew w procesach inwestycyjnych, ich mocnych i słabych stron, występowania dobrych praktyk.

W panelu wzięli udział:

- Anna Nestorowicz – specjalista w Wydziale Ochrony Środowiska, Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody, Ministerstwo Środowiska
- Katarzyna Mrówczyńska – kierownik Zespołu Analiz Przyrodniczych w Ocenach Oddziaływania na Środowisko, Departament Ocen Oddziaływania na Środowisko, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
- Andrzej Ginalski – naczelnik Wydziału ds. Ochrony Gatunkowej, Departament Zarządzania Zasobami Przyrody, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
- Ewa Pisarczyk – Departament Zarządzania Zasobami Przyrody, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
- dr inż. Marzena Suchocka – adiunkt w SGGW Warszawa, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa
- dr inż. Edyta Rosłon-Szeryńska – adiunkt w SGGW Warszawa
- dr inż. Jan Łukaszkiewicz – adiunkt w SGGW Warszawa
- dr inż. Monika Ziemiańska – adiunkt na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu
- dr Jakub Kronenberg – adiunkt na Uniwersytecie Łódzkim
- Paweł Lisicki – zastępca dyrektora Biura Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy; przewodniczący Komisji ds. Ochrony Krajobrazu i Środowiska w Unii Metropolii Polskich
- Krzysztof Worobiec – Stowarzyszenie na Rzecz Ochrony Krajobrazu Kulturowego Mazur „Sadyba”
- Piotr Tyszko-Chmielowiec – Fundacja EkoRozwoju
- Karolina Maliszewska – Fundacja Sendzimira

oraz przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli:

- Jacek Uczkiewicz – wiceprezes NIK
- Jolanta Stawska – dyrektor Delegatury NIK w Krakowie
- Teresa Warchałowska – wicedyrektor Departamentu Środowiska NIK
- Małgorzata Humel-Maciewiczak – wicedyrektor Departamentu Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK
- Jan Kosiniak – wicedyrektor Delegatury NIK w Krakowie
- Agata Brzeska-Lebiecka – doradca prawny, Delegatura NIK w Krakowie.

W dyskusji poruszono następujące zagadnienia:

- jakie instrumenty można wykorzystać do ochrony drzew w procesie inwestycyjnym – ich mocne i słabe strony,
- ochrona przyrody/środowiska a ochrona prawa własności i swoboda prowadzenia działalności gospodarczej – jak wyważyć te wartości chronione prawem, a pozostające w konflikcie w przypadku usuwania drzew,
- kompensacja przyrodnicza za usunięte drzewa – główne przeszkody w dobrym wykorzystaniu,
- dobre praktyki związane z ochroną drzew w procesach inwestycyjnych.

Uczestnicy panelu zwrócili uwagę na:

- nieprecyzyjne lub niewystarczające zapisy ustawy o ochronie przyrody w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień i konieczność dokonania zmian,
- niską pozycję ochrony drzew w hierarchii ważności zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- brak edukacji i nieinformowanie inwestorów o sposobach zabezpieczenia drzew podczas prowadzenia robót budowlanych, a także niewystarczającą edukację w zakresie roli zieleni w miastach.

Wykaz skontrolowanych jednostek, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrolę

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Urząd Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski Prezydent Miasta Krakowa	Delegatura NIK w Krakowie
2.	Urząd Miasta i Gminy w Skawinie	Adam Najder Burmistrz Miasta i Gminy Skawina	
3.	Starostwo Powiatowe w Krakowie	Józef Krzyworzeka Starosta Krakowski	
4.	Urząd Miasta Grajewo	Adam Kielczewski Burmistrz Miasta Grajewo	Delegatura NIK w Białymstoku
5.	Urząd Miejski w Sokółce	Stanisław Małachwiej Burmistrz Sokółki	
6.	Starostwo Powiatowe w Grajewie	Jarosław Augustowski Starosta Grajewski	
7.	Starostwo Powiatowe w Sokółce	Franciszek Budrowski Starosta Sokółski	
8.	Urząd Miejski w Brodnicy	Jarosław Radacz Burmistrz Brodnicy	Delegatura NIK w Bydgoszczy
9.	Urząd Miasta Inowrocławia	Ryszard Brejza Prezydent Miasta Inowrocławia	
10.	Starostwo Powiatowe w Brodnicy	Piotr Boiński Starosta Brodnicki	
11.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu	Tadeusz Majewski Starosta Inowrocławski	
12.	Urząd Miasta Kraśnik	Mirosław Włodarczyk Burmistrz Miasta Kraśnik	Delegatura NIK w Lublinie
13.	Urząd Miasta Tomaszów Lubelski	Wojciech Żukowski Burmistrz Miasta Tomaszów Lubelski	
14.	Starostwo Powiatowe w Kraśniku	Andrzej Maj Starosta Kraśnicki	
15.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Lubelskim	Jan Kowalczyk Starosta Tomaszowski	
16.	Urząd Miasta w Brzegu	Wojciech Huczyński Burmistrz Miasta Brzeg	Delegatura NIK w Opolu
17.	Urząd Miejski w Nysie	Jolanta Barska Burmistrz Nysy	
18.	Starostwo Powiatowe w Brzegu	Maciej Stefański Starosta Brzeski	
19.	Starostwo Powiatowe w Nysie	Adam Fujarczuk Starosta Nyski	

Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008, s. 47; *sprostowania: Dz.Urz. UE C 290 z 30.11.2009, s. 1; Dz.Urz. UE z 29.03.2010, s. 1.*)
3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
10. 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. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.)
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).
12. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.)¹¹¹.

¹¹¹ Rozporządzenie obowiązuje od 29 kwietnia 2012 r. Poprzednio zagadnienia te były uregulowane identycznie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Środowiska
6. Minister Infrastruktury i Rozwoju
7. Minister Administracji i Cyfryzacji
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
15. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
16. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
17. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa
18. Kierownicy kontrolowanych jednostek



MINISTER ŚRODOWISKA

Warszawa, 14 lutego 2015 r.

DLP-V-076-10/5544 /15/EN

Pan
Jacek Uczkiewicz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanisław Piotr Puzosic,

W nawiązaniu do pisma z dnia 28 stycznia 2015 r., znak LKR.432.01.2015, P/14/087, przy którym przekazano „Informację o wynikach kontroli”, ws. „Ochrony drzew w procesach inwestycyjnych w miastach”, uprzejmie dziękuję za przekazany materiał, wraz z cennymi wskazówkami i spostrzeżeniami. Inicjatywa, którą samodzielnie podjęła Najwyższa Izba Kontroli wpisuje się w znaczący i istotny kierunek weryfikacji skuteczności obowiązującego prawa oraz działania jednostek administracji. Poprzez identyfikację elementów systemowo niedoskonałych, słabych ogniw w łańcuchu egzekwowania prawa i niedoskonałości konstrukcji niektórych przepisów, przekazany materiał utwierdza w potrzebie poprawy tych przepisów. Ma to swoje odzwierciedlenie w procedowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i zmianie niektórych innych ustaw, nowelizującym w przedmiotowym zakresie ustawę o ochronie przyrody (druk sejmowy nr 2656). Ponadto pozwalam sobie przedstawić następujące stanowisko.

Wyniki przedmiotowej kontroli są wartościowe, ponieważ dostarczają informacji na temat obecnego sposobu zarządzania zielenią zarówno na etapie planowania jak i realizacji inwestycji w aglomeracjach miejskich. Dodatkowo raport zawiera wiele cennych wskazówek jak można postępować, aby w większym stopniu zapewnić ochronę terenów zieleni i zadrzewień w miastach.

Uwagę zwraca informacja dot. funkcjonowania jednostek administracji publicznej na szczeblu samorządowym. Do Ministerstwa Środowiska, jak również jednostek podległych, wpływają liczne pytania i wątpliwości dot. funkcjonującego systemu wydawanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów. Obywatele wielokrotnie skarżą się na niezasadne wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów oraz żądają podjęcia czynności kontrolno-wyjaśniających. Rozpatrzenie tych spraw nie leży jednakże w gestii Ministra Środowiska, dlatego przekazywane są zgodnie z właściwością. Wpływające sprawy świadczą o zachodzeniu bardzo niepożądanych zjawisk w niektórych jednostkach administracji samorządu gminy i powiatu. Obawę o jakość wykonywanych czynności rodzą następujące zjawiska:

- a) naciski inwestorów,
- b) słabość organizacyjna i decyzyjna samorządów,
- c) niedoskonałość przepisów (objęte nowelizacją z druku sejmowego nr 2656),
- d) nieumiejętne korzystanie z dostępnej wiedzy i narzędzi prawa.

Spośród powyższych, największą obawę odnośnie skuteczności ochrony drzew poprzez system zezwoleń rodzi pkt d. Można niekiedy zarzucić przepisom niejednoznaczność, wymagającą dokonania interpretacji, niemniej jej jakość zależna jest od rozumienia kanwy systemu ochrony przyrody w zakresie zadrzewień. Należy się zgodzić, że odpowiednie przygotowanie pracowników samorządu terytorialnego, ma diametralne znaczenie dla realizowanych czynności, znajdowania rozwiązań i podejmowania w procesie decyzyjnym jak najlepszych rozstrzygnięć, równoważących interes prywatny i społeczny. Ponadto czynności z zakresu ochrony środowiska, planowania przestrzennego i budownictwa wykonywane są w gminach przez różne wydziały, nierzadko bez koordynacji wewnętrznej, co może prowadzić do zaniedbywania ochrony terenów zieleni i zadrzewień. Opinia ta wydaje się być zbieżna z podsumowaniem wyników kontroli.

W odniesieniu do szczegółowych kwestii poruszonych w raporcie z kontroli, należy zwrócić uwagę na kwestię udatności nasadzeń zastępczych (str. 20). Nasadzenia te określane są w zezwoleniu na usunięcie drzew lub krzewów (art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody) i stanowią kompensację przyrodniczą za usunięte drzewa lub krzewy. Zgodnie z orzecznictwem, brak pielęgnacji nasadzeń zastępczych, np. w zakresie podlewania, zabezpieczenia palikami czy zapewnienia odpowiedniej gleby), należy uznać za przyczynę zależną od posiadacza nieruchomości. Według wyroku z dnia 9 grudnia 2009 r. WSA w Bydgoszczy, znak: II SA/Bd 970/09: „Podstawa umorzenia opłat związana jest po pierwsze z posadzeniem drzewa, po drugie z zachowaniem jego żywotności. Zachowanie żywotności będzie nakładano na osobę zobowiązaną dołożenia należytej dbałości o roślinę, jej podlewanie, opryski, przycinanie, a więc pielęgnację. Nie wystarczy samo posadzenie.” (por. II SA/Kr 841/07). Wobec czego jeżeli nasadzenia zastępcze obumarły w wyniku braku zabiegów pielęgnacyjnych, nie ma podstawy do umorzenia opłaty za usunięte drzewa lub krzewy (art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody). W związku z czym należy uznać, że ww. uregulowania prawne mogą przyczyniać się do ochrony zadrzewień, choć przepisy te często nie są odpowiednio stosowane.

Podejmując temat konstrukcji przepisów ustawy o ochronie przyrody, dziękuję za zwrócenie uwagi na projekt nowelizacji ustawy o ochronie przyrody ujętej w druku sejmowym nr 2656. Rozwiązania zawarte w projekcie mają na celu usprawnienie działania jednostek administracji samorządowej oraz rozwiązanie problemów, z którymi spotykają się nie tylko inwestorzy, ale także każdy z obywateli. Projekt uwzględnia już postanowienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. sygn. akt SK 6/12 (Dz. U. z 2014 r., poz. 926).

Mam nadzieję, że raport Najwyższej Izby Kontroli będzie motywował w szczególności do uwzględniania kwestii zarządzania zielenią już w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy, a następnie w projektach budowlanych sporządzanych dla inwestycji. Takie postępowanie jest wymagane prawem, jednak jak wynika z raportu istniejące przepisy prawne nie są w pełni wykorzystywane, aby chronić zielen, lub wręcz nie są respektowane (por. rozdziały 3.3.1 i 3.3.4). Wyniki kontroli mogą być również bodźcem do poszukiwania rozwiązań, które umożliwią zachowanie części istniejących już zadrzewień i rozważnego wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów. Bez wątpienia, dbałość o zielen w miastach przyczyni się do poprawy jakości życia ich mieszkańców.

Reasumując, w mojej opinii obecnie funkcjonujące przepisy rozdziału 4 przedmiotowej ustawy, pomimo swoich nieściśłości i wad, są zasadniczo rozwiązaniem umożliwiającym ochronę wartości przyrodniczej, jaką są zadrzewienia. Wskazane jest natomiast podwyższanie jakości stosowania w praktyce przedmiotowych przepisów, zarówno poprzez kształcenie pracowników, jak i przywiązywanie większej wagi do zachowania istniejących drzew i krzewów.

Z up. Ministra
PODSEKRETARZ STANU
GŁÓWNY KONSERWATOR PRZYRODY
Piotr Otański
Piotr Otański