MONITORING STANDARDÓW

w zarządzaniu zielenią wysoką w największych miastach Polski

Fundacja EkoRozwoju

MONITORING STANDARDÓW
W ZARZĄDZANIU ZIELENIĄ WYSOKĄ W NAJWIĘKSZYCH MIASTACH POLSKI

Raport opracowali:
Mariusz Krynicki
Kamil Witkoś Gnach

Metodyka i redakcja:
Sabina Lubaczewska

Wrocław 2016

Fundacja EkoRozwoju

fot. Tritooth/fotolia.pl

Badania w ramach projektu **Na Straży Drzew** realizowane z Funduszy EOG w programie
Obywatele dla Demokracji

MONITORING STANDARDÓW
W ZARZĄDZANIU ZIELENIĄ WYSOKĄ W NAJWIĘKSZYCH MIASTACH POLSKI

Raport opracowali:
Mariusz Krynicki
Kamil Witkoś-Gnach

Metodyka i redakcja:
Sabina Lubaczewska

Wrocław 2016

ZAWARTOŚĆ

WSTĘP 5
- Dlaczego takie badania? 5
- Cel i zakres badań 5
- Przebieg monitoringu i dobór próby 6

Jakość decyzji zezwalających na wycinkę (badanie 1) 9
- Zezwolenie na wycinkę drzew – decyzja uznaniowa 9
- Badane aspekty decyzji 9
- Zezwolenia na wycinkę – statystyka 10
  - Jakie drzewa podlegały wycince? 10
  - Ile decyzji, ile odmów wydania zezwolenia? 10
  - Powody usuwania drzew 12
  - Aspekty formalne: terminy, opłaty, protokoły z oględzin 14
- Skąd wynikają różnice jakości wydawanych decyzji? 14
- Najczęściej powtarzające się błędy w decyzjach 15
- Inne błędy w decyzjach – rzadkie, ale istotne 18
- Lakoniczność uzasadnień decyzji – okoliczności i powody wycinki 19
- Nadużycia i przekroczenia kompetencji 21
- Pozytywne przykłady w postępowaniach o wydanie zezwolenia 22

Monitoring nasadzeń zastępczych (badanie 2) 23
- Czym są nasadzenia zastępcze 23
- Kiedy nasadzenia zastępcze? – Warianty decyzji 23
- Liczba wycinanych drzew a nasadzenia zastępcze 24
- Kontrola nasadzeń zastępczych 26
- Różne zalecenia dla nasadzeń zamiennych 28

Dekalog dobrego zezwolenia na wycinkę drzew 29

Wpływy z opłat i kar a wydatki na nowe nasadzenia (badanie 3) 30
- Opłaty i kary a środki przeznaczane na nowe nasadzenia 30
  - Naliczanie opłat za usuwanie drzew i krzewów. 30
  - Naliczanie opłat za usuwanie drzew i krzewów. 32
  - Naliczanie kar za nielegalne usuwanie drzew i krzewów 34
  - Środki pochodzące z kar za nielegalne usunięcie drzew 36
  - Wpływy z opłat i kar a środki wydatkowane na utrzymanie zieleni ogółem 37
  - Środki wydatkowane na nowe nasadzenia i utrzymanie drzew i krzewów 38

Opinia prawna I–XIX

Okadka: fotolia.pl/ ヨーグル

WSTĘP

DLACZEGO TAKIE BADANIA?

Drzewa stanowią interes publiczny, ponieważ są ważne dla wszystkich – nie tylko dla przyrody. Podczas upałów uwalniają wodę w procesie parowania, co przyczynia się do obniżenia temperatury otoczenia nawet o 11 stopni. Eliminują do 75% zapylenia, redukują do 98% azotanów i dezaktywują do 70% metali ciężkich. Zadrzewienia tworzą także naturalne ekrany akustyczne, łagodzą stres, wzbogacają estetykę otoczenia, przyczyniają się do wzrostu cen nieruchomości oraz zwiększają potencjał gospodarczy miast. Są także – również w miastach – siedliskiem gatunków chronionych (nietoperzy, ptaków, chrząszczy etc.) i częścią sieci Natura 2000.

Obserwowana obecnie eliminacja zieleni – pojedynczych drzew, skwerów, alej czy parków – staje się coraz bardziej dotkliwa, ponieważ przyczynia się w wyraźny sposób do obniżenia jakości życia. Przykładowo, we Wrocławiu poważnemu spadkowi liczby nowych nasadzeń w ostatnich latach (w 2000 r. było to 4500 drzew, a w 2009 już tylko 928) towarzyszył wzrost liczby wycinek. Z podobną sytuacją mamy do czynienia także w innych dużych miastach Polski. O wadze problemu świadczy również przeprowadzona przez NIK kontrola dotycząca ochrony drzew w procesach inwestycyjnych.

Problem stanowi jednak nie tylko drastycznie zmniejszająca się liczba drzew w polskich miastach, ale również brak publicznej informacji o stanie zadrzewień i planowanych wycinkach. W latach 2013–14, w ramach badania dostępu do informacji o środowisku w 16 województwach w Polsce (w tym zezwoleń na wycinkę drzew), zidentyfikowaliśmy wiele formalnych naruszeń w tym zakresie, a zwłaszcza: brak publicznego dostępu do informacji o decyzjach w obligatoryjnych wykazach danych o środowisku, czy też udostępnianie danych „na wniosek" z wielomiesięcznym opóźnieniem. Wobec takich zjawisk trudno mówić o społecznym udziale w zarządzaniu zielenią miast.

CEL I ZAKRES BADAŃ

Celem przeprowadzonego monitoringu (3 badania) była próba oceny standardów w zarządzaniu zielenią (drzewami) w 16 miastach wojewódzkich w Polsce. Badania miały pomóc stwierdzić, czy zezwolenia na wycinkę drzew wydawane są na podstawie indywidualnej i pogłębionej analizy korzyści i strat, czy też procedura ta realizowana jest schematycznie. Ponadto chcieliśmy ustalić, czy w miejsce usuwanych drzew wprowadzane są nowe (w postaci nasadzeń kompensacyjnych) oraz, w jaki sposób prowadzony jest ich monitoring (ponieważ brak odpowiedniej kontroli prowadzić może do degradacji nasadzeń zastępczych). Równie ważną kwestią była odpowiedź na pytanie o skalę wpływów do budżetu z tytułu opłat i kar za wycinkę, a także stwierdzenie, czy środki te faktycznie przeznacza się na nowe nasadzenia.

Próba ocena stopnia "przyjazności" miast wobec przestrzeni zielonej odbyła się poprzez:

- analizę jakości decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, ze szczególnym uwzględnieniem ich uzasadnień formułowanych przez organy (Badanie 1),

- ocenę skuteczności monitoringu nasadzeń zastępczych prowadzonego przez organy (Badanie 2),

- analizę wpływów z tytułu opłat za usuwanie drzew i krzewów, a także kar za niszczenie i nielegalne usuwanie drzew oraz wydatkowanie środków na nowe nasadzenia i pielęgnacje drzew (Badanie 3).

Badaniem objęto organy odpowiedzialne za wydawanie decyzji o wycince drzew w miastach wojewódzkich Polski. Monitoring dotyczył dostępu do informacji będących w posiadaniu urzędu oraz wytwarzanych w ramach jego kompetencji. **Badania przeprowadzono w 2015 roku: objęły one 16 województw i dotyczyły danych z lat 2011–2014 (czyli decyzji wydanych w oparciu o Ustawę w brzmieniu sprzed nowelizacji z 25 czerwca 2015 r.).**

Wśród instytucji poddanych badaniom znalazły się organy miast wojewódzkich, w tym zarówno wydziały ochrony środowiska, jak i biura konserwatorów zabytków, w kompetencjach których znajduje się wydawanie decyzji o wycince drzew. Miasta te wybrano ze względu na potencjalnie największy konflikt między funkcjami przestrzenno-gospodarczymi a przyrodniczymi oraz największe możliwości oddziaływania na mniejsze ośrodki miejskie.

Przebieg badań przewidywał zarówno bierne (ze stron www i BIP-ów), jak i aktywne (złożenie wniosku o udostępnienie) pozyskiwanie informacji. Poprzez kontakt z organami (zarówno korespondencyjny, jak i bezpośredni) chcieliśmy przyczynić się również do poprawy standardów informowania – które znacząco wpływają na możliwości udziału w postępowaniach administracyjnych – a w konsekwencji zwiększyć jawność i społeczny nadzór nad decyzjami z zakresu ochrony przyrody.

Naszym celem było nie tylko stworzenie jak najszerszego katalogu nieprawidłowości i problemów, ale także identyfikacja dobrych praktyk, które pozwoliłyby na opracowanie propozycji rozwiązań i usprawnień. Dodatkowym aspektem była możliwość porównania sytuacji dotyczącej ochrony drzew w kluczowych miastach w Polsce.

PRZEBIEG MONITORINGU I DOBÓR PRÓBY

Monitoring dostępu do informacji obejmował przede wszystkim złożenie wniosków o udostępnienie danych w trybie dostępu do informacji o środowisku (w skrócie „ooś", badanie 1 i badanie 2) oraz w trybie dostępu do informacji publicznej (w skrócie „dip", badanie 3). Postępowanie składało się z następujących kroków:

- złożenie wniosków w trybie ooś lub dip,

- prowadzenie niezbędnej korespondencji, w razie decyzji odmownej złożenie skargi do SKO, odwołanie się do WSA,

- w razie konieczności osobiste wizyty w urzędzie (np. w celu sfotografowania dokumentów),

- wniesienie koniecznej opłaty za udostępnienie informacji (np. za przekształcenie, przetworzenie informacji etc.).

Jeśli dostęp do informacji przedłużał się poza ustawowe terminy podejmowano następujące kroki:

- monit telefoniczny i mailowy,

- wizyta osobista w urzędzie i prośba o udostępnienie danych na miejscu,

- wezwanie do usunięcia naruszenia prawa,

- zażalenie, zgodnie z art. 37 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zażalenie składano do organu wyższego stopnia (w przypadku wójta, burmistrza i prezydenta było to samorządowe kolegium odwoławcze) za pośrednictwem organu, na który składano zażalenie. W załącznikach 1–3 znajdują się wzory wniosków wysłanych do urzędów.

Zakres i dobór próby – badanie jakości decyzji

Dobór próby w badaniu 1 był celowy. Z każdego miasta wybrano po 20 decyzji w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów wydanych na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, a także po 20 adekwatnych wniosków o wydanie w/w zezwoleń oraz innych dokumentów z postępowania, w szczególności protokołów z wizji terenowych. W przypadku Warszawy z każdej dzielnicy wybrano po 10 takich spraw.

Wyboru spraw dokonano w sposób losowy, wyszukując numer spraw z publicznie dostępnego wykazu danych o środowisku. Ponieważ nie wszystkie organy, mimo obowiązku prawnego, prowadzą i aktualizują na bieżąco wykaz danych, etap wyboru spraw w wielu przypadkach musiał zostać poprzedzony złożeniem wniosku o udostępnienie wykazu danych o wydanych decyzjach.

Zakres i dobór próby – badanie nasadzeń zastępczych i opłat

Dobór próby w badaniu 2 i 3 był celowy. Do każdego podmiotu wydającego decyzję w imieniu właściwego organu wysłano zapytanie dotyczące nasadzeń zastępczych i sposobu prowadzenia monitoringu owych nasadzeń oraz zapytanie dotyczące opłat i kar za wycinkę drzew oraz wydatkowania środków na nowe nasadzenia.

Liczba analizowanych dokumentów (otrzymanych w czasie trwania badania).

Liczbę uzyskanych dokumentów i analizowanych odpowiedzi dla każdego z badań każdorazowo podano w rozdziałach poświęconych wynikom badań.

Dane o wnioskach o wydanie zezwolenia oraz o zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 24 list. f ustawy ooś w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o wnioskach o wydanie zezwolenia oraz o zezwoleniach na usunięcie drzew lub krzewów. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (z wyjątkami określonymi w ust. 6 tego artykułu). Właściwość wójta, burmistrza, prezydenta miasta nie rozciąga się jedynie na teren nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – w tym przypadku zezwolenie wydaje Wojewódzki Konserwator Zabytków. Trzeba podkreślić, że do rejestru zabytków mogą być wpisywane nie tylko poszczególne nieruchomości, ale i np. układy urbanistyczne czy ruralistyczne (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) – tzw. wpisy obszarowe.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że w różnych miastach kwestie decydowania o zieleni w obszarach objętych ochroną konserwatorską są rozwiązywane w odmienny sposób, dlatego też przy realizacji monitoringu dostępu do informacji uwzględniano tę lokalną specyfikę.

Na przykład we Wrocławiu, zgodnie z § 2 ust. III pkt 1 Porozumienia Nr 10 pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a Prezydentem Wrocławia w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zawartego na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków należy do Prezydenta Wrocławia. Zgodnie z § 2 ust. 3 zadania powierzone porozumieniem, w tym wydawanie decyzji i postanowień, realizowane są przez Miejskiego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu Prezydenta Wrocławia.

Zgodnie z art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać:

1) imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę posiadacza i właściciela nieruchomości albo właściciela urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej;

2) tytuł prawny władania nieruchomością, z tym że wymóg ten nie dotyczy wniosku właściciela urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej;

3) nazwę gatunku drzewa lub krzewu;

4) obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm;

5) przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo lub krzew;

6) przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu;

7) wielkość powierzchni, z której zostaną usunięte krzewy;

8) rysunek lub mapę określającą usytuowanie drzewa albo krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości.

Dewastacja drzew w jednej z dolnośląskich gmin.

JAKOŚĆ DECYZJI ZEZWALAJĄCYCH NA WYCINKĘ (BADANIE 1)

ZEZWOLENIE NA WYCINKĘ DRZEW – DECYZJA UZNANIOWA

Decyzje o usunięciu drzew należą do grupy tzw. decyzji uznaniowych. „Uznaniu podlega przede wszystkim zasadność uwzględnienia wniosku o zezwolenie na usunięcie drzewa. Ponadto uznaniu podlega zastąpienie opłaty obowiązkiem przesadzenia lub zasadzenia. **Organ administracji ma obowiązek szczególnie wnikliwie dokonać ustalenia zarówno sytuacji w terenie, jak również przeanalizować przyczyny, które przywołał zainteresowany w celu uzyskania pozytywnego rozstrzygnięcia.** Zezwolenie na wycięcie drzew nastąpić może jedynie w sytuacji, gdy przyczyna taka zostanie przez organ uznana za przyczynę ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą o ochronie przyrody ochrony drzew. Udzielenie zgody na wycięcie drzewa podlegać musi surowszym regułom niż jej odmowa" (dr J. Jerzmański, Opinia prawna dot. zasad wydawania decyzji w sprawie usuwania drzew, Kancelaria JJB i Wspólnicy, 6.09.2014).

BADANE ASPEKTY DECYZJI

W badaniu wzięto pod uwagę 470 decyzji pochodzących z 16 województw i 43 instytucji. Decyzje były analizowane zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Badanie objęło następujące aspekty:

- jak często wydawano zgodę na wycinkę, jak często jej odmawiano? (jakie były powody zgody lub odmowy?)
- jakich drzew dotyczyły badane decyzje?,
- jakie powody konieczności wycinki drzew były przywoływane? czy powody te przywoływano w samej decyzji czy też w zezwoleniach wskazywano na inne przyczyny?,
- czy i w jaki sposób organ odniósł się w swojej decyzji do konieczności wyważenia interesu publicznego wnioskodawcy przy jej wydawaniu?,
- czy i w jaki sposób ustalano konieczność dokonania nasadzeń zastępczych? jak ustalano liczbę i gatunek drzew?,
- jak realizowano w decyzjach obowiązek uzasadnienia – zarówno w odniesieniu do zasadności żądania uprawnionej strony (dokonywanego we wniosku o wydanie decyzji), jak i końcowego rozstrzygnięcia (uznającego żądanie lub odmownego)?

Powyższe kwestie były analizowane zarówno dla całej próby badawczej, jak i oddzielnie dla poszczególnych miast.

Decyzje zostały wydane w urzędach miast: Rzeszów, Opole, Gdańsk, Bydgoszcz, Kielce, Lublin, Gorzów Wielkopolski, Białystok, Kraków, Łódź, Bielsko-Biała, Toruń, Wrocław, Poznań, Szczecin, Katowice (w tym Chorzów, Sosnowiec, Mysłowice i Tychy – jako organ wskazany przez SKO do wydania decyzji dla Miasta Katowice), Warszawa (Śródmieście, Bielany, Włochy, Rembertów, Bemowo, Targówek, Ursus, Ochota, Wesoła, Wola, Wilanów) oraz biurach konserwatorów zabytków (Stołeczny Konserwator Zabytków, Świętokrzyski Wojewódzki Konserwator Zabytków, Miejski Konserwator Zabytków w Lublinie, Wrocławiu i Krakowie).

ZEZWOLENIA NA WYCINKĘ – STATYSTYKA

JAKIE DRZEWA PODLEGAŁY WYCINCE?

Postępowania dotyczyły szerokiego spektrum gatunków drzew. W dokumentach nie widać zróżnicowania na gatunki rodzime, obce i obce inwazyjne. W decyzjach nie widać również zróżnicowanego podejścia do drzew ze względu na ich wielkość, wiek czy wartość (przyrodniczą, krajobrazową lub kulturową). Wszystkie drzewa będące przedmiotem badanych decyzji były traktowane w sposób jednakowy, bez względu na ich wartość. W badanej dokumentacji nie znaleziono postępowania, które dotyczyłoby drzewa mającego wcześniej status pomnika przyrody.

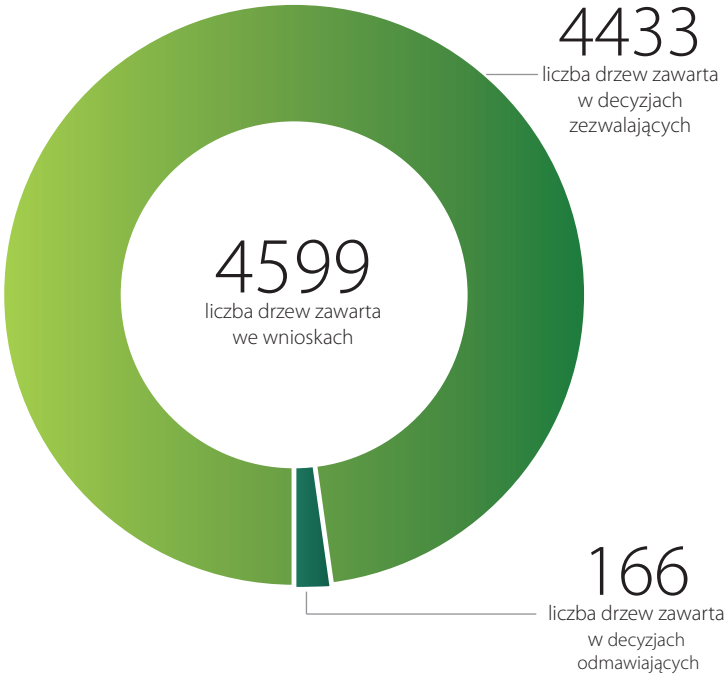
Parametry dendrometryczne dla wycinanych drzew w znaczącej większości przypadków obejmują obwód drzew na wysokości 130 cm od poziomu gruntu. Jedynie w 3 przypadkach nie podano żadnych parametrów dendrometrycznych. Innymi parametrami stosowanymi w opisach drzew w przypadku 18 postępowań, była wysokość drzew. Dla 8 z tych postępowań podano również średnicę koron.

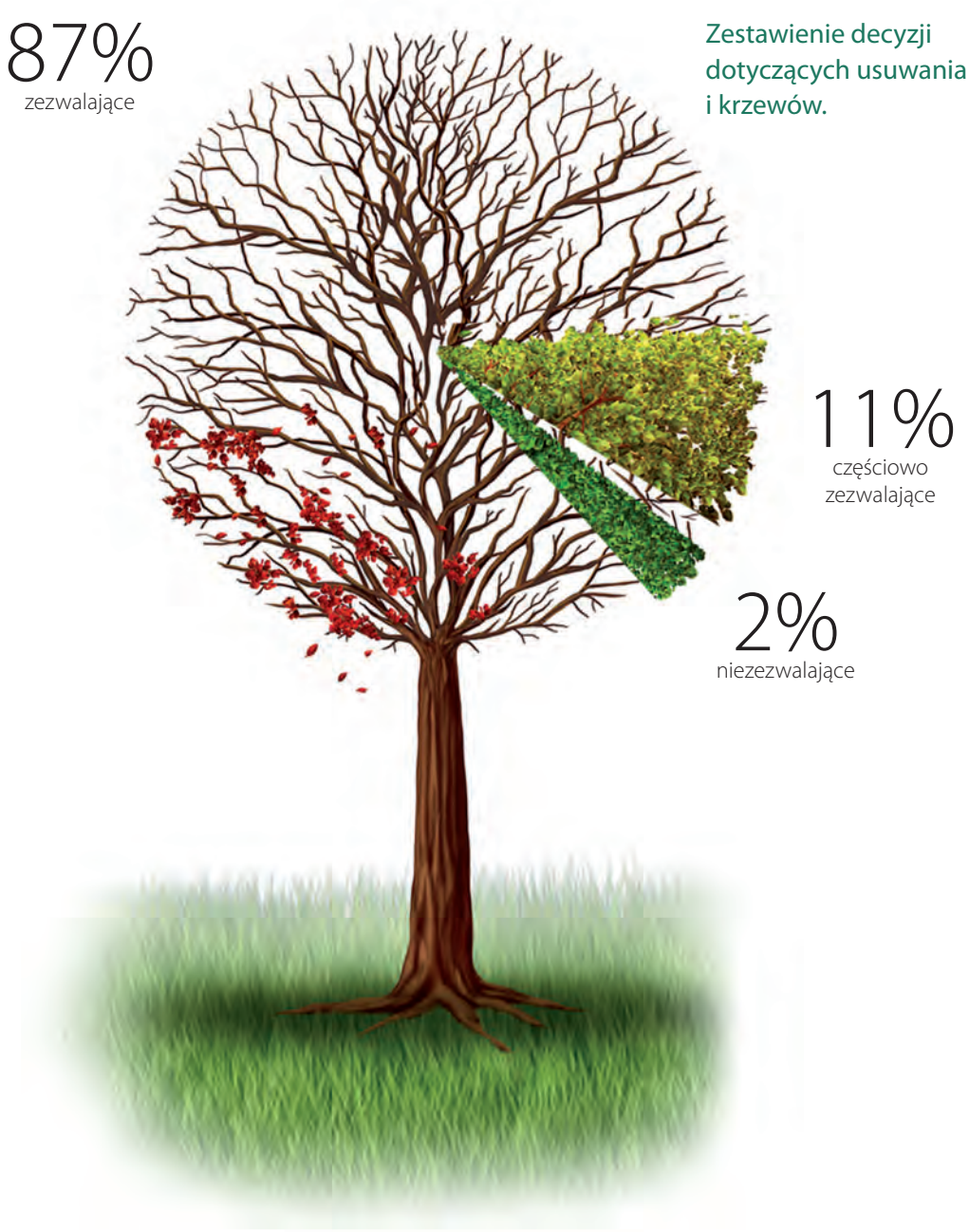
ILE DECYZJI, ILE ODMÓW WYDANIA ZEZWOLENIA?

Na podstawie 470 wniosków wydano 11 decyzji (2,3%) odmawiających wydania zgody na usunięcie drzew oraz 52 decyzje (11%) częściowo zezwalające na usunięcie drzew, a 1 postępowanie umorzono. W przypadku pozostałych wniosków wyrażono zgodę na usunięcie drzew.

Wnioski o usunięcie dotyczyły łącznie 4599 drzew. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z definicją zawartą w art. 85 ust. 3, która stanowi, że „jeżeli drzewo rozwidla się na wysokości poniżej 130 cm, każdy PIEŃ traktuje się jako odrębne drzewo", wycięto o wiele więcej pni drzew, niż wskazano w zestawieniu. Wynika to z faktu, że w przypadku zezwoleń na wycinkę drzew wielopniowych nie wskazywano właściwej (w świetle obowiązujących przepisów) liczby wyciętych drzew (równej liczbie

Liczba drzew zawarta we wnioskach i decyzjach. Należy zwrócić uwagę, że w rzeczywistości liczba drzew usuwanych była znacznie większa. Wynika to z faktu, że wiele decyzji dla drzew wielopniowych (rozgałęziających się poniżej 1,3 m) było wydawanych na 1 drzewo zamiast na rzeczywistą liczbę pni-drzew.





usuwanych pni). Na jeden wniosek przypada średnio 10,15 drzew. Decyzje zezwalające na usunięcie obejmowały 4433 drzew – średnio 9,72 na decyzję. **Oznacza to, że zezwolono na usunięcie 96,94% drzew wskazanych we wnioskach.** Odmowy zdarzały się bardzo rzadko – jedynie w przypadku 166 drzew nie wyrażono zgody na ich usunięcie. W kilku sytuacjach niemożliwe było ustalenie różnicy między wnioskowaną liczbą drzew do usunięcia a decyzją, ponieważ dokumentacja dostarczona przez urzędy nie zawierała wniosków lub wnioski nie zawierały informacji o liczbie i parametrach drzew. W dwóch przypadkach, w których nie zezwolono na usunięcie drzew, pomimo uchylenia decyzji przez SKO przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, organ podtrzymał swoje stanowisko i nie zezwolił na usunięcie drzew.

Badane dokumenty nie wskazują, aby decyzje były zróżnicowane ze względu na wartość drzew lub ich wiek czy rozmiar. Jedynie w nielicznych przypadkach posiłkowano się wsparciem ekspertów. **Spośród badanych postępowań jedynie w dwóch wypadkach skorzystano ze specjalistycznych ekspertyz dendrologicznych w celu ustalenia czy zachodzą przesłanki do wydania zezwolenia na usunięcie drzew (byli to konserwatorzy zabytków w Krakowie i Warszawie).**

POWODY USUWANIA DRZEW

Art. 125 ustawy o ochronie przyrody stanowi o tym, w jakich przypadkach możliwe jest niszczenie roślin (nieobjętych formami ochrony przyrody). Poniżej przedstawiono sytuacje, w których organ może wydać zezwolenie na usunięcie drzew / krzewów (czyli ich zniszczenie). Są one związane z:

1) realizacją zadań uzasadnionych potrzebami ochrony przyrody;

3) racjonalną gospodarką;

6) prowadzeniem akcji ratowniczej;

7) bezpieczeństwem powszechnym;

9) ochroną życia i zdrowia ludzi;

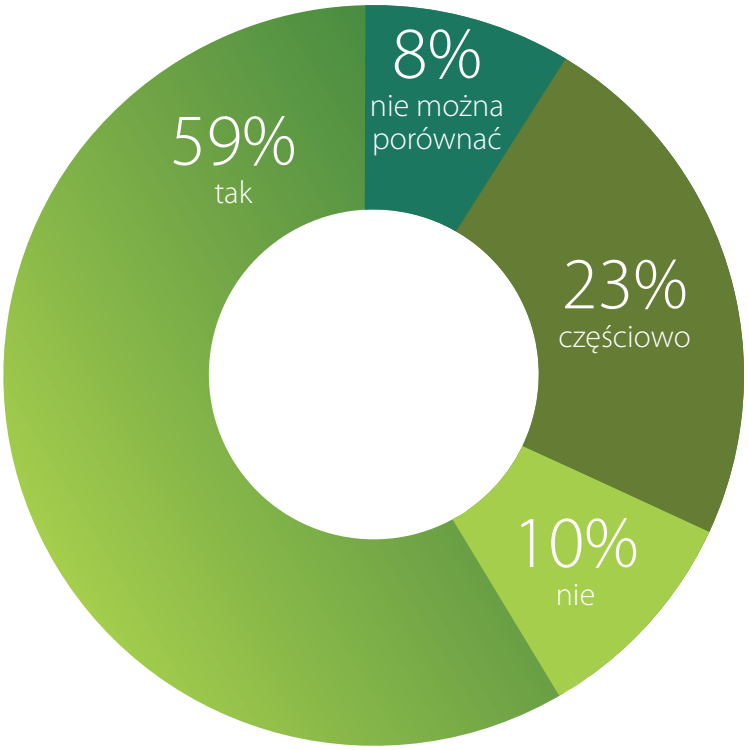
10) zapobieganiem skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniem.

Powody składania wniosków o zezwolenia na usunięcie drzew są bardzo zróżnicowane. **W przedmiotowym badaniu najczęściej występujące argumenty zawarte we wnioskach o usunięcie drzew i krzewów dotyczyły zagrożenia bezpieczeństwa, zamierania i chorób drzew oraz kolizji z inwestycją.**

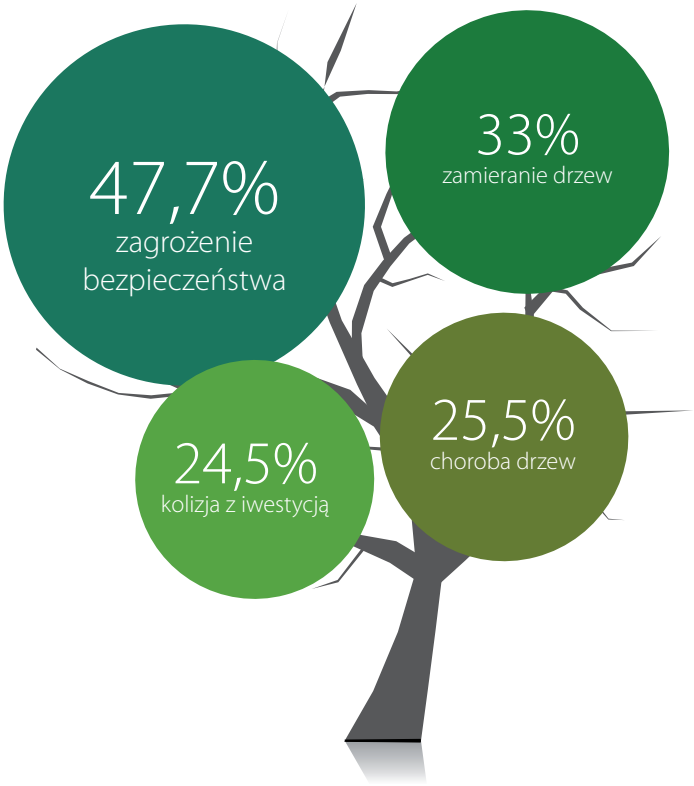
Wśród głównych powodów usuwania drzew zawartych w decyzjach znalazł się stan drzew (zamieranie i choroba), zagrożenie bezpieczeństwa, a także niszczenie mienia.

Z zestawienia argumentów i powodów usuwania drzew, które pojawiły się we wnioskach i decyzjach o wycince, wynika, że w niemal 60% postępowań przyjęto argumentację przedstawioną we wniosku. W 23% przypadków argumentacja powtarza się częściowo, a w 10% powody wymienione w decyzjach odbiegały całkowicie od argumentów we wnioskach.

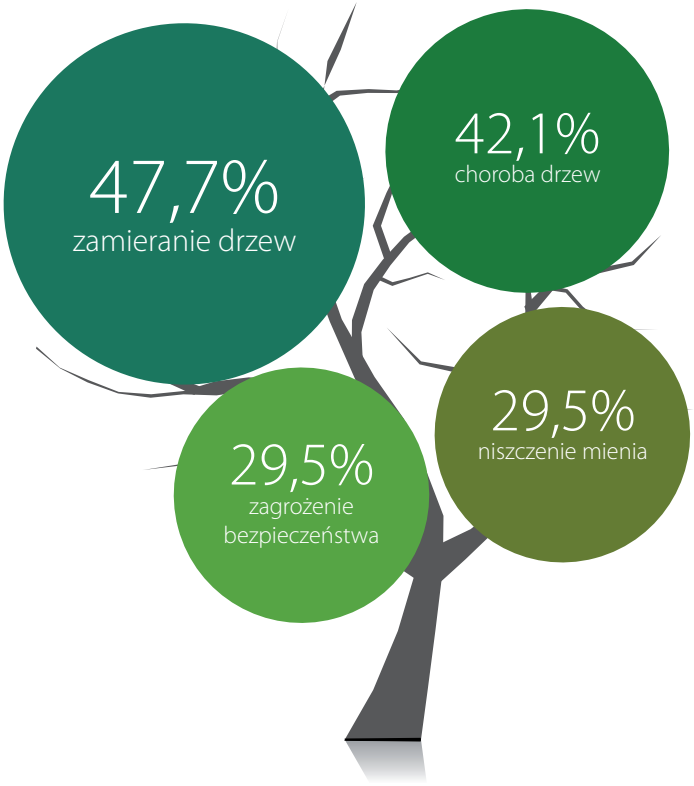
Zgodność wniosków i decyzji – powody wycinki



Powody usuwania drzew zawierane we wnioskach



Powody usuwania drzew zawierane w decyzjach



ASPEKTY FORMALNE: TERMINY, OPŁATY, PROTOKOŁY Z OGLĘDZIN

Z dalszej analizy wydanych decyzji wynika, że 16,9% z nich nie zawiera terminu realizacji. W znaczącej większości przypadków (87,9%) decyzje nie zawierają także informacji o naliczeniu opłat za usunięcie drzew i krzewów. Warto zwrócić szczególną uwagę na decyzje w których, w zamian za usunięcie drzew wskazano warunek wykonania nasadzeń zastępczych: w tych przypadkach naliczenie opłaty, odroczonej na okres 3 lat, jest obligatoryjne, jednakże pomimo ustawowego obowiązku opłaty te nie były wskazywane w wydanych decyzjach. Łączna wysokość opłat naliczonych w analizowanych postępowaniach wyniosła 5 917 687 zł (najniższa 3497 zł, najwyższa 1 752 343); dotyczyły one 22 drzew o obwodach od 40 do 125 cm. Wartość ta nie odpowiada jednak wysokości opłat, jakie powinny zostać naliczone w tych decyzjach, ponieważ, jak wyżej wspomniano, nie we wszystkich przypadkach organy naliczały stosowne opłaty, mimo iż były do tego zobowiązane przepisami ustawy o ochronie przyrody. Dodatkowo **11,8% decyzji nie zawierało protokołu z oględzin**, a jakość wielu załączonych protokołów pozostawiała wiele do życzenia.

SKĄD WYNIKAJĄ RÓŻNICE JAKOŚCI WYDAWANYCH DECYZJI?

Decyzje dotyczące zezwoleń na wycinkę są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem merytorycznym (w zakresie okoliczności faktycznych, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy), jak i formalno-prawnym (w zakresie przepisów prawa i wyjaśnień organów uzasadniających wybór konkretnych przepisów). **Zdarzają się decyzje, w których organ w ogóle nie wskazuje, w oparciu o jakie przepisy wydał dane orzeczenie**. W przypadku sporej grupy zezwoleń organy nie wyjaśniają w wyczerpujący sposób niektórych aspektów wydanej decyzji, np. pouczenia odnośnie wymogów prawnych dotyczących ochrony gatunkowej (w tym ochrony ptasich gniazd).

Z czego może wynikać tak szerokie zróżnicowanie i jakość wydawanych decyzji?

RÓŻNE INTERPRETACJE I ORZECZNICTWA

Niedoskonałość przepisów wymusza ich interpretację, co jest jednym z głównych powodów zróżnicowania wydawanych decyzji. Niejednolita interpretacja przepisów wynika min. z różnych orzeczeń sądów odnośnie tego samego przepisu prawnego lub takiego samego zagadnienia, a także z różnych komentarzy dot. tego samego zagadnienia prawnego (przepisu) lub problemu. Orzeczenia Samorządowych Kolegiów Odwoławczych czy Wyroki Sądów Administracyjnych badających sprawy w zakresie takiego samego problemu (np. dotyczącego stosowania nasadzeń zamiennych) bywają nie tylko odmienne, ale wręcz sprzeczne. W związku z powyższym dany Organ, przyjmując wybraną linię orzecznictwa, prowadzi postępowania administracyjne zgodnie z daną (wybraną przez siebie) wykładnią prawną. Ponieważ polski system prawny nie przewiduje precedensów, poszczególne organy przyjmują różne wykładnie prawne danego przepisu. Zdarza się również, że ten sam organ zmienia linię orzecznictwa na inną.

RÓŻNY POZIOM PRZYGOTOWANIA URZĘDNIKÓW i BRAK JEDNOLITYCH PROCEDUR TAKŻE WEWNĄTRZ JEDNEGO URZĘDU

Wyraźnie widoczne w badaniu zróżnicowanie jakości wydawanych decyzji może być związane z poziomem przygotowania urzędników, ich wykształceniem i doświadczeniem zawodowym: wiedzą i umiejętnościami z zakresu dendrologii i arborystyki jako merytoryczną podstawą wyjaśniania stanu faktycznego oraz znajomością przepisów prawa, konieczną dla prawidłowego wyjaśnienia stanu

prawnego, w tym zwłaszcza kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o ochronie przyrody i innych ustaw. Różnice jakości wydawanych decyzji występują nie tylko między instytucjami, ale nawet w obrębie tej samej instytucji (organu) i dotyczą zarówno zasad wydawania zezwolenia (wskazania podstaw prawnych czy merytorycznego uzasadnienia – wyjaśnienia stanu faktycznego, wnikliwości podczas oględzin drzew, szczegółowości i jakości uzasadnienia decyzji), jak i zasad naliczania opłat (w tym także wymagalności jej wskazania) oraz wymagalności wykonania nasadzeń zamiennych (w tym zasad, rodzaju i sposobu wykonania nasadzeń). Zróżnicowanie to wynika z tego, że w danej instytucji zezwolenia dotyczące wycinki drzew i krzewów wydaje większa liczba urzędników (którzy nie dysponują ujednoliconymi zasadami postępowania oraz prezentują odmienne podejście do tych kwestii).

DECYZJE WYDAWANE SAMEMU SOBIE

Jakość wydawanych decyzji w dużym stopniu zależy również od wnioskodawcy. Dotyczy to sytuacji, gdy decyzje wydawane są samemu sobie (np. dla drzew rosnących na terenach będących własnością gminy, o których losie decyduje burmistrz działający jako starosta w miastach na prawach powiatu), bądź własnym jednostkom pomocniczymi, np. szkołom. Decyzje te nierzadko są lakoniczne czy wręcz zdawkowe – np. mieszczą się na jednej lub połowie strony, bardzo często nie zawierają uzasadnienia (powołując się na art. 107 §4 kpa) oraz nie wskazują dodatkowych uwarunkowań (np. wymogu wykonania nasadzeń zamiennych).

BRAK UZGADNIANIA PRZEZ RDOŚ (BRAK WSPARCIA MERYTORYCZNEGO)

Analizowane decyzje świadczą też niestety o bardzo niewielkiej skuteczności organów uzgadniających wycinkę z pasów drogowych, czyli Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. W większości przypadków RDOŚie wydają tak zwane „ciche przyzwolenie", tzn. w ustawowym czasie 30 dni nie uzgadniają projektu decyzji, co zgodnie z art. 83 ust. 2b „[…] uznaje się za uzgodnienie zezwolenia […]". Jak wskazuje analiza zezwoleń „ciche przyzwolenia" nie wynikają niestety z tego, że uzgadniane projekty decyzji nie zawierają błędów, lecz najprawdopodobniej z braku jakiejkolwiek weryfikacji tych decyzji (bądź weryfikacji pobieżnej lub wyrywkowej). Co więcej, analizowane decyzje zawierały błędy, które przyczyniały się do powstawania kolejnych, a same zezwolenia wydawane były niezgodnie z przepisami prawa.

NAJCZĘŚCIEJ POWTARZAJĄCE SIĘ BŁĘDY W DECYZJACH

Analiza treści decyzji uwidacznia wyraźne różnice w interpretacji przepisów, które skutkują różnymi orzeczeniami oraz uzasadnieniami wydanych decyzji.

1. W większości decyzji powtarza się zasadniczy błąd polegający na tym, że drzewa wielopniowe są uznawane za jedno drzewo (z wyszczególnioną większą liczbą pni), co jest niezgodne z przepisami ustawy o ochronie przyrody (art. 85 ust. 3). Powyższy błąd powoduje, że w decyzjach wskazuje się nasadzenia zastępcze w liczbie mniejszej od liczby usuwanych drzew (co jest niezgodne z art. 83 ust. 3 u.o.p.). Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 maja 2010 roku II SA/Gd 154/10 stanowi, że „[…] jeżeli drzewo rozwidla się na wysokości poniżej 130 cm, każdy pień traktuje się jako odrębne drzewo. Konsekwencją takiego uregulowania jest nie tylko określenie sposobu ustalenia opłaty, lecz również istnienie obowiązku uzyskania pozwolenia na wycięcie takiego pnia, stanowiącego w rozumieniu ustawodawcy „odrębne drzewo […]".
Błąd ten zauważono także w uzgodnieniach z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska (w analizowanych przypadkach wystąpił on w kilku w różnych województwach), która otrzymawszy prośbę o uzgodnienie usunięcia, przykładowo, 3 drzew (łącznie 6 pni) uzgodniła usunięcie 3 drzew.

2. W zamian za usunięcie drzew (pod warunkiem wykonania nowych nasadzeń) organy wskazywały możliwość posadzenia krzewów bądź bylin.

3. W wielu zezwoleniach w treści decyzji nie wskazano, czy przeprowadzono oględziny pod kątem występowania gatunków chronionych (zgodnie z art. 83 ust. 2c u.o.p.).

4. Zdarzają się decyzje, w których brak jest informacji (w jakiejkolwiek formie, np. pouczenia) na temat obostrzeń wynikających z ochrony gatunkowej zwierząt (w tym o zakazie usuwania drzew w okresie lęgowym ptaków).

5. Naliczana opłata (mimo ustawowego obowiązku) nie była podwyższana o 100% w przypadku drzew usuwanych z „terenów zieleni" zdefiniowanych w art. 5 pkt 21 u.o.p., chociaż większość komentarzy sugeruje, że wszystkie drzewa usuwane z terenu zwartej zabudowy miast i wsi stanowią tereny zieleni. Należy jednak zaznaczyć, że nie jest to jedyna interpretacja: komentarze do ustawy wskazywały różne wyjaśnienia definicji tego terenu. Brak jednolitej linii orzeczniczej w poszczególnych miastach przekładał się na odmienne interpretacje tego terminu.

6. W wielu decyzjach odstąpiono od ich uzasadnienia (powołując się na art. 107 §4 kpa), nie znane są więc przesłanki, w oparciu o które organ wydał zezwolenie na usunięcie drzew.

7. Spośród analizowanych decyzji tylko jeden organ (miasto na prawach powiatu) nie wydawał decyzji sam sobie. W większości spraw, w których organ był właścicielem nieruchomości, na których znajdowały się planowane do usunięcia drzewa, ten sam organ wnioskował i zezwalał na usunięcie drzew/krzewów, co prowadziło do fikcyjnych sytuacji – np. wniosek składał wiceburmistrz, a decyzję podpisywał burmistrz, ale jako starosta. Tylko w jednym przypadku (Katowice) organ wystąpił do SKO z prośbą o wskazanie innego organu do rozpatrzenia sprawy (uznając, że na podstawie art. 24 §3 k.p.a. cały organ podlega wyłączeniu ze sprawy).

8. Czasami organy mają problem z prawidłowym przyporządkowaniem niektórych gatunków do grupy drzew / krzewów owocowych (co wiąże się z wyłączeniem obowiązku uzyskania zezwolenia na ich usunięcie). Jako drzewa owocowe wskazuje się np. orzech włoski, śliwę ałyczę, leszczynę pospolitą, nie rozpoznając w poszczególnych przypadkach, jakie funkcje pełniły owe drzewa / krzewy w środowisku oraz jakie miały znaczenie gospodarcze, co jest podstawą przyporządkowania lub wyłączenia danego gatunku z grupy drzew / krzewów owocowych (i co znajduje odzwierciedlenie w komentarzach do ustawy o ochronie przyrody oraz orzecznictwie).

9. Pojawiają się decyzje, w których topola czarna 'Italica' (topola włoska) uznawana jest za gatunek nierodzimy, w związku z czym jej usunięcie nie jest uzgadniane z RDOŚ. Tymczasem topola włoska jest odmianą topoli czarnej, a nie mieszańcem tej topoli z topolami nierodzimymi.

10. Wielu decyzji, na podstawie których usuwano drzewa w pasach drogowych, nie uzależniono od zastąpienia ich nowymi nasadzeniami, nie wskazując powodu takiego postępowania. W dodatku projekty takich decyzji były uzgadniane przez RDOŚ.

11. Stosunkowo sporo decyzji oraz protokołów z oględzin nie zawierało informacji dotyczących wykonania w obrębie zadrzewienia oględzin pod kątem występowania gatunków chronionych. Mimo to projekty takich decyzji były uzgadniane przez RDOŚ.

12. Zdarzało się, że wydanie zgody na usunięcie drzew w związku z planowaną inwestycją uwarunkowane było wykonaniem nowych nasadzeń, ale w decyzjach tych nie naliczono wymaganej opłaty (którą można odroczyć na 3 lata pod warunkiem wykonania nasadzeń).

13. W wielu decyzjach kwestia opłat w ogóle nie jest poruszana – nie wskazuje się, dlaczego odstąpiono od ich naliczenia (brak podstawy prawnej) lub zrezygnowano z wydania decyzji uwarunkowanej wykonaniem nasadzeń zamiennych.

14. W niektórych decyzjach jako podstawę wydania zezwolenia na usunięcie drzew przywołuje się kwestię zagrożenia wynikającego z faktu, iż drzewa rosną w niebezpiecznej odległości od zabudowy. Niestety, w żadnej części decyzji nie wyjaśniono, skąd wzięto normy bezpiecznej odległości dla danych typów zabudowy. Nie wykazano przy tym, że drzewa stwarzają zagrożenie, a jedynie, że mogą spowodować uszkodzenie zabudowy.

INNE BŁĘDY W DECYZJACH – RZADKIE, ALE ISTOTNE

1. Rzadkim (bo dotyczącym jednego tylko organu), ale bardzo poważnym błędem było odstąpienie od naliczenia opłat – organ wydawał decyzje uzależnione od nowych nasadzeń, wskazując w treści decyzji, że dopiero nie wykonanie nasadzeń będzie skutkowało naliczeniem opłat, co jest niezgodne z przepisami prawa.

2. W badaniu pojawiły się zezwolenia, w których nie wskazuje się nazw gatunkowych, a jedynie rodzajowe (co w przypadku naliczania opłat ma niekiedy zasadnicze znaczenie), bądź nie podaje się parametrów dendrometrycznych usuwanych drzew (obwodów pni mierzonych na wysokości 130 cm).

3. W badaniu przewinęły się również decyzje, w których zabrakło jakiegokolwiek uzasadnienia. W przypadkach tych powoływano się na art.107 §4 kpa, który stanowi , że można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy ta uwzględnia w całości żądanie strony. W takich wypadkach nie można mieć pewności, iż organ rozważał interes społeczny oraz że wypełnił swój ustawowy obowiązek wnikający z uop dotyczący ochrony drzew (por. opinia prawna w załączeniu).

4. Pojawiły się decyzje, w których nie wyszczególnia się, jakie drzewa rosły na których działkach lecz zezwala się zbiorczo na usunięcie drzew „w liczbie… / na terenie działek…".

5. Czasami decyzje w orzeczeniu wskazują, że ich wydanie zostało uwarunkowane wykonaniem nowych nasadzeń, jednak w uzasadnieniu nie zostaje to potwierdzone. Nie wiadomo więc, czy nasadzenia były wymagane, a jeżeli tak to jakie, w jakiej liczbie i kiedy.

6. Przy decyzjach uwarunkowanych nowymi nasadzeniami pojawiają lakoniczne i nieprecyzyjne uzasadnienia decyzji warunkowej, np. „[…] W celu zrekompensowania ubytku w ekosystemie miasta Strona zobowiązana jest do uzupełnienia ubytku poprzez wykonanie nowych nasadzeń […]". Lub w innej decyzji: „[…] Biorąc pod uwagę zagospodarowanie i sposób użytkowania , w pkt. 2 sentencji decyzji ustalony został obowiązek odtworzenia drzewa […]".

7. Zdarzają się decyzje, w których umorzono postępowanie w sprawie wydania zgody na usunięcie drzew gatunku śliwa ałycza, orzech włoski czy leszczyna pospolita, wskazując że są to gatunki drzew owocowych. Nie odniesiono się do miejsca i charakteru istniejącego nasadzenia, w związku z czym przyporządkowano je do drzew owocowych wyłącznie w oparciu o gatunek, co jest niezgodne z liną orzeczniczą, wskazującą, że „[…] o zakwalifikowaniu drzewa do grupy owocowych powinna decydować przydatność towarowa drzewa dla człowieka, a więc możliwość pozyskiwania owoców na jego potrzeby […], czy drzewo ma przymiot owocowego, w znaczeniu jaki nadaje mu art. 83 ust. 6 pkt 2 ustawy, powinien decydować również cel, w którym konkretne drzewo posadzono lub miejsce, gdzie rośnie. Tak więc dopuszczalnym jest uznanie tego samego gatunku drzewa za drzewo owocowe bądź ozdobne zależnie od konkretnych okoliczności sprawy […]" (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 grudnia 2010 roku II SA/Lu 580/10).

8. W jednym z zezwoleń na usunięcie 11 szt. drzew oraz 261 m^2 krzewów (pkt 2. orzeczenia decyzji) uzależniono od terminu dokonania wycinki w czasie „[…] od dnia 16.10.2014 r. do dnia 28.02.2015 r. […]" uzasadniając to tym, że „[…] gęste zarośla porastające rów melioracyjny na terenach rolnych […] mogą być potencjalnym miejscem lęgowym dla gatunków należących do awifauny (ptaki) […] w związku z powyższym ustalono warunkowy termin usunięcia drzew i krzewów określonych w punkcie 2 orzeczenia niniejszej decyzji na czas poza okresem lęgowym ptaków […]". Należy jednak podkreślić, że przepis Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 października 2014 roku w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. z roku 2014, poz.1348) wprawdzie wskazuje, że zakaz „ […] niszczenia, usuwania lub

uszkadzania gniazd […] nie dotyczy usuwania od dnia 16 października do końca lutego gniazd ptasich z obiektów budowlanych lub terenów zieleni, jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa lub sanitarne […]", ale nie pozwala, aby w okresie tym można było niszczyć siedliska lub ostoje będące obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania (które zgodnie z w/w Rozporządzeniem podlegają ochronie), w związku z czym usunięcie przedmiotowych zakrzaczeń winno być poprzedzone uzyskaniem zezwolenia RDO na odstępstwa od w/w zakazów.

9. W jednej z decyzji zezwolono na usunięcie 222 szt. drzew, jednakże ani w orzeczeniu, ani w uzasadnieniu decyzji nie określono, jakie obwody pni miały drzewa przeznaczone do usunięcia (jedynie wskazano w orzeczeniu że „[…] zgodnie z załączoną do wniosku mapą określającą usytuowanie drzew na gruncie […]").

LAKONICZNOŚĆ UZASADNIEŃ DECYZJI – OKOLICZNOŚCI I POWODY WYCINKI

W większości przypadków merytoryczna część uzasadnienia decyzji sporządzana była w sposób lakoniczny (pobieżny). Wskazywane uzasadnienia okoliczności faktycznych, na podstawie których wydano zezwolenia, budzą wątpliwości (nie zawsze można z nich wywnioskować, dlaczego organ uznał, że dane drzewo można usunąć). Przykładowo:

- „[…] na pniu widoczne są ubytki powierzchniowe kory […]"
- w związku z tym, iż przedstawiało „[…] znikome wartości przyrodnicze […]".
- wydzielający się posusz w dolnej części korony (co wskazywać może na normalne procesy wydzielania się zbędnych już drzewu części korony) organ uznał za „[…] stwarzanie zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i mienia […]".
- Drzewo „[…] rośnie w bliskiej odległości od budynku mieszkalnego i garażu. Drzewo ma widoczne pojedyncze suche gałęzie […]"
- „[…] Krzewy mają posusz, są rachityczne […] ograniczają prawidłowy wzrost drzewom […]"
- przyczyna usunięcia jest „[…] zgodna z wnioskiem […]"
- „[…] konieczne byłoby zredukowanie koron w stopniu wykraczającym poza dozwolony zakres prac pielęgnacyjnych określony w art. 82 ust. 1a […]"
- hipotetyczne przesłanki jak np. „[…] planowane uprzątnięcie oraz niwelacja części powierzchni działki […] pod przyszłą działalność gospodarczą […]" lub: „[…] Podczas silnych, porywistych wiatrów wnioskowany świerk, który już obecnie jest wyższy niż wspomniany budynek mieszkalny grozi przełamaniem lub wywróceniem i spowodowaniem nieszczęśliwego wypadku lub szkód materialnych […]"
- „[…] Brzoza posiada ładną koronę i stabilny pień, ale nie przedstawia dużych walorów przyrodniczych i dendrologicznych […]"
- „[…] Oględziny w terenie potwierdziły stan drzew przedstawiony we wniosku […]"
- „[…] Krzewy ograniczają prawidłowy wzrost drzewom […]"

W niektórych decyzjach jako podstawę wydania zezwolenia na usunięcie wskazuje się również zagrożenie wynikające z niebezpiecznej odległości od zabudowy, przy czym nigdzie nie wyjaśnia się, skąd pochodzą normy bezpiecznej odległości od danych typów zabudowy. Ponadto nie wykazuje się, że drzewa stwarzają zagroże-

nie, lecz jedynie, że mogą spowodować uszkodzenie zabudowy (bądź zagrożenie).

Zdarza się, że w decyzjach zezwala się na usuwanie drzew, które w odniesieniu do opisu w orzeczeniu decyzji i protokole z oględzin nie wykazują oznak, które mogłyby świadczyć o zagrożeniu (na co powoływały się organy), przykładowo:

„[…] w koronie ok. 20% posusz […]",

„[…] ma wygięty i wychylony pień, wysoko ukształtowaną koronę (jedynie na wierzchołku drzewa). Brzoza zagraża wyłamaniem się […]",

„[…] Ponadto zakwalifikowano do usunięcia drzewa kolidujące z obiektami budowlanymi […]" ,

„[…] drzewo na pniu posiada znacznych rozmiarów pęknięcia, narośla chorobotwórcze oraz próchniejące ubytki […]".

W innym przypadku jałowiec pospolity kolidował z lampą oświetleniową,

„[…] ma widoczne pęknięcie pnia […]",

„[…] na pniu widoczne są ślady próchnienia […]",

„[…] korona drzewa ukształtowana jest jednostronnie, od dołu widoczne jest zasychające igliwie […]",

„[…] drzewo jest pochylone w kierunku domu, korona drzewa ukształtowana jest jednostronnie, widoczny jest odłamany jeden konar […]",

„[…] Na pniu oraz w koronie widoczne intensywne wycieki żywicy […]"– na wiśni ozdobnej,

„[..] śnieguliczka, suchodrzew, forsycja i jaśminowiec […] Wg załączonych protokołów firmy Quatro s.c. korzenie krzewów wrastają w przedmiotowy wodociąg […]",

"[…] rosną na części działki, wcześniej użytkowanej rolniczo. W chwili obecnej drzewa te kolidują z planowanym zagospodarowaniem nieruchomości na uprawę warzyw […] zachodzi uzasadniona konieczność usunięcia przedmiotowych drzew […]",

„[…] Na pniu drzewo posiada ubytki powierzchniowe z zaawansowanym rozkładem tkanek […]",

„[…] rośnie w bliskiej odległości od budynku mieszkalnego i garażu. Drzewo ma widoczne pojedyncze suche gałęzie […] W obecnym stanie wyszczególnione drzewa zagrażają bezpieczeństwu mienia […]",

„[…] Krzewy mają posusz, są rachityczne […] ograniczają prawidłowy wzrost drzewom […]",

„[…] zgniły pień […]",

przyczyna usunięcia „[…] zgodna z wnioskiem […]",

Wymienione zjawiska nie muszą stanowić powodu do wycinki, ponieważ na ogół nie oznaczają złego stanu drzewa. Jeśli jednak stan drzewa rzeczywiście kwalifikuje je do wycięcia, należy precyzyjnie określić podstawę takiej decyzji – np. w przypadku ubytków w pniu drzewa należy określić ich zasięg, znaczenie dla drzewa oraz reakcję drzewa na uszkodzenie (czy jest w stanie sobie z nim poradzić nie stwarzając zagrożenia dla otoczenia).

RÓŻNE ZALECENIA DLA NASADZEŃ ZAMIENNYCH

W przypadku wydawania zezwoleń uwarunkowanych wykonaniem nasadzeń zamiennych decyzje są zróżnicowane i zawierają odmienne uwarunkowania, w zależności od strony postępowania. Szczególne obostrzenia występują w przypadku inwestycji, gdzie wskazuje się m.in. gatunki (czasami wraz z odmianami bądź formami), liczbę drzew, miejsce nasadzeń, parametry dendrometryczne (obwód, wysokość) oraz dodatkowe zalecenia techniczne (zaprawianie dołów ziemią urodzajną, palikowanie, podlewanie itp.), Pojawiają się w nich również enigmatyczne stwierdzenia (i to jedynie w uzasadnieniu decyzji, a nie samej sentencji) – typu: „należy uzupełnić zadrzewienie poprzez wykonanie nasadzenia szpalerowego drzew gatunków rodzimych wzdłuż ciągu komunikacyjnego" lub „wykonać nasadzenia drzew, krzewów i bylin […], po zakończeniu inwestycji budowlanej, zgodnie z załączonym do dokumentacji projektem nowych nasadzeń […]" – z których niewiele wynika, bo nie można ani ich kontrolować, ani egzekwować.

Zmiany z 2015 roku w Ustawie o Ochronie Przyrody wprowadziły możliwość precyzowania wymogów dotyczących nasadzeń zastępczych.

Art. 83 d ust. 2 mówi, że w przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzew / krzewów od wykonania nasadzeń zastępczych, zezwolenie określa dodatkowo:

1) miejsce nasadzeń,

2) liczbę drzew lub wielkość powierzchni krzewów,

3) minimalny obwód pni drzew na wysokości 100cm lub minimalny wiek krzewów,

4) gatunek lub odmianę drzew lub krzewów,

5) termin wykonania nasadzeń,

6) termin złożenia informacji o wykonaniu nasadzeń.

Wskazywane w decyzjach nasadzenia zastępcze realizowane są w odmienny sposób przez różne organy (a nawet w ramach tego samego organu warunki te wskazywane były w różny sposób). Różnice te wynikały nie tylko z odmiennych interpretacji art. 83 ust.3 u.o.p. oraz wybranej linii orzeczniczej (od wskazywania jednego drzewa nasadzanego w zamian za jedno wycinane, po szerokie uwarunkowania dotyczące: gatunków i odmian, większej liczby drzew nasadzanych od usuwanych, obwodów pni bądź wysokości drzew, warunków technicznych dotyczących palikowania nasadzeń, jak również obowiązku pisemnego poinformowania (w oznaczonym czasie) organu o terminie i miejscu wykonania nasadzeń wraz z dostarczeniem mapki z lokalizacją poszczególnych nasadzeń. Zdarzały się również zobowiązania do zawarcia umowy z firmą ogrodniczą na 3-letnią pielęgnację nasadzonych drzew, bądź wymóg dostarczenia rachunków potwierdzających wykonanie nasadzeń przez firmę zajmującą się wykonywaniem nasadzeń. Zróżnicowanie to zależało również od tego, kto miał otrzymać decyzję – jeżeli dotyczyło to jednostki związanej z instytucją, która wydawała zezwolenie, wtedy decyzje bywały „łagodniejsze", natomiast w przypadku inwestorów warunek nasadzeń zazwyczaj był „surowszy", co wynikało z tego, że strona nie odwoływała się od decyzji chcąc jak najszybciej zrealizować planowaną inwestycję. Wskazywana liczba nasadzeń kompensacyjnych również była silnie zróżnicowana – od wielokrotności drzew wycinanych, przez stosunek jeden do jednego, aż po wskazywanie mniejszej liczby drzew do nasadzeń w stosunku do liczby drzew wycinanych (co wynikało z błędnej interpretacji przepisu dotyczącego drzew wielopniowych). Zdarzało się również, że w zamian za usuwane drzewa – niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody i linią orzeczniczą – jako kompensację wskazywano do nasadzeń krzewy lub byliny zamiast drzew.

NADUŻYCIA I PRZEKROCZENIA KOMPETENCJI

W badanych decyzjach organy czasami nadużywały swojej władzy lub wykraczały poza swoje kompetencje np.:

- W przypadku drzew usuwanych w związku z inwestycją wydawano decyzję z rygorem jej natychmiastowej wykonalności (na podstawie art. 108 §1 kpa), przez co strona nie musiała czekać na uprawomocnienie się decyzji (14 dni). W ramach uzasadnienia stwierdzano np. : „[…] Z uwagi na pilną konieczność rozpoczęcia prac budowlanych […]" lub „[…] Na wniosek strony ze względu na ważny interes społeczny […]".

- Zdarzały się miasta, gdzie w przypadku wniosków złożonych przez inwestorów decyzje były wydawane pod warunkiem wniesienia wyliczonej opłaty, natomiast w przypadku inwestycji miejskich opłata była odraczana pod warunkiem wykonania nasadzeń zamiennych.

- W jednym przypadku organ uznał, że „[…] nie podwyższono opłat z uwagi na fakt posiadania przez inwestora planu ponownego zagospodarowania terenu zielenią po zrealizowaniu Projektu i deklarację nasadzeń kompensacyjnych na terenie publicznym Miasta […]". Taka dowolność w interpretowaniu przepisów jest przykładem naruszenia prawa, ponieważ organ nie miał żadnych podstaw prawnych do pominięcia nałożenia na stronę opłaty podwyższonej o 100% (nie upoważniała go do tego żadna regulacja prawna).

- Zdarzały się sytuacje, że pracownik organu nie rozumiał przepisów bądź źle je interpretował. Przykładowo: „[…] brak potwierdzenia nasadzeń kompensujących spowoduje naliczenie opłaty zgodnie z cyt. aktami prawa […]", stoi w sprzeczności z przepisami u.o.p., ponieważ w art. 86 ust. 1 pkt 9 czytamy, że „[…] Nie pobiera się opłat za usunięcie drzew […] które obumarły […]", a jak wskazuje wniosek, strona wnosiła o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew „uschłych", w związku z czym nie można naliczyć opłaty za ich usunięcie zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 9 u.o.p.

Szczególnie ważny jest problem dotyczący wskazania warunku nasadzeń zamiennych w przypadku zezwoleń, w którym nie naliczono opłaty (choć w przypadku naliczenia opłaty również on występuje, jednak nie jest tak problematyczny, ponieważ dotyczy sytuacji, w których strona zazwyczaj nie odwołuje się od wskazań organu z uwagi na konieczność szybkiego realizowania inwestycji oraz z uwagi na fakt, że nasadzenia zamienne i tak generują niższe koszty w porównaniu do naliczonej opłaty). Żaden przepis prawny nie wskazuje wprost, w jakich przypadkach organ może wydać decyzję zależną z nasadzeniami zamiennymi ani w jaki sposób może określić uwarunkowania szczegółowe, np. liczbę nowo nasadzonych drzew oraz ich parametry. Problem ten pozostaje w granicach uznania administracyjnego (co oznacza, że urzędnik musi samodzielnie określić kryteria). Jedyny przepis regulujący te kwestie zawarty został w art. 83 ust. 3 u.o.p., w którym wskazano że „wydanie zezwolenia, […] może być uzależnione od […] zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów". Jego następstwem były sprzeczne orzeczenia SKO i wyroki Sądów Administracyjnych, które przyczyniły się do tego, że organy w odmienny sposób podchodziły do kwestii wykonywania nasadzeń zamiennych. W skrajnych przypadkach organy odwoławcze (SKO lub Sądy Administracyjne) uznawały, że „[…] nałożenie takiego obowiązku będzie uzasadnione tylko wtedy, gdy z analizy stanu środowiska przyrodniczego w miejscu, gdzie rosły drzewa […], wynika że usunięcie drzew lub krzewów wywoła poważny uszczerbek w środowisku. Natomiast jeżeli straty w środowisku nie będą znaczące, to nie powinno się nakładać takiego obowiązku […]", łącznie ze stwierdzeniami, że w przypadku usuwania drzew obumarłych rosnących w pasach drogowych (m.in. w założeniach alejowych) nie należy nakładać obowiązku nasadzeń, ponieważ nie powstał uszczerbek w środowisku skoro drzewo było martwe.

POZYTYWNE PRZYKŁADY W POSTĘPOWANIACH O WYDANIE ZEZWOLENIA

Poniżej wskazujemy na pozytywne przykłady rozwiązań oraz postępowań. Niestety, w trakcie badań nie zidentyfikowaliśmy ich zbyt wiele. Są to:

- krytyczne podejście do uchylania decyzji przez SKO i przy ponownym rozpatrywaniu przez organ I instancji (gminy) podtrzymywanie swojego wcześniejszego stanowiska – np. zezwolono na usunięcie 5 szt. drzew oraz nie zezwolono na usunięcie 2 szt. drzew, stwierdzając w uzasadnieniu decyzji, że „[…] Decyzją nr SKO V 428/433/38/15 z 2015.02.19 Samorządowe Kolegium Odwoławcze […] uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy organ I instancji podtrzymuje wcześniejsze rozstrzygnięcie administracyjne […]"
- W przypadku cennych drzew konserwatorzy zabytków posiłkują się ekspertyzami dendrologicznymi określającymi stan drzew w celu potwierdzenia konieczności wydania zezwolenia na ich usunięcie.
- Spośród analizowanych decyzji jeden organ (Katowice – miasto na prawach powiatu) nie wydawał decyzji w swojej sprawie, wnioskując do SKO o ustalenie organu właściwego do prowadzenia postępowania.

MONITORING NASADZEŃ ZASTĘPCZYCH (BADANIE 2)

CZYM SĄ NASADZENIA ZASTĘPCZE?

Wycinka drzew zawsze powinna być rozwiązaniem ostatecznym. Czasami jednak wymiana drzew jest dużo lepszym rozwiązaniem niż oglądanie umierających roślin w następnych latach. Wiele inwestycji przyczynia się do zmiany warunków siedliskowych. Czasami – mimo zastosowania poprawnych zabezpieczeń drzew w czasie realizacji inwestycji – nowe warunki bytowe niestety mogą okazać się dla roślin zbyt trudne. Korzyści płynące z wydawania decyzji na rzecz nasadzeń zastępczych to m. in. realna rekompensata za usunięte drzewa w miejscach zaplanowanych inwestycji, możliwość realizowania planowanej w gminach polityki wprowadzenia i wymiany zadrzewień itp. Wymaga to jednak precyzyjnych zaleceń dotyczących nasadzeń zastępczych, prowadzenia monitoringu tych nasadzeń, ich pielęgnacji oraz strategicznego podejścia do wyznaczania terenów pod nasadzenia.

KIEDY NASADZENIA ZASTĘPCZE? – WARIANTY DECYZJI

Stosownie do art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody decyzja zapadająca po rozpoznaniu wniosku o usunięcie drzewa lub krzewu może mieć postać:

1) odmowy udzielenia zezwolenia,

2) udzielenia zezwolenia:
   a) prostego,
   b) uwarunkowanego:
      b1) przesadzeniem drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo
      b2) zastąpienie innymi drzewami lub krzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych.

Ponieważ w art. 83 ust. 3 ustawodawca użył wyrazu „albo" wskazującego na alternatywę stanowczą, oczywiste jest, że zezwolenie może być uwarunkowane albo przesadzeniem, albo nasadzeniem zastępczym, nie może być natomiast uwarunkowane jednocześnie przesadzeniem i nasadzeniem zastępczym.

Przepisy art. 84 ust. 4, 5 i 5a ustawy o ochronie przyrody dotyczą zezwoleń uwarunkowanych, o których mowa w art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, przy czym ustawodawca potraktował jednakowo uwarunkowanie przesadzeniem i nasadzeniem zastępczym.

W obu wariantach zezwolenia uwarunkowanego organ właściwy do wydania zezwolenia (zarówno wójt, burmistrz, prezydent miasta, jak i wojewódzki konserwator zabytków lub starosta) ma obowiązek odroczenia terminu opłaty za usunięcie na okres 3 lat od wydania zezwolenia (sztywno ujęty w przepisach). Po upływie 3 lat (liczonych tym razem od przesadzenia lub dokonania nasadzenia zastępczego) organ ma obowiązek sprawdzić, czy drzewa (krzewy) przesadzone lub nowo nasadzone zachowały żywotność. Wynik kontroli może być dwojaki:

1) drzewa (krzewy) przesadzone lub nowo nasadzone zachowały żywotność – wtedy należność z tytułu opłaty podlega umorzeniu,

2) drzewa (krzewy) przesadzone lub nowo nasadzone nie zachowały żywotności – wtedy należy sprawdzić, z jakich powo-

dów nie zachowały żywotności; wynik kontroli ponownie może być dwojaki:

a) drzewa (krzewy) przesadzone lub nowo nasadzone nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości (sformułowanie znacznie szersze od występujących w poprzednich przepisach kategorii siły wyższej lub klęski suszy, ale niewątpliwie obejmujące przede wszystkim siłę wyższą lub klęski suszy) – wtedy należność z tytułu opłaty podlega umorzeniu (art. 84 ust. 5),

b) drzewa (krzewy) przesadzone lub nowo nasadzone nie zachowały żywotności z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości (z reguły chodzi o niewłaściwą pielęgnację) – wtedy należności z tytułu opłaty należy pobrać (art. 84 ust. 5a).[1]

LICZBA WYCINANYCH DRZEW A NASADZENIA ZASTĘPCZE

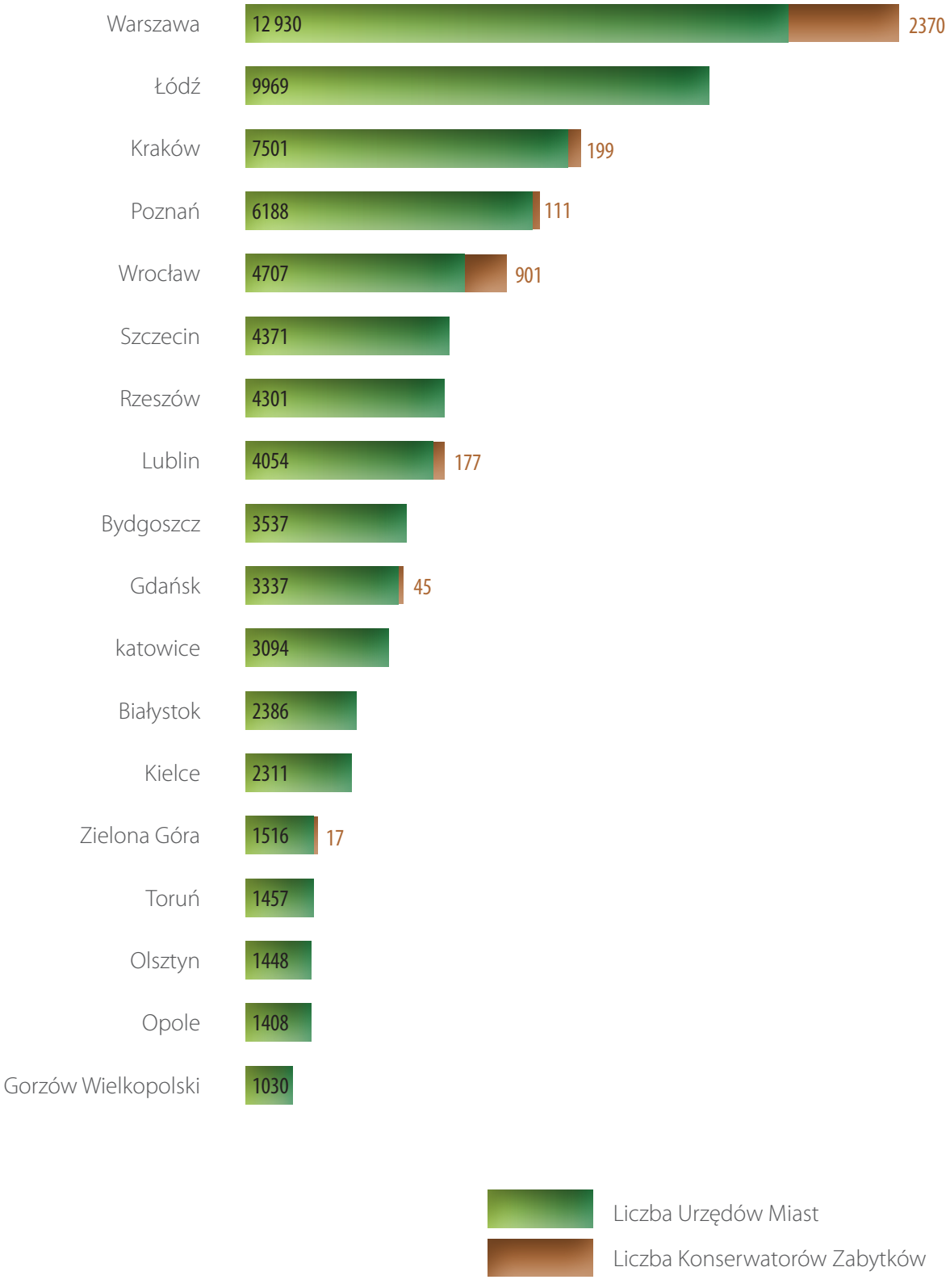
Ze zgromadzonych danych pozyskanych z 36 urzędów (siedem biur miejskich konserwatorów zabytków, siedemnaście głównych miast, w tym wszystkie miasta wojewódzkie oraz dwanaście dzielnic Warszawy) **wynika, że w latach 2011–2014 wydano 80 098 decyzji zezwalających na usunięcie drzew**. Na wykresie poniżej przedstawiono zestawienie danych z podziałem na lata. Wyraźnie widać tendencję wzrostową w liczbie wydawanych decyzji na usuwanie drzew i krzewów. Przyjmując ostrożnie, że na każdą decyzję przypada średnio 10 drzew (średnia z naszej próby) można założyć, że **łącznie w ciągu 4 lat, w 16 miastach wojewódzkich, usunięto blisko 800 tys. drzew**. Dla zobrazowania tej sytuacji można powiedzieć, iż wycięto obszar (jak park, czy dojrzały las) o powierzchni ok. 2600 ha (w młodym lesie jest ok 2000–3000 drzew/ha, w dojrzałym lesie czy parku już jedynie 200–300)**. Stanowi to obszar odpowiadający 26 Parkom Szczytnickim (pow. 100 ha) we Wrocławiu lub 220 Ogrodom Krasińskich w Warszawie (pow. 11,8 ha).**

Warto również zwrócić uwagę na fakt, **że jedynie w przypadku 20,75% (16 624 decyzji) zezwoleń zdecydowano o uwarunkowaniu ich nasadzeniami zastępczymi**.

Na kolejnym wykresie przedstawiono łączną liczbę decyzji z lat 2011–2014 przypadającą na poszczególne urzędy.

[1] Powyższy fragment pochodzi z książki *Prawna ochrona drzew i krzewów poza lasami w Polsce* autorstwa A. Habudy i W. Radeckiego, która została opublikowana w formie elektronicznej w ramach programu Drogi dla Natury, prowadzonego przez Fundację EkoRozwoju. Publikacja do pobrania na stronie www.aleje.org.pl.

Łączna liczba decyzji w latach 2011–2014



KONTROLA NASADZEŃ ZASTĘPCZYCH

Nasadzenia zastępcze powinny być monitorowane. Kontrola może dotyczyć realizacji postanowień decyzji – czyli wykonania obowiązku nasadzenia zastępczego, jak i zachowanie żywotności nasadzenia przez okres co najmniej 3 lat.

Kontrolę nasadzeń zastępczych po 3 latach wykonano jedynie w przypadku 1171 postępowań. Należy zwrócić uwagę na to, że w momencie wykonywania badania (2015 r.) taką kontrolę można było przeprowadzić jedynie dla decyzji wydanych w 2011 roku, w którym to wydano blisko 18 000 decyzji z czego ponad 4 tys. decyzji uwarunkowano nasadzeniami zastępczymi.

Zgodnie z otrzymanymi z urzędów odpowiedziach stwierdza się, że:

- w 6 333 przypadków formą kontroli wykonania nasadzeń zastępczych było otrzymanie oświadczenia od wnioskodawcy.
- w przypadku 2434 postępowań kontrola miała formę wizji terenowej.
- Urząd Dzielnicy Rembertów jako jedyny akceptował zgłoszenia telefoniczne.

W pozostałych przypadkach uzyskane odpowiedzi nie są jednoznaczne i nie można stwierdzić jaki sposób kontroli przypada na daną liczbę postępowań. Poniżej prezentujemy fragmenty odpowiedzi dotyczące formy kontroli nasadzeń:

„Każdy adresat decyzji informowany jest w wydawanym zezwoleniu o obowiązku złożenia pisemnej informacji o terminie i miejscu wykonania nasadzeń rekompensujących (kontrole nasadzeń mają charakter wybiórczy i przeprowadzane są przy okazji prowadzenia aktualnych postępowań w danym regionie)." – Urząd Miasta Katowice.

„Kontroli wykonania nasadzeń zastępczych, o których mowa w zezwoleniach wydanych w latach 2011-2014, tut. Organ dokonał jedynie w przypadkach, gdy ze względu na planowane nasadzenia opłata naliczona za usunięcie drzew została odroczona na okres 3 lat od dnia ich wykonania." – Stołeczny Konserwator Zabytków

„Nie jest prowadzony rejestr decyzji nakładających obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych. Szacuje się, iż obowiązek ten został nałożony w 90% wydanych zezwoleń"

„Prowadzone są w terenie kontrole wykonanych nasadzeń, z których pracownik Wydziału sporządza notatkę, często z dokumentacją fotograficzną" – Urząd Dzielnicy Wola

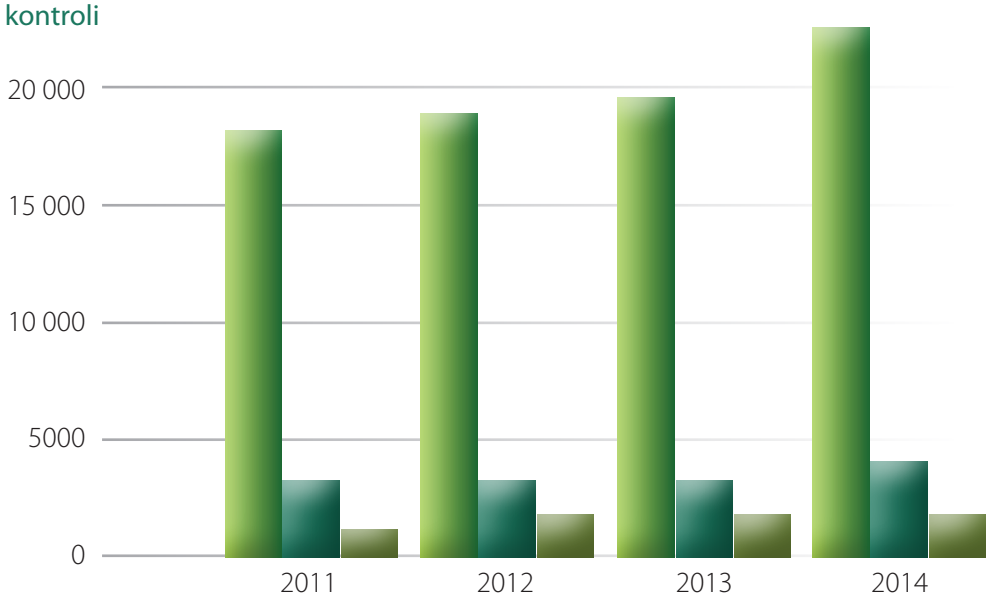
„Ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje przeprowadzenia kontroli wykonania obowiązku nasadzeń. Wobec powyższego organ nie dokonywał kontroli wykonanych nasadzeń, ale jedynie sporadyczne, w niektórych przypadkach przy okazji wizji w terenie w innych sprawach, miał wgląd na nasadzenia, co nie było dokumentowane." – Wydział Konserwacji i Środowiska dla Dzielnicy Białołęka

Warto jednak zauważyć, że **większość z wykonanych kontroli miało formę oświadczenia przesyłanego przez wnioskodawcę, który tym samym stwierdzał udatność nasadzeń zastępczych.**

Takie rozwiązanie może być bardzo szkodliwe dla przyszłości naszych drzew. Celem nasadzeń zastępczych jest przecież odtworzenie usług ekosystemowych świadczonych przez drzewa, które zostały usunięte. W przypadku usuwania dojrzałych drzew na zrównoważenie tych usług przez nowe nasadzenia musimy czekać dziesiątki lat. W lasach, po posadzeniu 2000–3000 drzew/ha, w ramach czyszczeń i trzebieży selekcjonowane są najlepsze drzewa i okresu rębności dożywa jedynie 200–300 drzew/ha. W przypadku nasadzeń zastępczych nie mamy możliwości wyselekcjonowania 10% najlepszych drzew. Od każdego sadzonego drzewa oczekujemy, że stanie się drzewem dojrzałym, a wiemy przecież, że drzewa rosnące w miastach nie mają łatwego życia. Narażone są na silne zanieczyszczenia, zasolenie, zagęszczenie gleby i inne czynniki, które utrudniają ich prawidłowy rozwój – aby mogły dożyć co najmniej wieku dojrzałego, należy je objąć troskliwą opieką. W związku z powyższym udat-

ność nasadzeń powinna być skrupulatnie monitorowana, a stan młodych drzew fachowo oceniany. Oświadczenie wnioskodawcy, który często na drzewach się nie zna, porządkuje dokumentację, ale nic nie mówi o faktycznym stanie drzew. Jako przestrogę można przytoczyć sprawę prowadzoną przez jeden z urzędów, gdzie podczas kontroli nasadzeń zastępczych w terenie okazało się, że **wnioskodawca, zamiast posadzić drzewa, włożył w ziemię ucięte gałęzie i liczył na podpisanie protokołu.**

Zestawienie liczby decyzji, nasadzeń zastępczych oraz ich kontroli



	2011	2012	2013	2014
Liczba wydanych decyzji	17 647	19 149	19 968	23 334
Liczba decyzji z nasadzeniami zastępczymi	4086	3941	3841	4756
Liczba skontrolowanych decyzji (z obowiązkiem nasadzeń zastępczych)	1891	2363	2231	2335

DEKALOG DOBREGO ZEZWOLENIA NA WYCINKĘ DRZEW

1. Nie ulegaj presji osoby wnioskującej o wycinkę. Drzewa są cenne z bardzo wielu powodów i bardzo wolno rosną. Zawsze bierz pod uwagę interes społeczny i perspektywę długoterminową (o której wnioskodawca nawet nie pomyślał).

2. Nie podejmuj decyzji pochopnych ani nie wydawaj ich w pośpiechu, zwłaszcza w obliczu nacisków społecznych, np. po silnych wichurach – drzewa, które przetrwały wichurę najczęściej nie stanowią zagrożenia.

3. Zawsze wykonuj oględziny drzew, a w przypadku cennych drzew w razie wątpliwości zleć wykonanie ekspertyzy dendrologicznej!!!

4. Oceń wartość przyrodniczą, historyczną, kulturowa i krajobrazową drzewa. W przypadku drzewa wartościowego wskaż kompensację przyrodniczą np. w formie nasadzeń zamiennych.

5. Bierz pod uwagę nie tylko samo drzewo, ale i jego otoczenie (np. wpływ infrastruktury na drzewo, wpływ prac ziemnych i budowlanych itp).

6. W razie potrzeby przesuń termin zakończenia sprawy i wykonaj ponowne oględziny, np. po okresie zimowym przeprowadź ponowne oględziny wiosną w celu stwierdzenia występowania gatunków chronionych (gdy zachodzi prawdopodobieństwo ich występowania).

7. Pisz zwięzłe orzeczenia decyzji, zgodnie z nowymi zasadami ustawy o ochronie przyrody (art.83d), a w części uzasadnienia faktycznego opisz sprawę w taki sposób, aby była czytelna dla strony (wystrzegaj się terminów naukowych i specjalistycznych, ponieważ strona może mieć problem z ich zrozumieniem). Napisz precyzyjnie, dlaczego wydałeś zgodę na usunięcie drzewa lub dlaczego nie zezwoliłeś na jego usunięcie (oprócz podstaw prawnych opisz także cechy, które skłoniły cię do takiego, a nie innego rozstrzygnięcia)

8. Pouczaj o obowiązkach wynikających z ochrony gatunkowej, w tym o konieczności uzyskania zezwolenia RDOŚ na odstępstwa od zakazów (do gatunków chronionych należą nie tylko ptaki, a zimą w niektórych drzewach hibernują nietoperze!!!).

9. Pamiętaj, że topola czarna w odmianie włoskiej to nie mieszaniec topoli obcego pochodzenia, lecz gatunek rodzimy (sztucznie wyhodowana forma pokrojowa topoli czarnej). Zdarzają się wprawdzie mieszańce tej topoli z gatunkami nierodzimymi, ale są one rozpoznawalne, ponieważ są to okazy żeńskie, a ich pokrój jest znacznie szerszy od typowej formy.

10. Jeśli odstąpiłeś od wskazania nasadzeń zastępczych w zamian za usuwane drzewa, uzasadnij dlaczego zrezygnowałeś z obowiązku kompensacji przyrodniczej.

DODATKOWO:

11. Pamiętaj, że możliwość usuwania ptasich gniazd z drzew poza okresem lęgowym dotyczy wyłącznie sytuacji wynikających ze względów bezpieczeństwa lub z przyczyn sanitarnych, a zatem usuwanie drzew np. na terenach rolniczych lub w związku z inwestycją (jeśli występują tam gniazda) zawsze będzie się wiązało z koniecznością uzyskania decyzji RDOŚ w zakresie takich odstępstw (w postaci wydania zezwolenia na zniszczenie gniazd).

12. Pamiętaj, że sędziwe drzewa nie zawsze powinny być usuwane w całości – część z nich może pozostać jako świadkowie (w formie dolnej części pnia lub ze szczątkową koroną).

13. Nie podchodź bezkrytycznie do wniosków strony – rozważ dokładnie, czy nowe nasadzenia bądź przesadzenie drzew (o które wnioskuje strona) ma sens i dopiero wtedy podejmij decyzję (przyrodniczo i gospodarczo uzasadnioną).

WPŁYWY Z OPŁAT I KAR A WYDATKI NA NOWE NASADZENIA (BADANIE 3)

OPŁATY I KARY A ŚRODKI PRZEZNACZANE NA NOWE NASADZENIA

NALICZANIE OPŁAT ZA USUWANIE DRZEW I KRZEWÓW.

Przepisy ustawy o ochronie przyrody, w art.84 wskazują, że co do zasady za wydanie zezwolenia na usunięcie drzew/krzewów ponosi się opłatę. Wyjątkiem od tej zasady są przewidziane w art. 86 zwolnienia (wskazujące na 13 przypadków, w których opłata nie jest naliczana i pobierana).

„Opłaty nalicza i pobiera organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów" (o czym stanowi art.84 ust.2 u.o.p.), a więc

- **z reguły:** wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo starosta, jeżeli drzewa lub krzewy rosną na nieruchomości będącej własnością gminy,
- **wyjątkowo:** wojewódzki konserwator zabytków, jeżeli drzewa lub krzewy rosną na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków.

Artykuł 84 ust.3 usuwa jakiekolwiek wątpliwości, które pojawiały się w poprzednim stanie prawnym, w kwestii tego, czy wydaje się jedną czy dwie decyzje sprawa jest jasna: wydaje się jedną decyzję, w której jednocześnie:

- udziela się zezwolenia na usunięcie,
- ustala się opłatę (jeżeli nie zachodzi żadna z przyczyn zwalniających od opłat wymienionych w art. 86 ustawy o ochronie przyrody),
- określa się warunek pod jakim wydane zostało zezwolenie (wykonanie nasadzeń zamiennych w liczbie nie mniejszej niż ilość usuwanych bądź przesadzenie drzew/krzewów)
- określa się termin usunięcia, a jeżeli jest to zezwolenie warunkowe, to także termin przesadzenia lub posadzenia innych drzew lub krzewów.

Zezwolenia warunkowe

Przepisy art. 84 ust. 4, 5 i 5a ustawy o ochronie przyrody dotyczą **zezwoleń uwarunkowanych**, o których mowa w art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, przy czym ustawodawca potraktował jednakowo uwarunkowanie przesadzeniem i nasadzeniem zastępczym. Jednocześnie zezwolenie warunkowe może być wydane niezależnie od tego czy zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody wymagane jest naliczenie opłaty za wydanie zezwolenia czy tez nie.

W obu wariantach zezwolenia uwarunkowanego (nasadzeniami zamiennymi lub przesadzeniem) organ właściwy do wydania zezwolenia (zarówno wójt, burmistrz, prezydent miasta, jak i wojewódzki konserwator zabytków, bądź starosta), ma **obowiązek odroczenia terminu opłat za usunięcie** (w przypadku gdy zezwolenie to wydane zostało z naliczeniem opłat) na okres 3 lat od wydania zezwolenia (sztywno ujęty w prze-

pisach). Natomiast w przypadku gdy zezwolenie jest wydane bez naliczenia opłat warunek nasadzeń zamiennych bądź przesadzenia również zostaje wskazany w zezwoleniu z wskazaniem terminu ich przesadzenia lub wykonania nasadzeń zastępczych.

W obu (powyżej wskazanych) przypadkach, po upływie 3 lat (liczonych tym razem od przesadzenia lub dokonania nasadzenia zastępczego, jako terminu określonego w zezwoleniu) organ ma obowiązek sprawdzić, czy drzewa (krzewy) przesadzone lub nowo nasadzone zachowały **żywotność**. Wynik kontroli może być dwojaki:

1) drzewa (krzewy) przesadzone lub nowo nasadzone zachowały żywotność – wtedy należność z tytułu opłaty podlega umorzeniu,

2) drzewa (krzewy) przesadzone lub nowo nasadzone nie zachowały żywotności – wtedy należy sprawdzić, z jakich przyczyn nie zachowały żywotności; wynik kontroli ponownie może być dwojaki:
   a) drzewa (krzewy) przesadzone lub nowo nasadzone nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości (sformułowanie znacznie szersze od występujących w poprzednich przepisach kategorii siły wyższej lub klęski suszy, ale niewątpliwie obejmujące przede wszystkim siłę wyższą lub klęskę suszy) – wtedy należność z tytułu opłaty podlega umorzeniu (art. 84 ust. 5),
   b) drzewa (krzewy) przesadzone lub nowo nasadzone nie zachowały żywotności z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości (z reguły chodzi o nienależytą pielęgnację) – wtedy należność z tytułu opłaty należy pobrać (art. 84 ust. 5a).

Przy czym ustalenie czy drzewo zachowało żywotność czy też nie było zagadnieniem wielce uciążliwym, gdyż żadne akty normatywne nie regulowały tej kwestii (również

W przypadku wymienionym powyżej w pkt. 2b, gdy przeprowadzona kontrola wykaże, że nowo posadzone lub przesadzone drzewa / krzewy nie zachowały żywotności z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości stosujemy (w zależności od wydanego zezwolenia) dwa różne warianty postępowania:

WARIANT PIERWSZY
w przypadku gdy
naliczona została opłata:

W przypadku **naliczenia opłaty** za usunięcie drzewa lub krzewu **oraz uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od przesadzenia tego drzewa lub krzewu albo wykonania nasadzeń zastępczych (i odraczeniu terminu uiszczenia opłaty na okres 3 lat).**

Jeżeli przesadzone albo posadzone 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 usunięcia drzew.

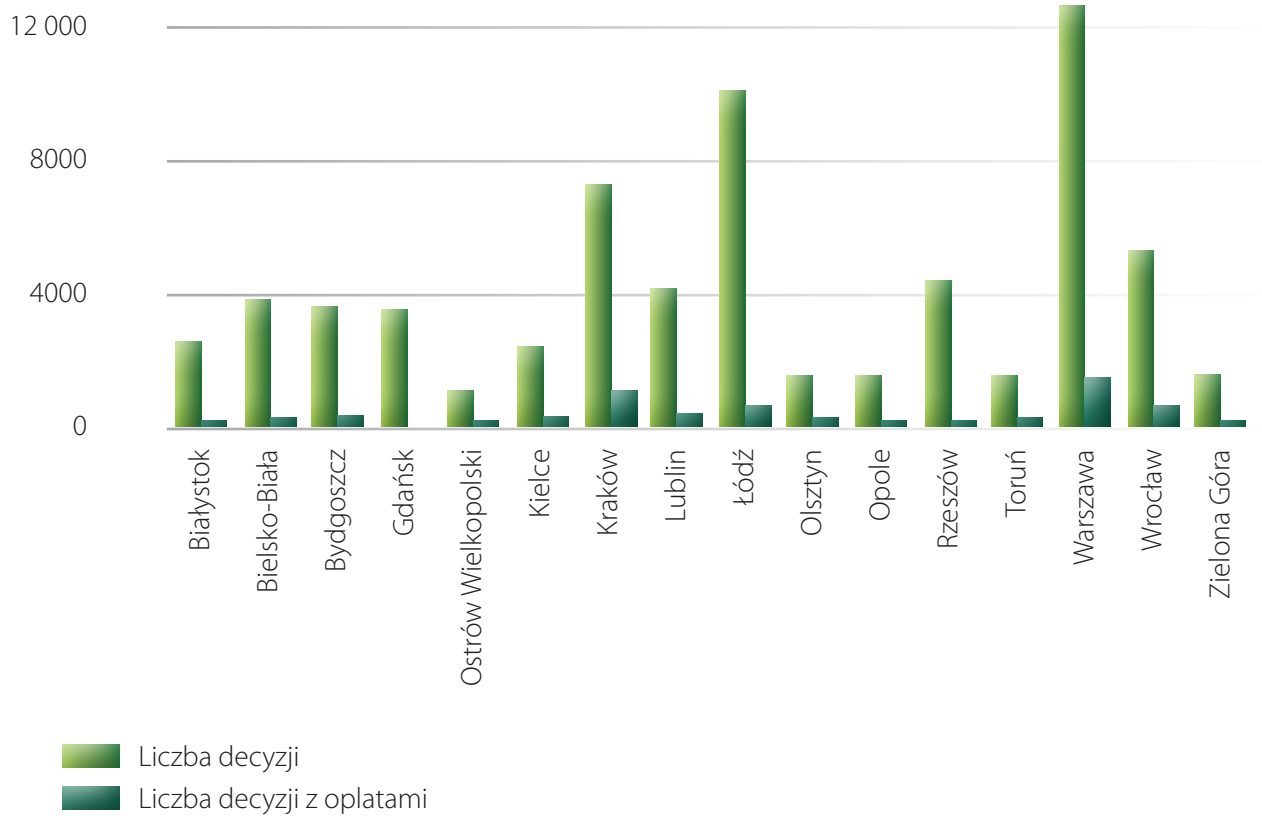
WARIANT DRUGI
w przypadku gdy
nie naliczono opłaty:

W przypadkach **gdy nie nalicza się** opłat, a wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu zostało uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, natomiast posiadacz nieruchomości nie wykonał nowych nasadzeń.

Uznaje się, że nie został dopełniony warunek pod którym wydano decyzję, co skutkuje wygaszeniem zezwolenia wszczęciem postępowania adminsitracyjnego o nałożenie adminsitracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew/krzewów bez wymaganego zzezwolenia.

NALICZANIE OPŁAT ZA USUWANIE DRZEW I KRZEWÓW.

Na zapytanie dotyczące opłat i kar za wycinkę drzew (treść wniosku w załączniku nr 3) uzyskano odpowiedź z 28 urzędów*i, w tym urzędy miast: Białystok, Kraków, Opole, Toruń, Wrocław, Olsztyn, Łódź, Kielce, Zielona Góra, Rzeszów, Bielsko-Biała, Lublin, Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Gdańsk, 11 dzielnic Warszawy: Wola, Mokotów, Śródmieście, Ursynów, Włochy, Białołęka, Ochota, Praga-Północ, Bemowo, Targówek, Wawer oraz dwa biura miejskich konserwatorów zabytków w Krakowie i Wrocławiu.



Z pozyskanych danych wynika, że w latach 2011–2014 organy wydały 65 427 pozwoleń na usunięcie drzew, z czego opłaty za ich usunięcie zostały naliczone w przypadku 5195 decyzji na łączną kwotę **554,5 mln zł**. Kwota z naliczonych opłat obejmuje zarówno opłaty do pobrania od razu po wydaniu decyzji jak też odroczone na okres 3 lat. Między innymi dlatego **kwota z opłat, która rzeczywiście wpłynęła w tym okresie do urzędów wyniosła nieco ponad 225 mln zł**. Średnia kwota naliczonych opłat przypadająca na jedną decyzję wyniosła ok. 138 tys. zł. W tabeli poniżej przedstawiono dane związane z naliczaniem i wpływem opłat.

Zestawienie liczby decyzji za lata 2011–2014 na usunięcie drzew, liczby decyzji zawierających opłaty i ich kwotę oraz kwotę dochodów z opłat wraz z odsetkami.

Instytucja	Liczba decyzji	Liczba decyzji z opłatami	Kwota opłat	Dochody z opłat z odsetkami
Białystok	2349	67	4 817 393,8	7 709 396,35
Bielsko-Biała	3646	203	21 762 748,81	
Bydgoszcz	3537	241	36 047 063,69	9184,7
Gdańsk	3382	0	13 094 141,58	16 759 100,92
Gorzów Wielkopolski	1030	62	9 493 023,72	491 050,07
Kielce	2311	207	4 707 526,6	
Kraków	7149	1015	56 001 316,25	22 180 775,67
Lublin	4054	364	43 035 877,18	4 019 197,23
Łódź	9969	565	88 140 636,22	10 368 422,61
Olsztyn	1448	188	28 002 435,64	693 005
Opole	1532	98	7 479 306,68	4 906 854
Rzeszów	4301	71	11 526 795,71	547,25
Toruń	1457	159		18 185 245,61
Warszawa	12 542	1303	150 018 806,02	66 711 784,96
Wrocław	5204	523	58 302 483,46	
Zielona Góra	1516	129	22 116 212,99	8 094 996,43
SUMA	65 427	5195	554 545 768,35	225 233 721,81

NALICZANIE KAR ZA NIELEGALNE USUWANIE DRZEW I KRZEWÓW

W odniesieniu do wymierzania i egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych właściwy jest zawsze wójt, burmistrz lub prezydent miasta, nawet jeśli nieruchomość jest wpisana do rejestru zabytków, ponieważ właściwość wojewódzkiego konserwatora zabytków jest ograniczona wyłącznie do wydawania zezwoleń oraz naliczania i ściągania opłat.

Zgodnie z art.88 u.o.p. , wójt, burmistrz albo prezydent miasta (wyjątkowo starosta w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy) wymierza administracyjną karę pieniężną. Przy czym zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu nakładania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów (Dz. U. Nr 219, poz. 2229).

Z zastrzeżeniem że kary mogły być nakładane wyłącznie na posiadacza (właściciela) nieruchomości z której usunięto bez zezwolenia drzewa/krzewy lub je zniszczono

Kara może być wymierzona za:

- zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności; co odnosi się do zapisów art.82 ust.1 u.o.p. wskazujących że „prace ziemne oraz inne prace związane z wykorzystaniem sprzętu mechanicznego lub urządzeń technicznych, prowadzone w obrębie bryły korzeniowej drzew lub krzewów na terenach zieleni lub zadrzewieniach powinny być wykonywane w sposób najmniej szkodzący drzewom lub krzewom" . Przy czym zapis ten w zasadzie mógł się odnosić jedynie do sytuacji w których stwierdzono zniszczenie drzewa/krzewu (a więc fakt wykonanych prac w sposób szkodzący drzewom lub krzewom powiązano z utratą przez drzewo/krzew żywotności), gdyż w żadnej regulacji prawnej nie wyjaśniono co należy rozumieć pod pojęciem wykorzystania sprzętu mechanicznego lub urządzeń technicznych w sposób najmniej szkodzący drzewom.
- usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia;
- zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych.

Karę tę powiązać należy z art.82 ust.1a u.o.p., gdzie wskazano dozwolony zakres wykonywania zabiegów w obrębie korony drzewa (na terenach zieleni lub zadrzewieniach), które mogły obejmować wyłącznie:

- usuwanie gałęzi obumarłych, nadłamanych lub wchodzących w kolizje z obiektami budowlanymi lub urządzeniami technicznymi;
- kształtowanie korony drzewa, którego wiek nie przekracza 10 lat;
- utrzymywanie formowanego kształtu korony drzewa.

Pomimo tak rygorystycznego zapisu w odniesieniu do dozwolonych prac wykonywanych w obrębie korony drzew (który miał zatrzymać nagminne głowienie drzew), nie odniesiono zamierzonego skutku, a wręcz doprowadzono do niszczenia drzew poprzez wydawanie zezwoleń na ich usunięcie , w przypadkach gdzie nastąpiło zachwianie statyki (w wyniku np. odłamania części korony, czy zmiany warunków zakotwienia w gruncie), a jej poprawę mogły by przynieść np. cięcia techniczne (odciążające) w koronie drzewa, które niestety wobec zapisu art.82 ust1a ustawy były sprzeczne z prawem (a więc zagrożone wszczęciem postępowania administracyjnego o nałożenie kary za spowodowanie zniszczenia drzewa poprzez niewłaściwe wykonanie zabiegów pielęgnacyjnych, zgodnie z art.88 ust1 pkt3 ustawy o ochronie przyrody) – na co wskazywał Krzysztof Gruszecki „[…] Kara pieniężna za zniszczenie drzewa powinna być wymierzona w każdym przypadku przeprowadzenia pielęgnacji z naru-

szeniem reguł wynikających z art. 82 ust. 1a u.o.p. […]".

Praktyka wykazała, że zdarzały się również przypadki omijania tego przepisu, oczywiście dla dobra drzew (ich ochrony), gdzie wykazywano, że jeżeli jakikolwiek ciecia wcześniej były na drzewie przeprowadzane, to każde następne jest tylko utrzymywaniem jego formowanego kształtu (a więc również prace techniczne w celu poprawy statyki drzewa), czyli zgodne z art82 ust.1a ustawy. Ponadto, jak pokazuje orzecznictwo (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 października 2014 r. II SA/Gl 977/14) wykonanie w koronie drzewa cięć innych niż wskazane w art.82 ust1a nie musi stanowić deliktu administracyjnego (zniszczenia drzewa) „[…] lecz powinno być powiązane z żywotnością drzewa. Zniszczeniem będzie bez wątpienia taka sytuacja, w ramach której żywotność drzewa nie zostanie zachowana […]" .Niestety droga ta również prowadziła do nadużyć, gdyż zbyt radykalne cięcia w koronie drzewa nie powodowały wszczęcia postępowania administracyjnego prowadzącego do nałożenia kary za zniszczenie drzewa lub wydawane decyzje były uchylane przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze (ewentualnie po 3 latach nałożona kara była umarzana). Zarówno komentarze do ustawy jak i orzecznictwo Sądów Administracyjnych (czy Samorządowych Kolegiów Odwoławczych) wskazują, że aby doszło do zniszczenia, należy utożsamić wykonany zabieg w koronie drzewa (niezgodny z art.82 ust1a) z utratą przez to drzewo żywotności lub niemożliwością odtworzenia przez nie korony. Jeżeli więc zabieg pielęgnacyjny przekraczający dozwolony zakres nie doprowadził do zniszczenia drzewa, to nie ma podstaw do zastosowania art. 88 ust. 1 pkt 3 ustawy (prof. W. Radecki) .

Należy również przypomnieć, że odmiennie od poprzedniej regulacji prawnej w zakresie wydatkowania wpływów z opłat i kar (kiedy to środki te stanowiły przychód gminnego funduszu ochrony środowiska, jako funduszu celowego, z którego wydatkować można było środki jedynie z przeznaczeniem ich na zadania związane z ochroną przyrody), w obecnym brzmieniu ustawy Prawo ochrony środowiska. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 672) stanowią one w całości dochód budżetu gminy (bądź starostwa), a więc środki te wydatkowane mogą być dowolnie, nie tylko w celach związanych z ochroną przyrody.

ŚRODKI POCHODZĄCE Z KAR ZA NIELEGALNE USUNIĘCIE DRZEW

W latach 2011–2014 urzędy miast wojewódzkich wydały 255 decyzje naliczające kary za usunięcie drzew. Łączna kwota naliczonych kar wyniosła nieco ponad 40,5 mln zł, a rzeczywiste wpływy do urzędów w badanym okresie wyniosły nieco ponad 4,3 mln zł co stanowi 10,86% kar naliczonych. Najwięcej kar, bo aż 106 naliczono w Krakowie (z czego 96 Urząd Miasta Krakowa).

Tabela 2. Zestawienie liczby decyzji za lata 2011–2014 naliczających kary za usunięcie drzew z podaniem ich kwot oraz wynikających z nich wpływów

Miasto	Liczba decyzji z karami	Kwoty kar	Dochody z kar
Białystok	4	155 255,36 zł	0,00 zł
Bielsko-Biała	7	2 787 070,84 zł	179 838,00 zł
Bydgoszcz	1	17 265,96 zł	17 546,76 zł
Gdańsk	3	2 818 333,48 zł	0,00 zł
Gorzów Wielkopolski	1	276 205,15 zł	51 985,95 zł
Kielce			181 455,99 zł
Kraków	106	7 321 074,00 zł	2 438 393,26 zł
Lublin	20	4 379 285,80 zł	128 457,21 zł
Łódź	8	1 883 432,75 zł	
Olsztyn	4	992 681,64 zł	0,00 zł
Opole	4	146 231,61 zł	
Rzeszów	0	0,00 zł	0,00 zł
Toruń	9	8 157,40 zł	0,00 zł
Warszawa	71	19 821 264,63 zł	1 013 157,06 zł
Wrocław	16	0,00 zł	360 596,25 zł
Zielona Góra	1	397,49 zł	0,00 zł
SUMA	255	40 606 656,11 zł 554 545 768,35 zł	4 371 430,48 zł

WPŁYWY Z OPŁAT I KAR A ŚRODKI WYDATKOWANE NA UTRZYMANIE ZIELENI OGÓŁEM

Łącznie w latach 2011–2014 do kas urzędów wpłynęło ponad 229,5 mln zł z tytułu opłat i kar. W tym samym czasie na utrzymanie zieleni wydały one kwotę blisko 259 mln zł. Oznacza to, że na utrzymanie zieleni wydano ok 13% więcej niż uzyskano z tytułu opłat i kar. Nie wszystkie urzędy (mowa tu o Bielsko-Białej, Gdańsku, Łodzi, Olsztynie, Rzeszowie, W-wa Bemowo oraz i Wrocławiu) wykazały wydatki związane z utrzymaniem zieleni.

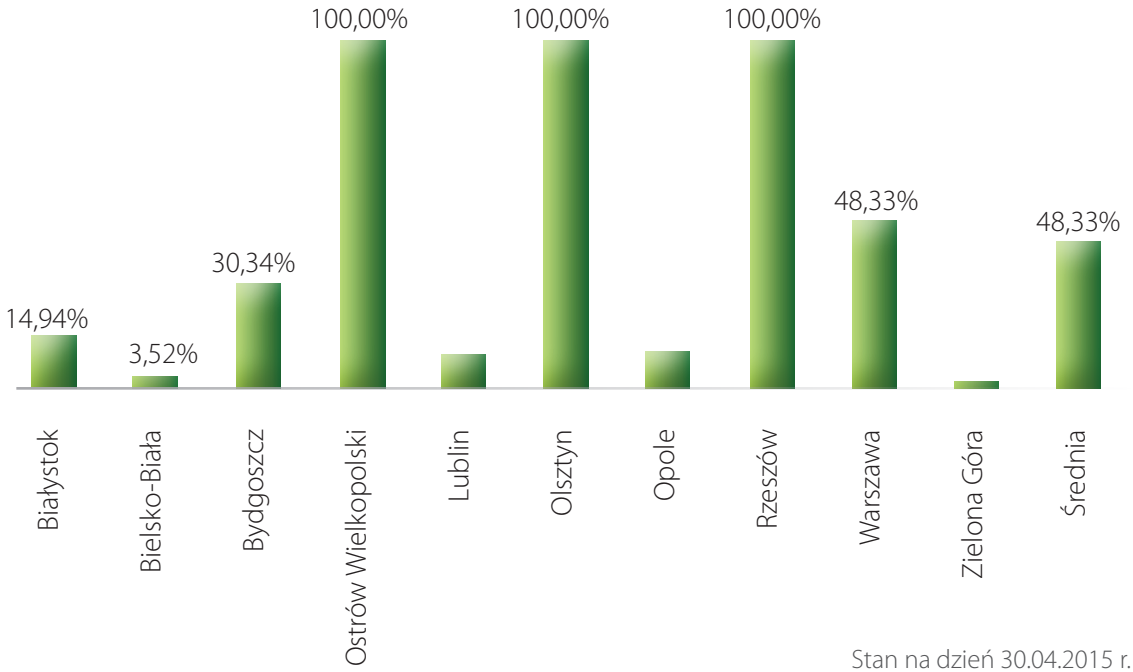
Tabela 3. Zestawienie dochodów pochodzących z opłat i kar za usuwanie drzew z wydatkami na utrzymanie zieleni w latach 2011–2014

Miasto	wpływy z opłat i kar	wydatki utrzymanie zieleni ogółem	wydatki nasadzenia	wydatki pielęgnacja
Białystok	7 709 396,35	30 751 954,09	1 948 164,39	2 647 704,96
Bielsko-Biała	179 838	b/d	b/d	b/d
Bydgoszcz	26 731,46	17 425 478,65	445 115,58	4 841 000,97
Gdańsk	16 759 100,92	b/d	b/d	b/d
Gorzów Wielkopolski	543 036,02	5 541 916,82	43 536,72	230 301,74
Kielce	181 455,99	3 975 142,00 zł	b/d	b/d
Kraków	24 619 168,93	62 107 300	b/d	b/d
Lublin	4 147 654,44	10 919 725	409 000	706 000
Łódź	10 368 422,61	b/d	b/d	b/d
Olsztyn	693 005	b/d	332 000	b/d
Opole	4 906 854	10 716 822,81	581 961,91	587 648,51
Rzeszów	547,25	27 275 173	3 009 247,5	2 818 727
Toruń	18 185 245,61	18 514 155,57	b/d	b/d
Warszawa	67 724 942,02	55 812 891,59	7 788 364,04	17 256 384,75
Wrocław	360 596,25	b/d	b/d	b/d
Zielona Góra	8 094 996,43	16 685 213	582 280	3 256 190
SUMA	229 605 152,29	259 725 772,53 zł	15 139 670,14 zł	32 343 957,93 zł

ŚRODKI WYDATKOWANE NA NOWE NASADZENIA I UTRZYMANIE DRZEW I KRZEWÓW

W badaniu poza podaniem ogólnych wydatków poniesionych na utrzymanie zieleni poproszono również o podanie wydatków na utrzymanie zieleni , ale z uwzględnieniem wydatków na nowe nasadzenia oraz pielęgnację drzew i krzewów. Spośród 28 instytucji 19 podało powyższe dane (w opracowniu dane od konserwatorów zabytków oraz z wydziału środowiska zsumowano do miast). Pozostałe urzędy nie prowadzą monitoringu tych wydatków lub nie przedstawiły danych pochodzących z jednostek miejskich zajmujących się utrzymaniem zieleni. Udział procentowy wydatków na nowe nasadzenia oraz pielęgnację drzew i krzewów w kwocie wydatków na utrzymanie zieleni jest bardzo różny w różnych miastach i wynosi od 2,51% w Gorzowie Zielonej Górze do 100% w Gorzowie Wielkopolskim, Olsztynie czy Rzeszowie. Wydaje się jednak mało prawdopodobne by całość wydatków na utrzymanie zieleni przeznaczana jest na nowe nasadzenia drzew i krzewów i ich pielęgnację, albowiem utrzymanie zieleni obejmuje również takie działania jak koszenie trawników czy sadzenie rabat, a nawet instalację małej architektury. Być może taki wynik w w/w miastach wiąże się z brakiem pełnego ewidencjonowania i monitorowania wydatków na nowe nasadzenia i pielęgnację drzew i krzewów.

Generalnie na podstawie otrzymanych informacji można stwierdzić, iż w niektórych miastach wydatki na utrzymanie zieleni przewyższają wpływy z tytułu opłat i kar. Natomiast łączna kwota na nowe nasadzenia i pielęgnacje stanowi nieco ponad 20% wpływów pochodzących z opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów oraz 18% wydatków na utrzymanie zieleni ogółem.



Stan na dzień 30.04.2015 r.

% wydatków przeznaczonych na nasadzenia i pielęgnacje w stosunku do całkowitych wydatków na utrzymanie zieleni

OPINIA PRAWNA

DOTYCZĄCA NOWELIZACJI USTAWY O OCHRONIE PRZYRODY W ZAKRESIE ZASAD USUWANIA DRZEW I KRZEWÓW

sporządzona dnia 14 stycznia 2016 r.
przez dra Jana Jerzmańskiego
z kancelarii Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy.
Prawo gospodarcze i ochrony środowiska. Sp. z o.o. we Wrocławiu
na zlecenie Fundacji Ekorozwoju we Wrocławiu

SPIS TREŚCI:

I. PRZEDMIOT OPINII

II. WAŻNIEJSZE AKTY PRAWNE BĘDĄCE PODSTAWĄ OPINII

III. ANALIZA PRAWNA

IV. WNIOSKI

I. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem opinii jest analiza zmian dokonanych w ustawie z 2004 r. o ochronie przyrody w zakresie prawnej ochrony drzew i krzewów.

II. WAŻNIEJSZE AKTY PRAWNE BĘDĄCE PODSTAWĄ OPINII

- Konstytucja RP
- Ustawa OP – ustawa z 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.);
- Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045);
- k.p.a. – Kodeks postępowania administracyjnego;

III. ANALIZA PRAWNA

1. Model prawnej ochrony drzew i krzewów

Dotychczasowy model prawnej ochrony drzew i krzewów został ukształtowany w 1980 r. Mimo obowiązywania w tym czasie kilku ustaw i ich licznych nowelizacji można z pewnym uproszczeniem postawić tezę, że model ten nie został od tego czasu zmieniony. Jest przy tym sprawą oczywistą, że rozwiązania szczegółowe ulegały w tym czasie istotnym modyfikacjom. Nie były to jednak zmiany zasadnicze – w tym sensie, że zachowana ciągłość prawna pozwalała na korzystanie z wcześniejszego orzecznictwa i poglądów doktryny. Jednocześnie oznaczało to, że rozpoznane problemy praktyczne stale i niezmiennie dotyczyły tych samych zagadnień. Kolejne zmiany regulacji nie prowadziły bowiem do uściślenia czy poprawienia rozwiązań kluczowych. Miały one raczej charakter techniczny lub porządkowy i dotyczyły w istocie rozwiązań szczegółowych.

Można przypomnieć, że wspomniany model prawnej ochrony drzew i krzewów zakładał:

- obowiązek zakładania i utrzymywania terenów zieleni oraz utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów;
- zakaz usuwania drzew i krzewów bez zezwolenia właściwego organu;
- opłaty w formie daniny publicznej za usuwanie drzew i krzewów na podstawie zezwolenia;
- kary pieniężne za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia, a także za niszczenie drzew i krzewów oraz terenów zielonych.

2. Stan prawny przed nowelizacją z 2015 r.

Punktem wyjścia dalszych rozważań uczynić można stan prawny z dnia 28 sierpnia 2015 r. (wejście w życie pierwszego pakietu przepisów ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektó-

rych innych ustaw /Dz. U. poz. 1045/ nowelizujących ustawę z 2004 r. o ochronie przyrody).

W ustawie z 2004 r. o ochronie przyrody obowiązek utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów nigdy nie został wyraźnie sformułowany. Można uznać, że jego rzeczywisty zakres wynikał z postanowień art. 82 oraz art. 88 – co dało się sprowadzić do:

- zakazu niszczenia terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowanego niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności;

- zakazu niszczenia drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowanego niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych;

- ograniczenia dozwolonych zabiegów pielęgnacyjnych dokonywanych w obrębie korony drzewa – choć dotyczyło to jedynie drzew rosnących na terenach zieleni lub zadrzewień.

Decyzja administracyjna uzyskanie której było warunkiem legalnego usunięcia drzewa lub krzewu była decyzja uznaniową. Ustawa nie formułowała kryteriów oceny zasadności wniosku – a tym samym możliwości odmowy udzielenia zezwolenia. Znajdowały tu zastosowanie zasady ogólne – tak dotyczące ochrony przyrody jaki postepowania administracyjnego. Ponadto uznaniu podlegało nałożenie obowiązku przesadzenia lub dokonania zasadzenia zastępczego. Granice tego uznania były w części wypadków determinowane obowiązkiem uzyskania zgody innego wyspecjalizowanego organu (dyrektor parku narodowego, regionalny dyrektor ochrony środowiska).

Nakaz uzyskiwania zezwolenia na usuniecie drzewa lub krzewu właściwego organu nie był jednak nigdy nakazem bezwzględnym. Stosowny art. 83 ust. 6 formułował dziesięć wyjątków obejmujących różne sytuacje (cechy naturalne – np. wiek; cechy formalne – np. istnienie stosownego rozstrzygnięcia administracyjnego w postaci odrębnej decyzji). Odnośnie podmiotów uprawnionych do uzyskania zezwolenia wyróżniono dwa ich rodzaje – posiadacza nieruchomości z uwzględnieniem odrębności użytkownika wieczystego oraz właściciela urządzeń przesyłowych.

Kolejne art. 84 – art. 87 określały zasady naliczania i pobierania opłat w związku z usuwaniem drzew i krzewów. Obowiązek opłatowy powstawał z mocy prawa z chwilą realizacji uprawnienia stwierdzonego w zezwoleniu. Stawki opłat były uzależniane od gatunku i rodzaju drzewa oraz obwodu pnia. W wypadku krzewów decydujące znaczenie miały dwa czynniki – powierzchnia i lokalizacja. Maksymalna wysokość stawek była określona w ustawie – ustalenie ich rzeczywistej wysokość było natomiast przedmiotem rozporządzenia wykonawczego.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że ustawa (art.86) określała trzynaście wyjątków od generalnej zasady pobierania opłat. Ponadto w wypadku skorzystania z możliwości nałożenia obowiązku dokonania przesadzeń lub zasądzeń zastępczych pobranie opłaty ulegało obligatoryjnemu odroczeniu na trzy lata – a po stwierdzeniu zachowaniu żywotności roślin oplata podlegała umorzeniu. Istniała również możliwość odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty. Obowiązek uiszczenia opłaty przedawniał się po upływie 5 lat od terminu, który powinno określać zezwolenie.

Ostatnia grupa przepisów (art. 88 i art. 89) ustanawiała zasady wymierzania kar pieniężnych. Dotyczyło to trzech rodzajów deliktów:

- zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności;

- usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia;

- zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych.

Były to przepisy bardzo restrykcyjne. W wypadku drzew i krzewów stawka kary zawsze stanowiła trzykrotną wartość opłaty wymierzanej w wypadku ich usunięcia na podsta-

wie zezwolenia. Jedyną możliwością uniknięcia kary było podjęcie skutecznych działań mających na celu zachowanie żywotności – w okresie trzech lat. Nie przewidziano wyraźnie żadnych innych okoliczności uzasadniających odstąpienie od wymierzenia kary lub jej zróżnicowanie. Ponadto szereg wątpliwości rodzic mogły przepisy dotyczące sposobu ustalenia okoliczności faktycznych stanowiący podstawę do ustalenia wysokości kary.

3. Wyrok TK z 2014 r.

Jak już wspomniano powyżej przedstawiony model regulacji prawnej ochrony drzew i krzewów był wynikiem długiej ewolucji. Nigdy nie dokonano jednak kompleksowej oceny zasadności i efektywności przyjętych rozwiązań. Mimo licznych wątpliwości zgłaszanych zarówno w literaturze jak praktyce (czego wyrazem było rozbudowane orzecznictwo) nie kwestionowano jednakże podstawowych założeń regulacji. Pojawiające się problemy były rozwiązywane w drodze dokonywania wykładni celowościowej lub systemowej.

Sytuacja powyższa uległa zasadniczej zmianie z chwilą wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku SK/12 z 1 lipca 2014 r. (sentencja w Dz. U z 2014 r. poz. 926; wyrok z uzasadnieniem w Zbiorze Urzędowym Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego 2014, nr 7/A, poz. 68). Jego sentencja głosi, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto przy tym zauważyć, że Trybunał nie ograniczył się do wąskiego zagadnienia kar pieniężnych. Dokonał kompleksowej oceny całego dotychczasowego modelu regulacji dochodząc przy tym do wniosku, że:

„… że mechanizm prawny polegający na obowiązku uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z danej nieruchomości i uiszczenia w określonych przypadkach opłaty, pod groźbą pieniężnej kary administracyjnej za ich usunięcie bez zezwolenia, jest adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony przyrody w tym zakresie. Ma on zapobiegać, i w dużym stopniu zapobiega, samowolnemu usuwaniu zadrzewień, które mogłoby powodować niepowetowany uszczerbek w środowisku przyrodniczym, w celu realizacji interesu prywatnego. Niewątpliwie, ogromna większość właścicieli i posiadaczy działek przestrzega tego obowiązku."

Ponadto Trybunał uznał, że:

„…. wprowadzenie i utrzymywanie tego mechanizmu ochrony zadrzewień i wynikających z jego stosowania ograniczeń prawa własności jest konieczne. Nie można bowiem wskazać innego sposobu ochrony przyrody w tym zakresie, który mógłby równie skutecznie zapobiegać niszczeniu drzewostanu. Brak obowiązku uzyskiwania uprzedniego zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości, albo ograniczenie się tylko do tego obowiązku, bez zagrożenia karą jego naruszenia, sprawiłoby zapewne, że właściciele (posiadacze) działek, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie materialnymi interesami, mogliby niszczyć nawet bardzo wartościowy pod względem przyrodniczym i krajobrazowym drzewostan."

Dopiero przy ocenie czy przyjęte w zaskarżonych przepisach ograniczenia prawa własności są proporcjonalne do potrzeb ochrony przyrody i czy nie są zbyt obciążające (dolegliwe) dla właścicieli nieruchomości Trybunał uznał zasadność skargi:

„Oceniane z tego punktu widzenia art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zdaniem Trybunału, wskazanego wymogu proporcjonalności sensu stricto nie spełniają. Dzieje się tak nie tylko z uwagi na sposób ukształtowania w nich zasady odpowiedzialności za naruszenie ustawowego obowiązku, jako odpowiedzialności czysto obiektywnej, lecz również z uwagi na skalę represyjności w określaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej, mającej w dużej części swoje źródło w znacznej wysokości opłat warunkujących w części przypadków uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu."

Trybunał Konstytucyjny określił datę utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne na dzień dnia 16 stycznia 2016 r. W praktyce oznaczało to powstanie stanu niepewności prawnej bowiem na podstawie art.145a k.p.a po tej dacie możliwe jest skuteczne podważenie decyzji wydanej na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Okres niepewności, który rozpoczął się 14 lipca 2014 r., uległ jednakże znacznemu skróceniu z uwagi na szybką reakcję parlamentu i uchwalenie nowelizacji ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody.

4. Nowelizacja z 2015 r.

Wspomniana nowelizacja nastąpiła poprzez przyjęcie ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045). Weszła ona w życie zasadniczo 1 stycznia 2016 r., ale jej art. 29 w najważniejszych punktach 1–11 dotyczących ochrony terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów wszedł w życie wcześniej – po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, czyli 28 sierpnia 2015 r. Kolejną datą kluczową jest 29 sierpnia 2016 r. – utrata mocy dotychczasowego rozporządzenia MŚ z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz.U. z 2004 r., nr 228, poz. 2306 ze zm.). Nowa regulacja będzie kompletna dopiero po wejściu w życie nowych aktów wykonawczych dotyczących stawek opłatowych. Na razie stosuje się stawki przewidziane dotychczasowymi przepisami.

Należy przy tym zauważyć, że nowelizacja ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody dokonana w 2015 r. nie ograniczyła się do zmiany przepisów, których niekonstytucyjność TK stwierdził w powołanym wyroku. Ustawodawca dokonał głębokiej ingerencji w całość regulacji dotyczącej ochrony terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów. W kluczowym rozdziale 4 ustawy o ochronie przyrody „Ochrona terenów zielonych i zadrzewień":

- uchylono art. 79 i art. 82,
- zmieniono art. 83–90,
- dodano nowe art. 83a–83f oraz art. 87a i art. 87b,
- bez zmian pozostawiono tylko art. 78 oraz art. 81.

Ponadto dla interpretacji przepisów o ochronie zieleni, drzew i krzewów znaczenie mają zmiany w tzw. słowniczku zawartym w art. 5, polegające na zmianie definicji terenów zieleni (art. 5 pkt 21) oraz zadrzewień (art. 5 pkt 27). Wprowadzono również nowe definicje – drzewa (art. 5 pkt 26a), krzewu (art. 5 pkt 26b), wywrotu (art. 5 pkt 26c), złomu (art. 5 pkt 26d), żywotności drzewa lub krzewu (art. 5 pkt 26e) oraz plantacji (art. 5 pkt 27a). Dodatkowo nastąpiła zmiana w przepisach karnych (uchylenie art. 131 pkt 6) poprzez uznanie dotychczasowego wykroczenia za delikt administracyjny (zagrożony kara pieniężną).

5. Nowe instrumentarium prawne

Po wejściu w życie nowelizacji mamy bez wątpliwości do czynienia z zasadniczo zmienionym instrumentarium prawnym ochrony terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów. Powstaje jednak pytanie czy oznacza to jednocześnie zasadnicza zmianę dotychczasowego modelu prawnej ochrony drzew i krzewów. Odpowiedź wymaga wcześniejszej analizy zakresu i konsekwencji dokonanych modyfikacji w czterech zasadniczych obszarach (zob. wyżej pkt III.1):

- obowiązek zakładania i utrzymywania terenów zieleni oraz utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów;
- zakaz usuwania drzew i krzewów bez zezwolenia właściwego organu;
- opłaty w formie daniny publicznej za usuwanie drzew i krzewów na podstawie zezwolenia;
- kary pieniężne za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia, a także za niszczenie drzew i krzewów oraz terenów zielonych.

5.1. Obowiązek zakładania i utrzymywania terenów zieleni oraz utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów

Obowiązki gmin w zakresie zakładania i utrzymania terenów zieleni pozostały w zasadzie niezmienione. Podstawowe obowiązki gmin (art. 78) są nadal określone w sposób bardzo ogólny i muszą być postrzegane w kontekście całej regulacji dotyczącej zadań samorządu gminnego – a więc co najmniej ustawy z 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchylony art. 79 nie miał przy tym żadnego znaczenia normatywnego. Podstawową formą ochronną pozostaje uznanie za park gminny (art. 81).

Zauważyć jednak trzeba, że zakres obowiązków gmin uległ pewnym zmianom na skutek ustalenia nowego zakresu znaczeniowego pojęć „tereny zieleni" (art. 5 pkt 21) oraz „zadrzewienie" (art. 5 pkt 27 w związku z pkt. 27a). Zgodnie z uzasadnieniem ustawy nowelizującej miało to na celu zawężenie zakresu definicji. Nie jest to jednak wcale oczywiste.

W pozostałym zakresie odnotować można dość istotne zmiany wynikające z zastąpienia dawnego art. 82 nowym art. 87a. Ustanawia on nowe reguły wykonywania różnego rodzaju prac przy drzewach i krzewach zarówno w obrębie korzeni, pnia, pędów krzewu lub korony drzewa. Dodatkowo precyzuje co należy uważać za zniszczenie lub uszkodzenie drzewa – choć tylko w zakresie dotyczącym korony drzewa. Koresponduje to z również nowym katalogiem deliktów objętych przepisami o karach pieniężnych (art. 88). Bez żadnych zmian merytorycznych pozostawiono natomiast przepisy odnoszące się do zasad stosowania środków chemicznych na drogach publicznych, ulicach i placach (obecnie art. 87b).

5.2. Zakaz usuwania drzew i krzewów bez zezwolenia właściwego organu

Przepisy o usuwaniu drzew i krzewów obejmują obecnie art. 83 – art. 83f. Ponadto jednak trzeba uwzględnić, iż do słowniczka ustawowego dodano dwie definicje: drzewa (art. 5 pkt 26a) oraz krzewu (art. 5 pkt 36b). Podstawowa zasada iż usuniecie drzewa lub krzewu wymaga uzyskania zezwolenia właściwego organu pozostała niezmieniona. Nie zmienia się również charakter prawny tej decyzji. Jest to nadal decyzja uznaniowa udzielana na wniosek zainteresowanego. Ustawa nadal praktycznie nie zawiera jednoznacznych wskazówek co do kryteriów jakie powinien brać pod uwagę organ podejmujący omawianą decyzję (zezwolenie na usunięcie drzewa) – a w zasadzie dokonujący szeregu rozstrzygnięć w ramach postępowania w sprawie jej wydania. Tym samym należy w pierwszym rzędzie odwołać się do zasad ogólnych – formuje je m.in. art. 7 k.p.a. nakazujący odpowiednio wyważyć interes społeczny i słuszny interes strony. Ponadto musza być brane wszystkie zasady właściwe dla ochrony przyrody – w szczególności sformułowane w art. 125 ustawy. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku SK/12 z 1 lipca 2014 r. (zob. pkt 3 niniejszej opinii) stwierdził:

„Wydanie zezwolenia jest uznaniową decyzją właściwego organu, gdyż ustawa o ochronie przyrody nie określa przesłanek, których spełnienie zobowiązywałoby organ do udzielenia takiego zezwolenia. Organ administracji, działając w granicach uznania administracyjnego, powinien rozważyć, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że granice uznania administracyjnego wyznacza art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.). To oznaczy, że organ administracyjny, podejmując rozstrzygnięcie, powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela (zob. wyroki NSA z: 21 lipca 1998 r., sygn. akt II SA 506/98, Lex nr 41383; 15 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA 303/99, Lex nr 46768). W wypadku rozstrzygnięcia podejmowanego w granicach uznania administracyjnego kontrola sądowa sprowadza się do oceny czy organ przed wydaniem decyzji prawidłowo przeprowadził postępowanie, podjął wszystkie kroki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i czy właściwie skorzystał z przysługującej mu kompetencji i nie przekroczył granic uznania, a w szczególności czy rozstrzygnięcie nie ma cech dowolności i czy należycie zostały wyważone interesy społeczne i uzasadnione interesy stron postępowania (zob. wyroki NSA z: 15 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA 303/99; 22 lutego 2001 r., sygn. akt V SA 2135/00, Lex nr 50156)."

W art. 83 zachowano dwa podstawowe warianty:

- usuwanie na wniosek posiadacza nieruchomości,

- usuwanie na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych.

Podobnie jak to miało miejsce w przepisach dotychczasowych posiadacz nieruchomości nie będący jej właścicielem, może złożyć wniosek o zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu po uzyskaniu zgody właściciela nieruchomości. Ustawodawca przewidział o tej zasady dość liczne wyjątki. Najciekawszy z nich dotyczy spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot mieszkaniowych bowiem wniosek może być złożony po dokonaniu konsultacji z szeregiem podmiotów (w tym przede wszystkim członków spółdzielni lub wspólnoty mieszkaniowej. Konsultacje te są obligatoryjne choć ich wynik nie wpływa na możliwość złożenia wniosku.

Odnośnie właściciela urządzeń przesyłowych utrzymano dotychczasową zasadę, iż może on wystąpić z wnioskiem o zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów, jeżeli zagrażają one funkcjonowaniu tych urządzeń. Zasady ustalania należnego odszkodowania określono natomiast w art. 83e, który powiela dotychczasowe rozwiązania z dawnego art. 83 ust. 7 – 9.

Art. 83a poświęcony jest zagadnieniom kompetencyjnym. Utrzymano tu zasadniczo wcześniejsze rozwiązania z pewnymi jednak modyfikacjami.

W zależności od charakteru nieruchomości organem właściwym jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta lub wojewódzki konserwator zabytków. Na mocy art. 90 jednak, jeżeli nieruchomość jest własnością gminy (nie jest przy tym wpisana do rejestru zabytków i nie jest w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu) to do wydania zezwolenia właściwy jest starosta. Dodatkowo jeżeli nieruchomość jest własnością miasta na prawach powiatu, którego prezydent sprawuje funkcję starosty – do wydania zezwolenia właściwy jest marszałek województwa.

Wydanie zezwolenia na usuniecie drzew lub krzewów nadal wymaga w niektórych wypadkach uzgodnienia z organem ochrony środowiska – regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (usuwanie drzew z pasów drogowych dróg publicznych oraz z rezerwatów przyrody na obszarach objętych ochroną krajobrazową) lub dyrektorem parku narodowego (na obszarach objętych ochroną krajobrazową). To również nie stanowi nowości choć wprowadzono tu pewne dodatkowe przepisy proceduralne (zawiadomienie o wszczęciu postepowania wyjaśniającego).

Kolejny art. 83b dotyczy zawartości wniosku o wydanie zezwolenia. W porównaniu do przepisów wcześniejszych (dawny art. 83 ust. 4) pojawia się tu kilka nowych elementów. Dotyczą one konieczności przedstawienia:

- projektu planu zasadzeń zastępczych lub przesadzeń – o ile są planowane;

- decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach albo postanowienia uzgadniającego RDOŚ w przypadku usuwania drzew i krzewów w związku z realizacją przedsięwzięcia mogącego znacząco (zawsze lub potencjalnie) oddziaływać na środowisko lub przeprowadzenia odrębnej oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli ta ocena jest przeprowadzana w odniesieniu do samego zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów;

- zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub RDOŚ wydanego na podstawie art. 56 ustawy o ochronie przyrody w przypadku, gdy usunięcie drzewa lub krzewu miałoby naruszać zakazy określone w przepisach o ochronie gatunkowej (art. 51 ust. 1 pkt 1–4 i 10 oraz art. 52 ust. 1 pkt 1, 3, 7, 8, 12, 13 i 15).

Ponadto nowością jest uregulowanie w omawianym art. 83b zagadnienia składania – pod rygorem odpowiedzialności karnej – oświadczeń o:

- tytule prawnym władania nieruchomością,

- posiadanym prawie własności urządzeń przesyłowych,

- udostępnieniu przez spółdzielnię mieszkaniową lub zarząd wspólnoty mieszkaniowej informacji o zamiarze złożenia wniosku o zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów.

Art. 83c ust. 1 zobowiązuje organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie do przeprowadzenia oględzin drzewa lub krzewu, które ma być usunięte, w celu stwierdzenia, czy występują na nim chronione gatunki zwierząt, roślin lub grzybów. Jest to replika dotychczasowego przepisu art. 83 ust. 2c. Nowością jest jednak wyraźne określenie dalszych skutków – obligatoryjne zawieszenie postepowania do czasu uzyskania stosownego zezwolenia z art. 56 ustawy.

Dalsze przepisy art. 83c poświęcone są zagadnieniu możliwości uzależnienia wydania zezwolenia na usuniecie drzew lub krzewów od dokonania nasadzeń zastępczych lub przesadzeń. Również w tym wypadku zachowano rozwiązania znane z poprzedniej wersji ustawy. W szczególności nadal to uzależnienie pozostaje w zakresie uznania organu wydającego zezwolenie. Nowością jest jednak określenie kryteriów jakie powinny być brane wówczas pod uwagę – co przede wszystkim determinuje możliwość prawidłowego uzasadnienia decyzji i podstawy formułowania ewentualnych zarzutów przekroczenia granic uznania administracyjnego.

W poprzedniej wersji ustawy zagadnienie treści zezwolenia na usuniecie drzew lub krzewów było przedmiotem tylko jednego przepisu art. 84 ust. 3. Przewidywał on obowiązek ustalenia „ opłaty za usunięcie drzew lub krzewów oraz terminu ich usunięcia, przesadzenia lub posadzenia innych drzew lub krzewów". Nowy art. 83d przynosi w tym zakresie istotne zmiany, które mogą przyczynić się do ujednolicenia praktyki w skali kraju i ograniczenia przypadków niestarannej redakcji wydawanych zezwoleń. Ponadto przepisy te rozwiewają szereg dotychczasowych wątpliwości co do możliwości określania w zezwoleniach szczegółowych warunków usuwania drzew lub krzewów.

Każde zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu musi zawierać następujące elementy (art. 83d ust. 1):

1) imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę wnioskodawcy;

2) miejsce usunięcia drzewa lub krzewu;

3) nazwę gatunku drzewa lub krzewu;

4) obwód pnia mierzony na wysokości 130 cm, a w przypadku gdy na tej wysokości drzewo:

a) posiada kilka pni – obwód każdego z tych pni,

b) nie posiada pnia – obwód pnia bezpośrednio poniżej korony drzewa;

5) wielkość powierzchni, z której zostanie usunięty krzew;

6) wysokość opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu;

7) termin usunięcia drzewa lub krzewu.

Ponadto jeżeli zezwolenie jest uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych lub przesadzeń katalog ten ulega dalszemu rozszerzeniu (art. 83d ust. 2 lub art. 83 ust. 3). W obu wypadkach zezwolenie może określać dodatkowo warunki techniczne nasadzeń zastępczych lub przesadzeń.

We wszystkich powyższych sytuacjach, jeżeli została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowienie uzgadniające (art. 83b ust. 1 pkt 10) lub zezwolenie na odstępstwo od zasad ochrony gatunkowej (art. 83b ust. 1 pkt 11), zezwolenie na usunięcie musi uwzględniać warunki określone w takich decyzjach, postanowieniach lub zezwoleniach.

Omawiany art. 83d odnosi się ponadto w ust. 5 do kontrowersyjnego dotychczas problemu kolejności uzyskiwania decyzji – zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu oraz pozwolenia na budowę lub rozbiórkę. Treść art. 83d ust. 5 nie jest wprawdzie jednoznaczna ale nie ulega wątpliwości wskazanie, że zezwolenie na usunięcie nie może być wykonane przez uzyskaniem pozwolenia na budowę lub rozbiórkę. Nie wyklucza to jednak możliwości wcześniejszego wydania zezwolenia na usunięcie. Regulacja art. 83d ust. 5 nie ma przy tym zastosowania do inwestycji liniowych celu publicznego.

W kolejnym art. 83f ust. 1 ustanowiono 15 wyjątków od zasady głoszącej, że legalne usunięcie drzewa lub krzewu jest możliwe po uzyskania zezwolenia właściwego organu. Samo to nie stanowi nowego rozwiązania. Dotych-

czasowy art. 83 ust. 6 ustanawiał dziewięć takich wyjątków (choć w części wypadków z zastosowaniem innych kryteriów). Przepisy te mają szczególne znaczenie w kontekście regulacji odnoszącej się do kar pieniężnych (art. 88 ust. 1 pkt 1). Zauważyć jednak trzeba, że obecnie ustawodawca ***expresis verbis*** potwierdził, że nie każde usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia jest deliktem administracyjnym – nawet jeżeli nie zachodzi żaden z wyjątków określonych w art. 83f ust. 1, bowiem również bezprawność działania wyłącza stan wyższej konieczności (art. 89 ust. 7).

Jak wspomniano katalog wyjątków uległ zarówno rozszerzeniu jak i modyfikacjom. Pozwala to w szczególności na dokonanie następujących konstatacji w zakresie wyróżnienia najważniejszych nowych rozwiązań:

- kryterium wieku odnosi się obecnie jedynie do krzewów (10 lat); w wypadku drzew jest to kryterium obwodu pnia;

- krzewy pełniące funkcje ozdobne można obecnie usuwać bez zezwolenia – choć nie na wszystkich terenach;

- nie wymaga zezwolenia usuwanie drzew lub krzewów na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody z wyjątkiem obszarów objętych ochroną krajobrazową (zob. też art. 83a ust. 3);

- plany ochrony sporządzane dla parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000 oraz plany zadań ochronnych sporządzane dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i obszarów Natura 2000 mogą dopuszczać wprost usuwanie drzew i krzewów;

- zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu przy prowadzeniu akcji ratowniczej zastępuje obowiązek poinformowania właściwego organu;

- złomy i wywroty można usuwać bez zezwolenia, ale pod warunkiem poinformowania właściwego organu (jeżeli usuwa je wyspecjalizowana jednostka) lub po przeprowadzeniu oględzin przez organ i sporządzeniu protokołu (w innych wypadkach)

- drzewa i krzewy objęte rozporządzeniem MŚ z 2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym (Dz.U. nr 210, poz. 1260) można usuwać bez zezwolenia.

5.3. Opłaty w formie daniny publicznej za usuwanie drzew i krzewów na podstawie zezwolenia.

W art. 84 nowej wersji ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody potwierdzono utrzymanie dotychczasowej zasady, iż za usunięcie drzewa lub krzewu posiadacz nieruchomości ponosi opłaty. Wyjątki od tej zasady przewiduje natomiast art. 86.

Nie ma wątpliwości, że właściwy organ wydaje jedną decyzję administracyjną, w której jednocześnie zezwala na usunięcie drzewa lub krzewu oraz określa wysokość należnej opłaty. Nie jest to również nowością. Organ właściwy do wydania zezwolenia jest tym samym nadal właściwy do naliczenia i pobrania opłaty.

W omawianym art. 84 utrzymano ponadto dotychczasowe zasady odraczania i umarzania naliczonych opłat – choć z pewnymi modyfikacjami co do przesłanek i terminu wydania decyzji o pobraniu lub umorzeniu odroczonej opłaty. Ponadto dookreślono skutki prawne niewykonania nałożonego warunku dokonania przesadzenia drzewa lub krzewu albo wykonania nasadzeń zastępczych – co we wcześniejszym stanie prawnym mogło budzić wątpliwości.

Jeżeli właściwy organ skorzysta z możliwości wydania zezwolenia warunkowego – a jest to nadal przedmiotem uznania administracyjnego (zob. też uwagi do art. 83c w pkt 5.2 niniejszej opinii) – odroczenie następuje obligatoryjnie na okres 3 lat liczonych od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na przesadzenie lub wykonanie nasadzeń zastępczych. Jeżeli przesadzone lub nasadzone zastępczo drzewa lub krzewy zachowały żywotność lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości – wtedy opłata podlega umorzeniu w drodze decyzji wydawanej po upływie 3 lat. W wypadku, jeżeli utrata żywotności na-

stąpiła z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości (adresata zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu) decyzja naliczająca opłatę może być wydana przed upływem tego terminu – co jest rozwiązaniem nowym. W związku z powyższym należy zwrócić uwagę, że obecnie ustawa definiuje pojęcie ***żywotności drzewa lub krzewu*** (art. 5 pkt 26e).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na przepis art. 84 ust. 7 dotyczący proporcjonalnego przeliczenia należnej opłaty, który znajduje zastosowanie w przypadku, gdy nasadzenia zastępcze nie zostały wykonane we wskazanej w zezwoleniu liczbie lub po upływie terminu odroczenia uiszczenia opłaty okaże się, że tylko część nasadzeń zastępczych zachowała żywotność. Pamiętać też należy, że w przypadku, kiedy zezwolenie warunkowe dotyczyło sytuacji, gdy oplata w ogóle nie jest naliczana znajduje zastosowanie art. 86 ust. 2 – 3. Jeżeli w okresie 3 lat drzewo lub krzew nie zachowały żywotności albo nasadzenia zastępcze nie zachowały żywotności z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości, organ ponawia obowiązek nasadzeń zastępczych. Jeżeli posiadacz nieruchomości ich nie wykonał, stosuje się środki egzekucji administracyjnej.

W art. 85 ustawodawca uregulował wysokość stawek za usuwanie drzew i krzewów, stosując odmienne metody w zależności od tego, czy chodzi o drzewa czy o krzewy – co samo w sobie nie stanowi nowego rozwiązania. Można jednakże zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze podstawę nowelizacji stanowiła ekspertyza pt. „Opracowanie nowej metody określania wartości drzew wraz ze współczynnikami różnicującymi oraz merytorycznym uzasadnieniem metody i zasadności jej wprowadzenia do obiegu prawnego" wykonana przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa. Po drugie zróżnicowanie stawek opłat ze względu na lokalizację drzewa lub krzewu będzie przedmiotem aktu wykonawczego do ustawy. Minister nie jest przy tym ograniczony dotychczasowym katalogiem takich lokalizacji (tereny uzdrowisk, obszary ochrony uzdrowiskowej, tereny nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz tereny zieleni) ani wielkością przelicznika (dotychczas 100%).

Wyjątki od zasady sformułowanej w art. 84 (za usuwanie drzew lub krzewów na podstawie zezwolenia ponosi się opłatę) zostały przewidziane w piętnastu punktach art. 86 ust. 1. Nowością jest tu przede wszystkim wyraźne określenie przypadków zwolnienia do opłat za usuwanie krzewów. Ponadto zwrócić można uwagę na rezygnację z rozwiązania polegającego na traktowaniu drzew na terenach inwestycyjnych jako tymczasowych (wyrosłe po przeznaczeniu terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane). Obecnie rezygnacja z opłaty może nastąpić jedynie na zasadach ogólnych (przesadzenia lub nasadzenia zastępcze). Dotychczasowy katalog zwolnień uzupełniono natomiast o nowe pozycje – dotyczy to m.in. przywracania gruntów nieużytkowanych do użytkowania (art. 86 ust. 1 pkt 7 i 8) oraz poligonów i placów ćwiczeń (art. 86 ust. 1 pkt 15).

Ponadto przedmiotem regulacji art. 87 są zagadnienia proceduralne związane z opłatami. Obejmuje to przedawnienie, terminy, egzekucję, rozłożenie na raty lub przesunięcie terminu płatności. Zmiany mają charakter porządkujący.

5.4. Kary pieniężne za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia, a także za niszczenie drzew i krzewów oraz terenów zielonych.

W art. 88 uregulowana została odpowiedzialność prawna, zwana administracyjną za bezprawne działania określone w kolejnych punktach ust. 1. Działania te w doktrynie nazywane są deliktami administracyjnymi. Charakter prawny odpowiedzialności administracyjnej budzi wątpliwości w doktrynie i jest przedmiotem sporów. Nazywa się ją też odpowiedzialnością administracyjno–karną[1], która uważana jest za „trzeci" rodzaj odpowiedzialności penalnej, obok odpowiedzialności za przestępstwa i odpowiedzialności za wykroczenia[2]. Podstawowym problemem jest tu brak ukształtowanych zasad ogólnych (na wzór części ogólnej prawa karnego i wykroczeń). Ten brak powinien być kompensowa-

[1] D. Szumiło-Kulczycka, ***Prawo administracyjno-karne***, Kraków 2004, s. 29.

[2] W. Radecki, ***Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz***, Warszawa 2012, s. 389–390.

ny w regulacjach szczegółowych. W wypadku ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody ustawodawca uczynił to dopiero wskutek omówionego powyżej (pkt. 3) wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Mamy więc do czynienia nie tyle z nowością ile z wprowadzeniem istotnych modyfikacji i uzupełnień.

Nowa regulacja zmienia przede wszystkim katalog deliktów. Obecnie są to:

- usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia;
- usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości;
- zniszczenie drzewa lub krzewu;
- uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa.

Mimo wspólnego przedmiotu ochrony są to sytuacje niezależne od siebie. Mogą one stanowić samodzielną podstawę odpowiedzialności administracyjnej. Wystąpienie nawet jednego z oddziaływań na drzewa lub krzewy spośród wymienionych w art. 88 ust. 1 stanowić więc będzie podstawę do wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych. W porównaniu do stanu poprzedniego zmianie uległy zarówno zakres podmiotowy jak i przedmiotowy owej odpowiedzialności.

Odnośnie zakresu podmiotowego zauważyć można, że dotychczas ustawa o ochronie przyrody nie wskazywała, komu wymierza się administracyjną karę pieniężną. Było to przedmiotem sporów – zwłaszcza w zakresie możliwości ukarania posiadacza nieruchomości za działania innego podmiotu (bezpośredniego sprawcy). Obecnie art. 88 ust. 2 stanowi, że administracyjna kara pieniężna jest nakładana na posiadacza nieruchomości, albo właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego, albo na inny podmiot, jeżeli działał bez zgody posiadacza nieruchomości. Dotyczy to zarówno kar za usuniecie bez zezwolenia jak i uszkodzenia lub zniszczenia.

Określając zakres przedmiotowy odpowiedzialności za zniszczenie drzew lub krzewów, należy zwrócić uwagę na to, że ustawodawca mówi o usunięciu oraz zniszczeniu drzewa lub krzewu a także przewiduje możliwość uszkodzenia drzewa, nie wspominając wówczas o krzewach. W związku z tym stwierdzić można, że obecnie omawiana kara za zniszczenie nie dotyczy np. trawników (choć nie wyklucza to innego rodzaju odpowiedzialności). Uszkodzenie drzewa może nastąpić natomiast jedynie w obrębie jego korony (zob. uwagi do art. 87a w pkt 5.1 niniejszej opinii).

W nowych przepisach uregulowano także w sposób wyraźny zagadnienie wyłączenia odpowiedzialności za delikt administracyjny. Art. 88 ust. 10 przewiduje, że administracyjnych kar pieniężnych za: usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości, zniszczenie drzewa lub krzewu, jak również uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa, nie stosuje się do drzew i krzewów, w przypadku których nie jest wymagane zezwolenie na ich usunięcie, na podstawie art. 83f ust. 1.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 89 ust. 7 ustawy, w przypadku usunięcia albo zniszczenia drzewa lub krzewu, albo uszkodzenia drzewa w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności, nie wymierza się administracyjnej kary pieniężnej. Ustawodawca wprawdzie nigdzie nie zdefiniował tego pojęcia ale istnieje możliwość zastosowania analogii z uwzględnieniem prawa karnego oraz cywilnego.[3]

W art. 88 uregulowano również zagadnienia terminu uiszczenia kary (ust. 3) oraz odroczenia terminu płatności kary pieniężnej i jej umorzenia (ust. 4–7). Odnotować tu można pewne istotne nowości. Termin płatności administracyjnych kar pieniężnych obligatoryjnie odracza się na okres 5 lat, jeżeli stopień zniszczenia drzewa lub krzewu nie wyklucza zachowania jego żywotności. Jednak odroczenie terminu płatności kar wymierzonych za zniszczenie korony drzewa dotyczy 70% wysokości kary (art. 88 ust. 5). Ponadto w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego ujednolicono przepisy w ten sposób, aby warunkiem odroczenia kary była jedynie możliwość zachowania żywotności drzewa.

[3] M. Wincenciak, ***Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania***, Warszawa 2008,

Powyższe przepisy są uzupełnione postanowieniami art. 89 dotyczącymi:

- przymusowego egzekwowania administracyjnej kary pieniężnej (art. 89 ust. 8),
- przedawnienia należności z tytułu administracyjnej kary pieniężnej (art. 89 ust. 9),
- możliwości umorzenia 50 % administracyjnej kary pieniężnej (art. 89 ust. 11).

Nowością jest tu przede wszystkim możliwość umorzenia połowy kary. Nastąpić to może pod warunkiem łącznego spełnienia dwu warunków:

- osoby te nie są w stanie uiścić kary w pełnej wysokości bez znacznego uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny;
- dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku.

Wysokość administracyjnej kary pieniężnej ustalono w art. 89 ust. 1. Za:

- usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia;
- usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości;
- zniszczenie drzewa lub krzewu,

wynosi ona dwukrotność opłaty za zgodne z przepisami usunięcie drzewa lub krzewu (art. 84 ust. 1). W przypadku uszkodzenia drzewa spowodowanego wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa, wysokość administracyjnej kary pieniężnej wynikać będzie z przemnożenia opłaty za usunięcie drzewa przez 0,6.

W przepisach art. 89 wskazane zostały również podstawy do ustalenia wysokości kar pieniężnych, do których należą:

- obwód lub gatunek usuniętego lub zniszczonego drzewa;
- informacje zebrane w toku postępowania administracyjnego, a w przypadku wykarczowania pnia i braku kłody, powiększone o 50% (art. 89 ust. 3);
- w przypadku braku możliwości ustalenia obwodu usuniętego lub zniszczonego drzewa z powodu braku kłody, obwód do wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej ustala się, przyjmując najmniejszą średnicę pnia i pomniejszając wyliczony obwód o 10% (art. 89 ust. 4);
- w przypadku braku możliwości ustalenia wielkości powierzchni usuniętych lub zniszczonych krzewów, z powodu usunięcia pędów i korzeni, wielkość tę przyjmuje się na podstawie informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego (art. 89 ust. 5).

Dodatkowo obniżenie administracyjnej kary pieniężnej o 50 % (którego nie należy mylić z umorzeniem 50% kary z art. 89 ust. 11) przewiduje art. 89 ust. 6. Może to nastąpić w przypadku usunięcia drzewa lub krzewu obumarłego albo nierokującego szansy na przeżycie, złomu lub wywrotu. Należy przy tym pamiętać, że najprostszym sposobem uniknięcia konieczności uzyskania zezwolenia na ich usuniecie (a tym samym możliwości wymierzenia kary) jest zlecenie usunięcia wyspecjalizowanej jednostce lub zwrócenie się do właściwego organu o przeprowadzenie oględzin (zob. uwagi do art. 83f w pkt. 5.3 niniejszej opinii).

IV. WNIOSKI

Ukształtowany w 1980 r. model prawnej ochrony drzew i krzewów zakładajacy:

- obowiązek zakładania i utrzymywania terenów zieleni oraz utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów;
- zakaz usuwania drzew i krzewów bez zezwolenia właściwego organu;
- opłaty w formie daniny publicznej za usuwanie drzew i krzewów na podstawie zezwolenia;
- kary pieniężne za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia, a także za niszczenie drzew i krzewów
- został zasadniczo utrzymany w znowelizowanej w 2015 r. ustawie o ochronie przyrody. Wprowadzono jednakże szereg istotnych zmian w zakresie rozwiązań szczegółowych.

Nowa wersja ustawy jest dokładniejsza. Odnosi się do wielu kwestii, które powodowały wątpliwości i mogły być rozmaicie interpretowane. Redakcja ustawy jest też bardziej staranna. Zauważyć można jednak, że nie oznacza to wyeliminowania wszystkich niejasności. W części zostały też wygenerowane nowe problemy.

Jan Jerzmański

WNIOSEK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI O ŚRODOWISKU
[WZÓR A]

miejscowość, data

Fundacja EkoRozwoju
ul. św. Wincentego 25 A, C
50-252 Wrocław

Nazwa i adres organu

WNIOSEK
o udostępnienie informacji o środowisku

Na podstawie art. 8, art. 9, zwłaszcza ust. 1 pkt 3 i 5 oraz art. 1142 ust. 1 ustawy 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.), proszę o udostępnienie:

- kopii **decyzji zezwalających na usunięcie drzew** lub decyzji odmawiających takiego zezwolenia, wydanych na podstawie ustawy o ochronie przyrody, o znakach sprawy:
  ……..
- kopii **wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew** złożonych do Urzędu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego do Miejskiego Konserwatora Zabytków do wskazanych powyżej decyzji.
- kopii dokumentów i informacji znajdujących się w aktach postępowań wszczętych na podstawie wniosków, o których mowa w pkt b) powyżej i zakończonych decyzjami, o których mowa w pkt a) powyżej, takich jak np.: notatki lub protokoły z wizji lokalnej przeprowadzonej przed wydaniem zezwolenia, ekspertyzy przyrodnicze, ekspertyzy dendrologiczne dotyczące stanu zdrowotnego drzewa, lub inne służące do podjęcia decyzji, inne dokumenty wykorzystane przez organ jako materiał dowodowy przed wydaniem decyzji.
  - ewentualnie informacji, że w aktach danej sprawy nie znajdują się żadne dokumenty ani materiały dowodowe takiego typu jak wymienione w pkt c).

Na podstawie art. 15 ust. 1 ww. ustawy wnioskuję o udostępnienie ww. informacji w formie elektronicznej **w postaci plików PDF (skan jednego całego dokumentu do jednego pliku**) na adres e-mail: **drzewa_monitoring@fer.org.pl.**

Uzasadnienie

Kwalifikacja wnioskowanych informacji jako informacji o środowisku

Decyzje zezwalające na usunięcie drzew oraz wnioski o ich wydanie (tj. informacje wymienione w pkt a) i b) niniejszego wniosku) mieszczą się w kategorii informacji o środowisku, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 oraz – częściowo – pkt 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa ooś).

Wydane decyzje są „środkami administracyjnymi wpływającymi na elementy środowiska", w tym wypadku na objęte nimi drzewa (tereny zielone). Do środków takich, podejmowanych przez organy administracji, należą m.in. wydane decyzje administracyjne (art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy ooś).

Wnioski o wydanie tych decyzji należy natomiast uznać za informacje o „działaniach wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska" (planowanych przez składających takie wnioski). Wnioski te częściowo należy także uznać za „założenia", o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 5, wykorzystane przez organ do podjęcia środka administracyjnego (tj. wydania decyzji). Zawierały one bowiem informacje o planowanych działaniach wraz z ich uzasadnieniem, co powinno być podstawą do wydania przez organ odpowiedniej decyzji.

Ponadto, zarówno dane o wnioskach o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew, jak też o samych zezwoleniach umieszczane są w publicznie dostępnych wykazach – zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. f) ustawy ooś.

Dokumenty i informacje, o których mowa w pkt c) niniejszego wniosku mieszczą się w kategorii informacji o środowisku, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy ooś – są to bowiem „założenia wykorzystane w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 3" – w tym wypadku w ramach wydawania decyzji administracyjnej.

Wszystkie wymienione we wniosku informacje są więc informacjami o środowisku, w związku z czym podlegają udostępnianiu na podstawie ustawy ooś.

Termin na udostępnienie informacji

Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy ooś, **dokumenty, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach (a więc wnioski o wydanie zezwoleń oraz same zezwolenia) udostępnia się w dniu złożenia wniosku.**

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy ooś, pozostałe żądane informacje są udostępniane „bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku".
Termin ten może zostać przedłużony do maksymalnie dwóch miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy.
Należy jednak podkreślić, że – jak wskazuje się w literaturze – **termin dwumiesięczny jest już terminem maksymalnym, który nie może podlegać dalszemu przedłużaniu** (zob. M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do art. 14 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Lex/el., 2014).
Określenie dwumiesięcznego przedłużonego już terminu na udostępnienie informacji jako nieprzekraczalnego wynika nie tylko z brzmienia ustawy ooś, ale także z art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE[1] oraz art. 4 ust. 2 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji z Aarhus[2].

Opłaty za udostępnianie informacji

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy ooś, wyszukiwanie oraz przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie (a więc wniosków o zezwolenia i samych zezwoleń na usunięcie drzew – wymienionych w pkt a) i b) niniejszego wniosku) jest bezpłatne.
Przepis ten oznacza, że w przypadku dokumentów, o których dane organ ma obowiązek umieścić w publicznie dostępnym wykazie **nie pobiera się opłat ani za ich udostępnienie na miejscu, ani też za ich wyszukanie.**

Opłat za wyszukanie nie pobiera się nie tylko wówczas, gdy wnioskodawca zamierza przeglądać dokumenty w siedzibie organu, ale także wówczas, gdy wnioskuje o ich przesłanie – art. 26 ust. 1 przewiduje bowiem nieodpłatne dokonanie dwóch odrębnych czynności:
wyszukania informacji (dokumentu) przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji (wyszukanie jest tu czynnością niejako przygotowawczą do udostępnienia informacji – czy to w postaci udostępnienia na miejscu, czy też późniejszego przesłania tej informacji w określonej formie),
udostępnienie wnioskodawcy danej informacji na miejscu w siedzibie organu (zob. M. Bar, Komentarz do art. 26 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Lex/el., 2014).
W odniesieniu do informacji objętych pkt a) i b) niniejszego wniosku opłaty mogą być więc pobrane jedynie za skanowanie informacji (!!!).

Ochrona danych osobowych

W związku z tym, że w przypadku wniosków złożonych przez osoby fizycznie niebędące przedsiębiorcami oraz decyzji wydanych na rzecz tych osób pojawić się może kwestia ochrony danych osobowych tych osób, pragniemy wskazać, że dla zapewnienia tej ochrony wystarczające jest usunięcia imienia i nazwiska danej osoby, nie ma natomiast podstaw do zaczerniania także adresu nieruchomości lub numeru działki, z którego usuwane jest drzewo.

Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych[3] każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych.
Zgodnie z tą ustawą za dane takie uważa się „*wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej*" (art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych).
Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, „*której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności poprzez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne*" (art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych).

---

[1] Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41 z 14.2.2003)

[2] Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)

[3] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.)

Za umożliwiającą określenie tożsamości osoby nie uważa się jednak informacji, jeżeli określenie tożsamości danej osoby wymagałoby nadmiernych kosztów, czasu lub działań (art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych).
Zidentyfikowanie osoby (ustalenie jej nazwiska) na podstawie adresu nieruchomości, której jest posiadaczem (jako że – zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody – zezwolenie na usunięcie drzewa wydawane jest na wniosek posiadacza nieruchomości) wymagałoby zasięgnięcia informacji z ewidencji ludności prowadzonej na podstawie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych[4].
Zgodnie z art. 44g i 44h tej ustawy „dane ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych" udostępnia się tylko określonym podmiotom i osobom, a mianowicie: osobie, której dane dotyczą, określonym organom państwowym, a innym osobom tylko wówczas gdy wykażą swój interes prawny w uzyskaniu takich danych – albo wprawdzie tylko interes faktyczny, ale wówczas musza także posiadać zgodę osoby, której dotyczą dane.
Wynika z tego, że przekazanie samego adresu nieruchomości nie pozwala na zidentyfikowanie jej posiadacza.
Przy tym nawet dane z ewidencji ludności nie dostarczą danych o posiadaczu nieruchomości, który nie mieszka na danej nieruchomości (nie jest tam zameldowany).
Należy zatem uznać, że udostępnienie samego adresu nieruchomości, z której ma być usunięte drzewo nie będzie stanowiło naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych – a więc adres taki powinien być udostępniany (żaden z przewidzianych w ustawie ooś wyjątków go nie dotyczy, więc nie ma podstawy prawnej do utajnienia tej informacji).
W przypadku natomiast udostępnienia kopii decyzji z podanym numerem ewidencyjnym działki, z której usuwane jest drzewo, należy zauważyć, że możliwość zidentyfikowania konkretnej osoby na tej podstawie także nie jest dostępna dla każdego.
Zgodnie z art. 24 ust. 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego[5] dostęp do zawartych w ewidencji informacji o właścicielach konkretnych nieruchomości jest ograniczony. Zgodnie z tym przepisem dane właścicieli nieruchomości udostępniane są tylko samym tym właścicielom, a ponadto organom administracji publicznej oraz podmiotom realizującym zadania publiczne związane z daną nieruchomością, a innym osobom – tylko wówczas, gdy wykażą w sprawie swój interes prawny. Starosta (prowadzący ewidencję gruntów i budynków) nie może więc udostępniać danych właściciela nieruchomości każdemu zainteresowanemu lecz jest zobowiązany do przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych (tak też: W. Wiewiórowski, GIODO wyjaśnia: Udostępnianie danych z ewidencji a dane osobowe, w: Wspólnota nr 5, 29.01.2011 r.)
W konsekwencji więc, możliwość zidentyfikowania konkretnej osoby fizycznej na podstawie numeru ewidencyjnego działki, której osoba ta jest właścicielem nie jest powszechnie dostępna.
W związku z tym należy uznać, że udostępnienie adresu lub numeru działki, z której ma być usunięte drzewo nie będzie stanowiło naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych jako że określenie tożsamości danej osoby na tej podstawie „wymagałoby nadmiernych kosztów, czasu lub działań".
W konsekwencji, więc taki adres lub numer powinny być udostępnione – żaden z przewidzianych w ustawie ooś wyjątków ich nie dotyczy, więc nie **ma podstawy prawnej do utajnienia tych informacji** (zob. M. Bar, opinia dotycząca wybranych problemów dotyczących udostępniania informacji o środowisku, sporządzona dnia 6 września 2014 r., (w:) Strażnicy natury. Społeczny monitoring dostępu do informacji o środowisku, Fundacja EkoRozwoju, Wrocław 2014).

Ewentualna odmowa

Dodatkowo przypominamy, że ewentualna odmowa udostępnienia żądanych informacji lub ich części może nastąpić tylko w drodze decyzji administracyjnej (art. 20 ust. 1 ustawy ooś), od której przysługuje droga odwoławcza przewidziana w przepisach o postępowaniu administracyjnym i sądowo administracyjnym.
Odmowa taka może nastąpić tylko w ściśle określonych przypadkach – wymienionych w art. 16 i 17 ustawy ooś i musi być rzetelnie uzasadniona.

Krzysztof Smolnicki
Prezes Fundacji EkoRozwoju

[4] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.)
[5] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.)

WNIOSEK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI O ŚRODOWISKU [WZÓR B]

miejscowość, data

Fundacja EkoRozwoju
ul. św. Wincentego 25 A, C
50-252 Wrocław

Nazwa i adres organu

WNIOSEK
o udostępnienie informacji o środowisku

Na podstawie art. 8, art. 9, zwłaszcza ust. 1 pkt 3 oraz art. 12 ust. 1 ustawy 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.), proszę o udostępnienie następujących informacji:

1) Ile zezwoleń na usunięcie drzew zostało wydanych przez ….(nazwa organu) w ciągu roku …..; (prosimy o jednoznaczne i czytelne zestawienie ilości decyzji dla danego roku oraz informację kto w imieniu organu decyzje te wydawał – jaka jednostka/wydział, czy konserwator na mocy porozumienia)

2) W ilu spośród tych decyzji nałożony został obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych (tj. zastąpienia wyciętych drzew innymi drzewami – zgodnie z art. 84 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody);

3) W ilu spośród decyzji, o których mowa w pkt 2) określono datę (termin końcowy) wykonania obowiązku nasadzeń;

4) W odniesieniu do ilu decyzji, o których mowa w pkt 2) organ dokonał kontroli wykonania obowiązku nasadzeń – oraz w jaki sposób kontrola ta została przeprowadzona, tj. na przykład:

a) w ilu przypadkach kontrola ta polegała na uzyskaniu oświadczenia adresata decyzji,
b) w ilu przypadkach przedstawiciele organu przeprowadzili wizję lokalną,
c) w ilu przypadkach kontrola taka przeprowadzona była w inny sposób (jaki).

– Ewentualnie o prosimy informację, że kontrole takie nie były przeprowadzone.

5) W odniesieniu do ilu decyzji, o których mowa w pkt 2) organ dokonał kontroli zachowania przez drzewa żywotności po upływie 3 lat od dokonania nasadzenia (warunek umorzenia opłat, o którym mowa w art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody) – oraz w jaki sposób kontrola ta została przeprowadzona, tj. na przykład:

a) w ilu przypadkach kontrola ta polegała na uzyskaniu oświadczenia adresata decyzji,
b) w ilu przypadkach przedstawiciele organu przeprowadzili wizję lokalną,
c) w ilu przypadkach kontrola taka przeprowadzona była w inny sposób (jaki).

– Ewentualnie o prosimy informację, że kontrole takie nie były przeprowadzone.

Na podstawie art. 15 ust. 1 ww. ustawy wnioskuję o przesłanie wnioskowanych informacji w formie elektronicznej na adres: drzewa_monitoring@fer.org.pl

Zaznaczamy przy tym, że chodzi nam o udostępnienie informacji w postaci odpowiedzi na zadane pytania, a nie przez udostępnienie kopii decyzji, o których mowa w pkt 1–5 powyżej.

Uzasadnienie

Kwalifikacja wnioskowanych informacji jako informacji o środowisku

Wnioskowane informacje mieszczą się w kategorii informacji o środowisku, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa ooś).

Wydane decyzje i ich treść, a także ewentualna weryfikacja przez organ wykonania obowiązków nałożonych tymi decyzjami są „środkami administracyjnymi wpływającymi na elementy środowiska", w tym wypadku na objęte decyzjami drzewa (tereny zielone).

Termin na udostępnienie informacji

Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy ooś, dokumenty, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach (a więc wnioski o wydanie zezwoleń oraz same zezwolenia) udostępnia się w dniu złożenia wniosku.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy ooś, pozostałe żądane informacje są udostępniane „bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku".
Termin ten może zostać przedłużony do maksymalnie dwóch miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy.
Należy jednak podkreślić, że – jak wskazuje się w literaturze – **termin dwumiesięczny jest już terminem maksymalnym, który nie może podlegać dalszemu przedłużaniu** (zob. M. Bar, J. Jendrośka, Komentarz do art. 14 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Lex/el., 2014).
Określenie dwumiesięcznego przedłużonego już terminu na udostępnienie informacji jako nieprzekraczalnego wynika nie tylko z brzmienia ustawy ooś, ale także z art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE[1] oraz art. 4 ust. 2 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji z Aarhus[2].

Opłaty za udostępnianie informacji

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy ooś, wyszukiwanie oraz przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie (a więc zezwoleń na usunięcie drzew) jest bezpłatne.
Przepis ten oznacza, że w przypadku dokumentów, o których dane organ ma obowiązek umieścić w publicznie dostępnym wykazie nie pobiera się opłat ani za ich udostępnienie na miejscu, ani też za ich wyszukanie.

Opłat za wyszukanie nie pobiera **nie tylko** wówczas, gdy wnioskodawca zamierza przeglądać dokumenty w siedzibie organu, ale także wówczas, gdy wnioskuje o ich przesłanie – art. 26 ust. 1 przewiduje bowiem nieodpłatne dokonanie dwóch odrębnych czynności:
wyszukania informacji (dokumentu) przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji (wyszukanie jest tu czynnością niejako przygotowawczą do udostępnienia informacji – czy to w postaci udostępnienia na miejscu, czy też późniejszego przesłania tej informacji w określonej formie),
udostępnienie wnioskodawcy danej informacji na miejscu w siedzibie organu (zob. M. Bar, Komentarz do art. 26 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Lex/el., 2014).

W odniesieniu do wnioskowanych informacji opłaty mogą być więc pobrane jedynie za wyszukanie dokumentów dotyczących kontroli wykonania nasadzeń zastępczych oraz zachowania przez drzewa żywotności (pkt 4 i 5 niniejszego wniosku).
Opłaty nie powinny być natomiast pobierane za wyszukanie samych decyzji zezwalających na usunięcie drzew (na potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytania 1–3 wniosku).

Ewentualna odmowa

Dodatkowo przypominamy, że ewentualna odmowa udostępnienia żądanych informacji lub ich części może nastąpić tylko w drodze decyzji administracyjnej (art. 20 ust. 1 ustawy ooś), od której przysługuje droga odwoławcza przewidziana w przepisach o postępowaniu administracyjnym i sądowo administracyjnym.
Odmowa taka może nastąpić tylko w ściśle określonych przypadkach – wymienionych w art. 16 i 17 ustawy ooś i musi być rzetelnie uzasadniona.

podpis

[1] Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41 z 14.2.2003)

[2] Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)

WNIOSEK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI O ŚRODOWISKU
[WZÓR C]

miejscowość, data

Fundacja EkoRozwoju
ul. św. Wincentego 25 A, C
50-252 Wrocław

Nazwa i adres organu

WNIOSEK
o udostępnienie informacji o środowisku

Na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), zwracam się z prośbą o udostępnienie następujących informacji:

1. Ile zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów wydano w latach 2011–2014 przez ….(nazwa organu), w ilu spośród tych zezwoleń naliczono opłaty za usunięcie drzew i krzewów zgodnie z art. 84 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz jakiej kwoty ogółem w poszczególnych latach dotyczyły te zezwolenia?
2. Jakie były dochody budżetowe w latach 2011–2014 w związku z wnoszeniem opłat za usunięcie drzew i krzewów?
3. Ile decyzji wymierzających karę pieniężną za zniszczenie lub usuwanie drzew i krzewów bez zezwolenia wydał ….(nazwa organu) w latach 2011–2014, zgodnie z art. 88 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz jakiej kwoty ogółem w poszczególnych latach dotyczyły te decyzje?
4. Jakie były dochody budżetowe w latach 2011–2014 w związku z wnoszeniem kar za nielegalne usunięcie drzew i krzewów?
5. Ile środków (ogółem) w latach 2011–2014 przeznaczono na:

– na utrzymanie terenów zieleni ogółem,
w tym:

- na nasadzenia nowych drzew i krzewów,
- na pielęgnacje drzew i krzewów,

We wszystkich pytaniach proszę o dane odnoszące się do poszczególnych lat ze wskazanego okresu 2011–2014.
Jednocześnie, na podstawie art. 14 ust. 1 ww. ustawy, wnioskuję o udostępnienie ww. informacji w formie elektronicznej i przesłanie jej na adres …. .

Uzasadnienie

Działając w interesie społecznym Fundacja EkoRozwoju od lat zajmuje się czynnie ochrona przyrody i krajobrazu. Od kilku lat prowadzi monitoring przyrodniczy oraz promuje dobre przykłady przedsięwzięć przyjaznych dla przyrody. Niniejszy wniosek o udostępnienie informacji ma związek z realizacją projektu pn. „Na Straży Drzew", którego celem jest społeczne monitorowanie i promocja dobrych standardów w zarządzaniu zielenią wysoką w 16 miastach wojewódzkich w Polsce, a także zwiększanie dostępności społeczeństwa do informacji związanych z drzewami w mieście (m.in. poprzez publikacje, seminaria, konferencje i Internet).
Celem statutowym Fundacji EkoRozwoju jest m.in. ochrona krajobrazu kulturowo-przyrodniczego, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich oraz ochrona siedlisk i gatunków (§5 pkt. a, b, d) m.in. poprzez uczestniczenie w postępowaniach administracyjnych, sądowych i sądowo-administracyjnych (…).
Wyciąg z KRS do pobrania: https://ems.ms.gov.pl/krs/danepodmiotu

PODZIĘKOWANIA

Serdecznie dziękujemy naszym darczyńcom, którzy przyczynili się do powstania tego raportu poprzez wsparcie akcji „Na Straży Drzew" na Polak Potrafi.
Są wśród nich (w kolejności alfabetycznej):

annajurczykajl
Agnieszka Bar
Magdalena Bar
Beata Baranowska
barents.pl
Anna Basara
Marcin Bednarski
bergamotka
Tomasz Bergier
Anna Bielawiec-Osińska
Magdalena Bober
Jakub Bolewski
Justyna Budzyn
Arnold Cholewa
Martyna Dominiak
Wojtek Doroszewicz
Monika Edyta Drozdek
Katarzyna Enemuo
fryca3
Wojciech Furmaniak
Bartosz Gast
Olga Gawlik
Monika Glińska
Dorota Goetz
Anna Gołębiowska
Iwona Grabowska
Grażyna Grajewska
Kamila Grzesiak
Halina Grzeszczuk
Agnieszka Guzdek
Alicja Hławka
Grzegorz Hołdys
Magdalena Horwat
Błażej Janik
Mateusz Jasion
joannatomiak
Ryszard Kaczka
Natalia Karmowska
Karolina Karnacewicz
Adam Kiedrowski
knitz
Łukasz Kolarz
Krzysztof Kowalik
Katarzyna Kubiczek
Wojciech Kusi
Weronika Leszczyńska
Ewa Leś
Magda Lubera
madefo
Wiktoria Marczak
matiej.s
Maciej Mendyka
Karina Michalczyk
Piotr Micygiewicz
Maciej Miłek
mkapelski
Beata Mojek
Katarzyna Nowakowska
Magdalena Orłowska-Lempkowska
Kinga Pantera
Paweł Andrzejczuk/IKROPKA.EU
Anna Pawlasta
Małgorzata Pietkiewicz
Zofia Pietryka
Mateusz Pigoń
Joanna Posoch
Piotr Romanowski
plantago
Antoni Platowski
Adam Pluszka
Dorota Podgórska
Katarzyna Prokop
Remigiusz Przytocki
Krystyna Pulsson
Olaf Rawski
Joanna Rayss
Rafał Rożnowski
Andrzej Ruszlewicz
Rafał Ruta
rybencjusz
Mikołaj Skrzypiec
Patryk Słowicki
Agnieszka Sobiegraj
Dominika Sokulska
Paweł Stawicki
Kinga Stępniak
Ewa Sufin-Jacquemart
Jan Surman
szkodnik
Katarzyna Sztop-Rutkowska
Jacek Szwed
śledź
t.karolew
Bogdan Taranta
tjustyna
Agnieszka Tokarska-Osyczka
Piotr Uhle
Michał Wojtaszek
Justyna Wolkowycka
Tomasz Wołczek
Paweł Woźnicki
Jadwiga Wójciak
Adrian Wójcik
Magdalena Wójcik
Magda Wroniszewska
Magdalena Zadrąg
Anna Zuchniak
Zuzka
Hanna Żelichowska

Tym, którzy postanowili pozostać anonimowi dziękujemy również.

fot. Anne Thompson/fotolia.pl