

NASADZENIA ZASTĘPCZE W ŚWIELE OBOWIĄZUJĄCEGO W POLSCE PRAWA – SKUTECZNE CZY FIKCYJNE NARZĘDZIE KOMPENSACJI PRZYRODNICZEJ?

Monika Ziemiańska¹, Robert Kalbarczyk², Marcin Sobota³

¹ORCID: 0000-0001-8805-9821

²ORCID: 0000-0002-0564-8653

³ORCID: 0000-0002-5126-7472

¹⁻³Institut Architektury Krajobrazu, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
ul. Grunwaldzka 55, 50-357 Wrocław, **Polska**

ABSTRAKT

W pracy podjęto próbę oceny nasadzeń zastępczych jako narzędzi kompensacji przyrodniczej określonych w polskim prawie. Analizę przeprowadzono na podstawie danych dla Wrocławia zamieszczonych w sprawozdaniach prezydenta Wrocławia z realizacji zadań w latach 1991–2016. Oceniono m.in. stosunek liczby drzew usuwanych do liczby drzew nasadzanych w ramach nasadzeń zastępczych. Porównano sumę opłat wynikających z decyzji „naliczających” w poszczególnych latach stanowiących dochód do budżetu gminy z kosztami zakupu i dostawy materiału roślinnego. Stwierdzono, że łączna liczba drzew i krzewów, na usunięcie których zezwolił uprawniony organ Urzędu Miasta Wrocławia, wielokrotnie przewyższyła łączną liczbę nowych nasadzeń drzew i krzewów zarówno tych, które wynikały z decyzji administracyjnych, jak i tych, które były wynikiem zaplanowanych działań jednostek gminy miejskiej Wrocław.

Słowa kluczowe: ustawa o ochronie przyrody, usuwanie drzew i krzewów, rekompensata przyrodnicza, nasadzenia kompensacyjne, Wrocław

WSTĘP

Dzięki postępowi cywilizacyjnemu człowiek osiągnął poprawę technicznego standardu życia, jednak odbyło się to kosztem środowiska naturalnego, co szczególnie widoczne jest w dużych miastach. W konsekwencji konfliktu postępu społeczno-cywilizacyjnego ze środowiskiem przyrodniczym, miejsce tego drugiego trwale zajmują nowe osiedla mieszkaniowe, centra handlowo-usługowe, nowa infrastruktura techniczna, komunikacyjna czy transportowa

(Szczepanowska 2001, Szulc 2013, Łukaszewicz i Ziemiańska 2014, Szalewska 2015, Dobrzańska i in. 2018). Rozwój miast i trwające w nich procesy inwestycyjne wymuszają decyzje dotyczące wycinek drzew i krzewów. Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów stanowi jeden z podstawowych instrumentów ochrony zadrzewień w prawie polskim. Ochrona ta, w myśl art. 2 Ustawy o ochronie przyrody (u.o.p.) z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880) „(...) polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody”,

robert.kalbarczyk@upwr.edu.pl

do których ustawodawca zalicza m.in. zieleń w miastach i wsiach oraz zadrzewienia. Art. 2 ust 2 u.o.p. stanowi, że „(...) celem ochrony przyrody jest m.in. ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, jak również utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody, w tym drzew”. Bardzo lakoniczne wzmianki dotyczące prawnych możliwości zastępowania drzew lub krzewów przewidzianych do usunięcia innymi drzewami lub krzewami zawarto już w 1991 r. w Ustawie o ochronie przyrody z 16 października 1991 r. (Dz.U. 1991 nr 114 poz. 492) w art. 47e, który brzmiał „(...) usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić za zezwoleniem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wydanym na wniosek władającego, z tym że organ może uzależnić udzielenie zezwolenia od przeniesienia drzew lub krzewów we wskazane przez siebie miejsce albo zastąpienie drzew lub krzewów przewidzianych do usunięcia innymi drzewami lub krzewami”. Przez kolejne 26 lat funkcjonowania, kilkakrotnie nowelizowanych, przepisów ustawy o ochronie przyrody zmieniało się podejście zarówno organów wydających decyzje, jak i wnioskodawców ubiegających się o pozwolenia na wycinkę drzew lub krzewów, szczególnie w kwestii uzależniania decyzji zezwalających na wycinki od wykonywania nasadzeń zastępczych (kompensacyjnych). Zdaniem autorów, nie bez znaczenia w tej kwestii były wielkości wpłat wpływających na konta gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (do 2010 r.) oraz na konta gmin (po 2010 r., aż do lipca 2017 r.) z tytułu naliczonych opłat za wycinkę drzew i krzewów.

Istotną informację stanowi również fakt, iż dopiero w 2004 r. ustawodawca w treści u.o.p., art. 83 ust. 1 pkt 3, doprecyzował zapis odnoszący się do ilości nasadzeń zastępczych. „(...) Wydanie zezwolenia może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienie innymi drzewami lub krzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów”. Warto zaznaczyć, że bardzo późno, bo dopiero w 2015 r. w nowelizacji u.o.p. (Dz.U. 2015

poz. 1045), w Ustawie z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw, ustawodawca informuje, że konieczne jest wykonanie „(...) projektu planu nasadzeń zastępczych, rozumianych jako posadzenie drzew lub krzewów, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub o powierzchni nie mniejszej niż powierzchnia usuwanych krzewów, stanowiących kompensację przyrodniczą za usuwane drzewa i krzewy w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska”. Z zapisu zawartego w art. 3 pkt 8 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. w Prawie ochrony środowiska (Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627) wynika, że przez „(...) kompensację przyrodniczą należy rozumieć – zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych”.

CEL I ZAKRES BADAŃ

W pracy podjęto próbę oceny skuteczności nasadzeń zastępczych jako formy kompensacji przyrodniczej określonej w polskim prawie, obowiązującym w latach 1991–2016, na przykładzie Wrocławia – jednego z pięciu największych miast Polski. Szczegółowo analizowano dane z lat 2010–2016 oraz w kilku przypadkach z lat 2006–2009, dotyczące m.in.:

- liczby decyzji administracyjnych wydanych przez wszystkie komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia,
- liczby decyzji wydanych na podstawie u.o.p. przez uprawnione komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia, w tym liczby drzew, na które uzyskano decyzje na wycinkę w latach 2006–2016 w podziale na wycinki z naliczeniem opłat oraz bez naliczenia opłat,
- wielkości dochodów do budżetu miasta z tytułu opłat za usunięte drzewa i krzewy w analizowanych latach

- oraz wielkości opłat gwarancyjnych za nasadzenia zastępcze odroczonych na trzy lata,
- liczby drzew, nasadzeń zastępczych wynikających z decyzji administracyjnych oraz liczby drzew, nasadzeń uzupełniających, wykonanych przez uprawniony organ gminy,
 - wielkości środków przeznaczonych przez jednostkę organizacyjną gminy na zakup i dostawę materiału roślinnego.

Z uwagi na coraz częściej wyrażany sprzeciw społeczeństwa dotyczący obserwowanej, zwiększającej się liczby usuwanych drzew i krzewów, podjęto próbę ustalenia rozmiaru i zakresu realizowanych na podstawie decyzji administracyjnych wycinek oraz oceny wielkości rekompensaty przyrodniczej za wycinane drzewa wyrażonej nasadzeniami zastępczymi. W trakcie badań przeanalizowano zapisy regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio i pośrednio do narzędzi kompensacji przyrodniczej, którymi są nasadzenia zastępcze.

W toku prowadzonych badań postawiono następujące pytania badawcze, składające się na zakres merytoryczny pracy:

- czy rozwój gospodarczo-przestrzenny Wrocławia, piątego co do wielkości powierzchni miasta w kraju, przyczynia się do wzrostu liczby wycinanych drzew i krzewów?
- czy w związku z obserwowaną dużą liczbą wycinanych drzew w mieście zwiększana jest systematycznie liczba drzew nasadzanych oraz jaki w nich udział mają nasadzenia zastępcze?
- jakie są proporcje wysokości opłat wynikających z decyzji „naliczających” w poszczególnych latach, stanowiących dochód do budżetu gminy w stosunku do kosztów zakupu i dostawy materiału roślinnego stosowanego do nasadzeń uzupełniających i ukwiecania terenów zieleni miejskiej, realizowanych przez zobowiązaną do tego jednostkę Urzędu Miasta?

MATERIAŁ I METODY

Prace badawcze prowadzono w dwóch etapach. Pierwsze zadanie polegało na pozyskaniu, zweryfikowaniu i usystematyzowaniu danych. Drugi etap

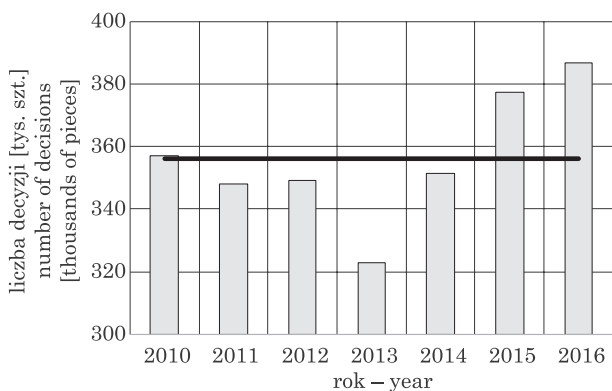
stanowiło opisanie wyników. Do analiz statystycznych wykorzystano dane pochodzące ze sprawozdań prezydenta Wrocławia z realizacji zadań w latach 2010–2016 oraz dane uzyskane z Departamentu Nieruchomości i Eksploatacji Urzędu Miejskiego Wrocławia, Wydziału Środowiska i Rolnictwa. Zakres czasowy całego opracowania obejmował lata 1991–2016 ze szczególnym uwzględnieniem, z uwagi na kompletność danych, lat 2010–2016 oraz w kilku przypadkach dodatkowo lat 2006–2009. Opracowaniem objęto obszar gminy miejskiej Wrocław o pow. prawie 29,3 tys. ha i liczbie zameldowanych mieszkańców ponad 637 tys. (stan na grudzień 2016).

Uzasadniając zakres czasowy wybranych do analizy danych zawartych w sprawozdaniach prezydenta Wrocławia z realizacji zadań, należy mieć na uwadze, że od 2010 r., po nowelizacji u.o.p., opłaty za usuwanie drzew i krzewów stały się dochodem w budżecie miasta, wcześniej natomiast wpływały na konto Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (GFOŚiGW), który w 2010 r. przestał funkcjonować. Z uwagi na upływ czasu i dostępność danych trudno ustalić, jak środki GFOŚiGW były dysponowane oraz w jakiej części przeznaczono je na zakup i dostawę materiału roślinnego dla miasta.

WYNIKI I DISKUSJA

W analizowanych latach (2010–2016) Urząd Miejski we Wrocławiu wydawał rocznie średnio ok. 356 tys. decyzji administracyjnych, najwięcej w 2016 r. – bo aż ok. 387 tys., najmniej w 2013 r. – bo tylko nieco ponad 323 tys. (rys. 1). W ostatnich dwóch latach, 2015 i 2016, zdecydowanie wzrosła liczba wydanych decyzji.

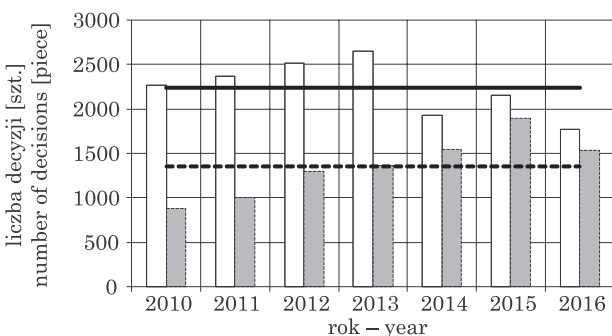
Średnia roczna liczba decyzji wydanych na podstawie u.o.p. przez organy urzędu miejskiego we Wrocławiu w analizowanym wieloleciu wyniosła ok. 2200. Z kolei średnia roczna liczba decyzji dotycząca *sensu stricto* wycinek drzew i krzewów wyniosła aż prawie 1360 i stanowiła ponad 60% wszystkich decyzji powstałych na podstawie u.o.p. (rys. 2). Najwięcej, bo aż ok. 1900, decyzji dotyczących wycinki drzew i krzewów wydano w 2015 r. Równie dużo decyzji wydano w latach 2014 i 2016, bo tylko o ok. 350 mniej niż w rekordowym 2015 r.



— średnia – mean

Rys. 1. Decyzje administracyjne wydane przez wszystkie komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia (lata 2010–2016)

Fig. 1. Administrative decisions issued by all organizational units of the Municipal Office of Wrocław (years 2010–2016)



— średnia – mean

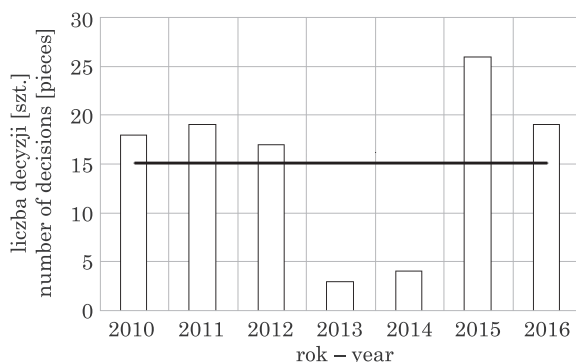
□ wszystkie na podstawie u.o.p. – all based on u.o.p.

■ dotyczące wycinki drzew i krzewów concerning cutting down trees and shrubs

Rys. 2. Decyzje administracyjne wydane na podstawie ustawy o ochronie przyrody (u.o.p.) przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia. Lata 2010–2016

Fig. 2. Administrative decisions issued on the basis of Nature Conservation Act (u.o.p.) by organizational units of the Municipal Office of Wrocław. Years 2010–2016

Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) uchyliło w całości, w części lub unieważniło czy zwróciło do ponownego rozpatrzenia w analizowanych latach w sumie 106 decyzji, najwięcej – bo aż 26 – w 2015 r., najmniej – trzy i cztery decyzje, odpowiednio w roku 2013 i 2014 (rys. 3). W tych dwóch latach decyzje z odwołań stanowiły zaledwie 0,2% wszystkich decyzji wydanych na podstawie u.o.p.

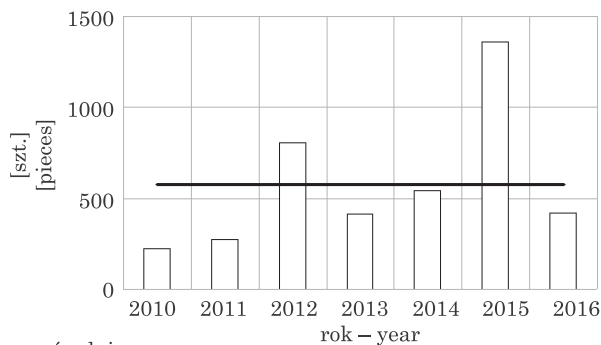


— średnia – mean

Rys. 3. Decyzje administracyjne wydane na podstawie ustawy o ochronie przyrody przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia z odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (lata 2010–2016)

Fig. 3. Administrative decisions issued on the basis of Nature Conservation Act by organizational units of the Municipal Office of Wrocław as a result of appeals to the Local Government Appeal Court (years 2010–2016)

W 2015 r. organ wydający zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów w Urzędzie Miejskim we Wrocławiu nie udzielił zgody na wycinkę ok. 1360 szt. drzew, które stanowiły 11% wszystkich drzew ujętych we wnioskach o wycinkę i był to rok z rekordowo wysoką liczbą wskazanych do zachowania drzew (rys. 4). W 2010 r. nie wydano zgody na usunięcie zaledwie 225 szt. drzew, które stanowiły tylko 4,1% wszystkich wnioskowanych o wycinkę drzew. W latach 2010–2016 łączna liczba drzew, na wycinkę których nie wydano pozwolenia we Wrocławiu, wyniosła nieco ponad 4 tys. szt.

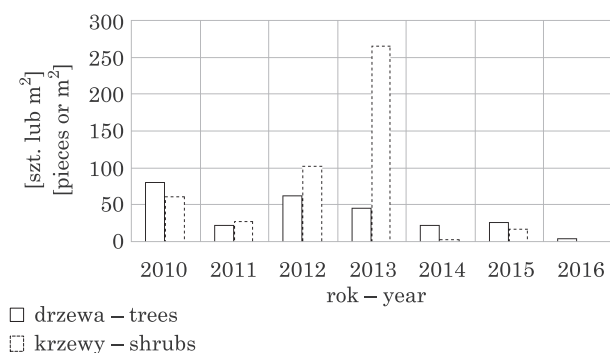


— średnia – mean

Rys. 4. Liczba drzew, na wycinkę których nie wydano pozwolenia we Wrocławiu w latach 2010–2016

Fig. 4. The number of trees not permitted to be felled in Wrocław in 2010–2016

W ustawie o ochronie przyrody w brzmieniu z 1991 r. (Dz.U. 1991 nr 114 poz. 492) dopuszczono w art. 47e „(...) możliwość, by organ wydający decyzję uzależnił wydanie zezwolenia (na wycinkę) od przeniesienia drzew lub krzewów we wskazane przez siebie miejsce”. Ustawodawca nowelizacją u.o.p. z 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880), zapisem w art. 83 ust. 1 pkt 3, trafniej zdefiniował czynność „przeniesienia”, informując, że „(...) wydanie zezwolenia może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie”. Na podstawie dostępnych danych ustalono, że w latach 2010–2016 w gminie miejskiej Wrocław wydano decyzje administracyjne uwzględniające przesadzenie w sumie 261 szt. drzew oraz 474 m² krzewów. Najwięcej decyzji na przesadzenie drzew powstało w 2010 r. (decyzjami objęto 80 szt. drzew), z kolei najwięcej decyzji uwzględniających proces przesadzenia krzewów wydano w 2013 r. (dotyczyły 263 m² krzewów) – rysunek 5. Łączna liczba przesadzonych drzew w latach 2010–2016 stanowiła zaledwie 0,4% całkowitej liczby wyszczególnionych drzew ujętych we wnioskach.

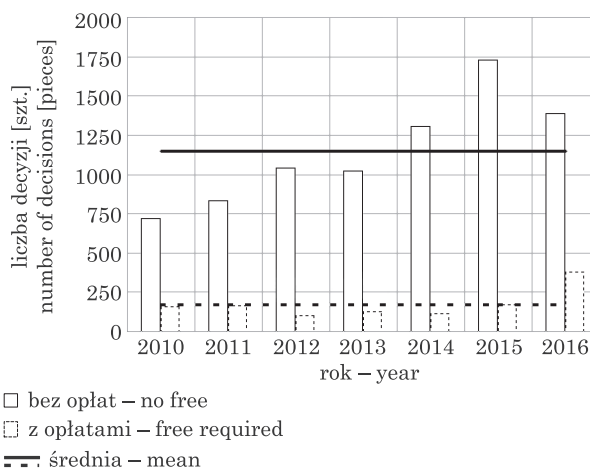


Rys. 5. Liczba drzew oraz jednostkowa powierzchnia krzewów przesadzonych w wyniku decyzji administracyjnych wydanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia (lata 2010–2016)
Fig. 5. The number of trees and shrubs expressed as an area unit replanted as a result of administrative decisions issued by organizational units of the Municipal Office of Wrocław (years 2010–2016)

W toku postępowań administracyjnych na podstawie u.o.p., organy Urzędu Miasta Wrocławia, uwzględniając przyczynę planowanej wycinki oraz kondycję sanitarną wnioskowanych do usunięcia

drzew i krzewów, podejmowały decyzje o możliwym naliczeniu opłat. Stawki ich określane były w drodze rozporządzenia przez ministra środowiska. W analizowanym wieloleciu wraz ze współczynnikami je różnicującymi się zmieniały. Już od 1991 r., w ówczesnym brzmieniu u.o.p. (Dz.U. 1991 nr 114 poz. 492) istniał wykaz przypadków, w których określono sytuacje, gdy nie należało naliczać opłat za usunięcie drzew i krzewów. Wykaz przypadków zwalniających z opłat w kolejnych nowelizacjach u.o.p. się zmieniał, głównie był rozszerzany. Mając to na uwadze, nie dziwi fakt, iż we Wrocławiu w latach 2010–2016 na dziesięć wydanych decyzji w siedmiu nie uwzględniono naliczenia opłat (rys. 6). Średnia liczba decyzji, w których nie uwzględniono naliczenia (tj. decyzji „bez opłat”) w analizowanym wieloleciu wyniosła aż ok. 1150, natomiast średnia liczba decyzji, w których organ naliczył opłaty (decyzje „z opłatami”) wyniosła tylko 173. W latach 2015 i 2016 wydano najwięcej decyzji zarówno z naliczeniem opłat związanych z wnioskowaną wycinką drzew i krzewów, jak i wolnych od tych opłat.

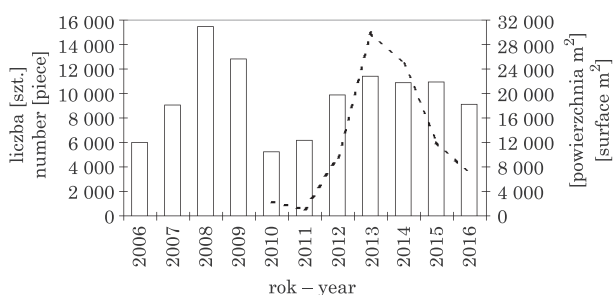
W analizowanych latach (2010–2016), na podstawie łącznie wydanych prawie 9250 decyzji admini-



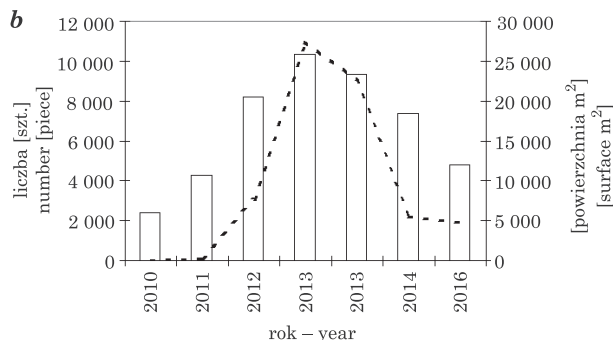
Rys. 6. Decyzje administracyjne wydane na podstawie Ustawy o ochronie przyrody przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia z podziałem na „bez opłat” i „z opłatami” (lata 2010–2016)
Fig. 6. Administrative decisions issued on the basis of Nature Conservation Act by organizational units of the Municipal Office of Wrocław broken down by “no fee” and “fee required” (years 2010–2016)

stracyjnych („bez opłat” i „z opłatami”), usunięto we Wrocławiu ok. 63,5 tys. drzew oraz prawie 86,6 tys. m² krzewów (rys. 7a). Na podstawie decyzji „bez opłat” usunięto, w ciągu siedmiu ostatnich lat, prawie 46,8 tys. drzew (co stanowi 73,5% łącznej liczby usuniętych drzew) oraz ok. 68,2 tys. m² krzewów (co stanowi 79% łącznej powierzchni usuniętych krzewów) – rysunek 7b.

a



b



□ drzewa – trees - - - - krzewy – shrubs

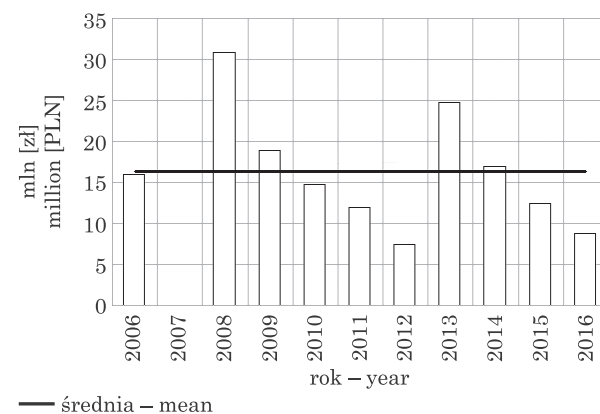
Rys. 7. Łączna liczba drzew i jednostkowa powierzchnia krzewów, na które wydał decyzje uprawniony organ Urzędu Miasta Wrocławia, uwzględniona w decyzjach administracyjnych: a – „z opłatami” – lata 2006–2016; b – „bez opłat” – lata 2010–2016

Fig. 7. The total number of trees and shrubs on the basis of decisions issued by authorized units of the Municipal Office of Wrocław in administrative decisions: a – requiring fees – years 2006–2016; b – with no fee – years 2010–2016

Z danych zawartych w sprawozdaniach prezydenta Wrocławia z realizacji zadań w latach 2006–2009 wynika, że najwięcej drzew usunięto w latach 2008 i 2009, było to w sumie prawie 28,2 tys. sztuk (rys. 7a). W trzech latach: 2013, 2014, 2015 wycinka drzew z terenu miasta była równie wysoka i wyniosła

w każdym roku > 10 tys. sztuk. Powierzchni usuniętych krzewów (w m²) w latach 2006–2009 nie udało się ustalić, co jest widoczne na rysunku 7a.

Średnia roczna wielkość opłat, stanowiących dochód do budżetu miasta Wrocławia, wniesionych za usunięcie drzew i krzewów na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia w latach 2006–2016 wyniosła ponad 16,2 mln złotych (rys. 8).



— średnia – mean

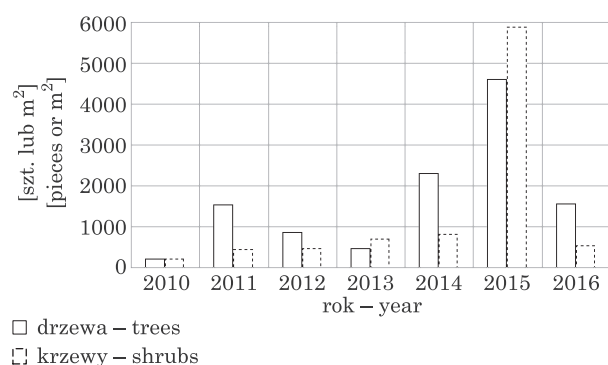
Rys. 8. Wielkość opłat, stanowiąca dochód do budżetu miasta, wniesiona za usunięcie drzew i krzewów, na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia (lata 2006–2016, bez roku 2007 – brak danych)

Fig. 8. Fees constituting income in the municipal budget charged for tree and shrub removal on the basis of administrative decisions issued by organizational units of the Municipal Office of Wrocław (years 2006–2016, excluding 2007 – no data)

Suma wpłat na konto gminy z tytułu opłat za wycinkę za lata 2010–2016 wyniosła ponad 96 mln zł. Z kolei suma wpłat za trzy lata (2006, 2008, 2009) na konto Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który przestał funkcjonować w 2010 r., wyniosła ponad 65,5 mln zł. Najwyższe wpłaty odnotowano w latach 2008 i 2013 i były to odpowiednio kwoty 30,4 mln i 24,6 mln zł. W latach 2012 i 2016 kwoty z tytułu opłat za wycinki były najniższe i wyniosły kolejno 7,6 mln i 8,5 mln zł. Dla roku 2007 oraz 2005 i lat wcześniejszych nie uzyskano stosownych danych. Za tak znaczące dla budżetu miasta wpływy z tytułu opłat za wnioskowane do wycinki drzewa odpowiadały wysokie stawki zawarte w aktach

wykonawczych (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880) – rozporządzeniach i obwieszczeniach ministra środowiska w latach 2006–2016.

Łączną liczbę nasadzeń zastępczych drzew w latach 2010–2016 zrealizowanych na podstawie decyzji wydanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia ilustruje rysunek 9.

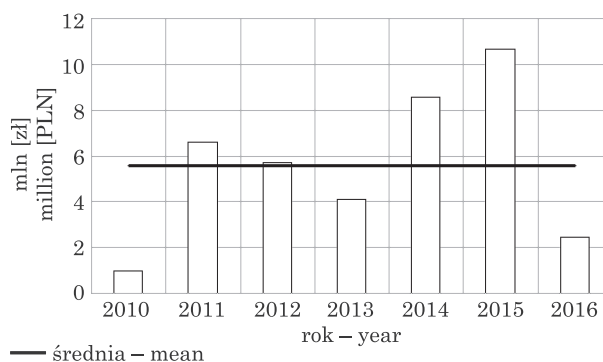


Rys. 9. Nasadzenia zastępcze drzew i krzewów wskazane w decyzjach administracyjnych wydanych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia (lata 2010–2016)

Fig. 9. Tree and shrub replacement planting determined in administrative decisions issued by organizational units of the Municipal Office of Wrocław (years 2010–2016)

W analizowanym wieloleciu zezwolono na wycinkę drzew i krzewów w zamian za wykonanie nasadzeń zastępczych w liczbie ok. 11,5 tys. szt. drzew oraz ok. 9 tys. m² krzewów. Rok 2015 był rekordowy, ponieważ wtedy w decyzjach administracyjnych wskazano nasadzenie aż 4,6 tys. szt. drzew i 5,9 tys. m² krzewów. Średnia łączna liczba nasadzeń zastępczych, których celem było kompensowanie straty powstającej w wyniku planowanych i realizowanych wycinek (z wyłączeniem roku 2015), wyniosła ok. 1,1 tys. szt. drzew i 525 m² krzewów. Stosunek łącznej liczby wnioskowanych do wycinki drzew do łącznej liczby nasadzeń zastępczych wyniósł 5,5 : 1.

Wielkość opłat gwarancyjnych naliczonych i zawieszonych na trzy lata przedstawiono na rysunku 10. W latach, w których wpłaty naliczone za wnioskowane do usunięcia drzewa i krzewy stanowiły dochód do budżetu miasta, średnia roczna wielkość opłaty gwarancyjnej wyniosła prawie 5,6 mln zł. Roczne

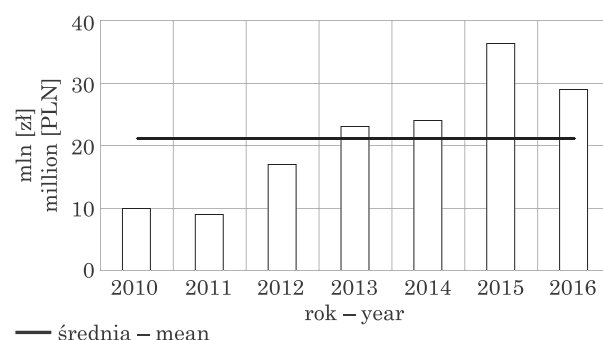


Rys. 10. Wielkość opłaty gwarancyjnej za nasadzenia zastępcze odroczonej na trzy lata

Fig. 10. Guarantee fee for replacement planting deferred for 3 years

wielkości opłat gwarancyjnych są zbliżone z łączną liczbą nasadzeń zastępczych, którą uwzględniono w decyzjach administracyjnych w analizowanych latach.

Zgodnie z art. 78 u.o.p. „Rada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należytym stanie tereny zieleni i zadrzewienia”. Średnia roczna kwota przeznaczona na utrzymanie terenów zieleni we Wrocławiu wyniosła 21,2 mln zł (rys. 11). W roku 2015 asygnowano na ten cel ogółem ponad 36 mln zł i był to rok, w którym środki przeznaczone na utrzymanie terenów zieleni były najwyższe. W roku 2011, w przeciwieństwie do roku 2015, we Wrocławiu przeznaczono na ten cel zaledwie 9 mln zł. Do głównych zadań związanych z utrzymaniem terenów zieleni należały: bieżąca konserwacja parków i zieleńców, bieżąca konserwacja zieleni przyulicznej, konser-

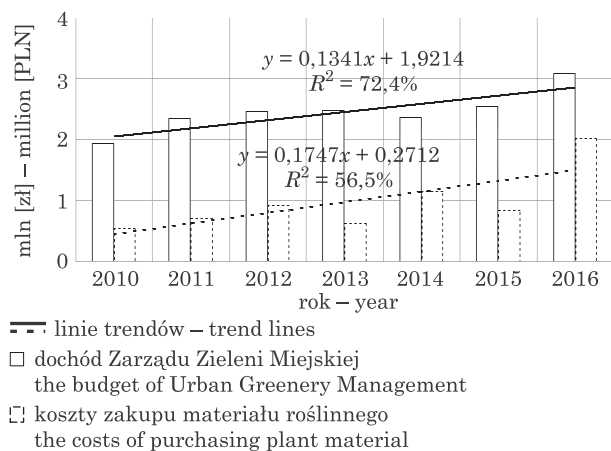


Rys. 11. Środki przeznaczone na utrzymanie terenów zieleni we Wrocławiu

Fig. 11. Funds for maintenance of urban greenery in Wrocław

wacja lasów komunalnych, wykonywanie nowych nasadzeń, dozory, oświetlania terenów zieleni, prace interwencyjne na terenach zieleni, konserwacje fontann (w tym fontanny multimedialnej) oraz systemów nawadniających, a także działania inwestycyjne, w tym wynikające z realizacji Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego (WBO). W sumie w latach 2010–2016 na utrzymanie terenów zieleni we Wrocławiu wydano ponad 148 mln zł.

Zarząd Zieleni Miejskiej (ZZM) we Wrocławiu jest jednostką budżetową gminy odpowiedzialną za tereny zieleni, powołaną w 1999 r. i działającą od stycznia 2000 r. W dyspozycji tej jednostki są dochody własne, które wynikają z opłat z tytułu dzierżaw, z kar, biletów wstępu, ze sprzedaży drewna oraz środki budżetowe, a także środki z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Z uwagi na cel opracowania autorzy porównali m.in. dochody własne jednostki ZZM i koszty zakupu oraz dostawy materiału roślinnego w kolejnych latach, wyniki przedstawiono na rysunku 12.



Rys. 12. Struktura przychodu i rozchodu budżetu Zarządu Zieleni Miejskiej we Wrocławiu

Fig. 12. The revenue and expense structure of the budget of Urban Greenery Management in Wrocław

Dysponując danymi dotyczącymi rocznych sum dochodów własnych ZZM i rocznych kosztów zakupu oraz dostawy materiału roślinnego, należy zwrócić uwagę na linie trendów, które informują o jednoczesnym wzroście dochodu własnego jednostki oraz kosztów zakupu i dostawy roślin w analizowanych

latach, co należy ocenić pozytywnie. Funkcja czasu opisywała dochód i koszty zakupu materiału roślinnego odpowiednio w około 72 i 57%. Z równania regresji wynika, że roczny dochód ZZM z roku na rok wzrastał przeciętnie o około 134 tys. zł.

Zestawienia ilościowe zakupionego w badanych latach materiału roślinnego (drzew, krzewów, bylin, roślin rabatowych, pnączy i roślin cebulowych) przedstawiono na rysunkach 13abc. Szczególną uwagę zwraca fakt, iż w ostatnich trzech analizowanych latach (2014–2016), w stosunku do lat wcześniejszych, liczba zakupionych przez ZZM drzew wzrosła prawie 4-krotnie. Średnia liczba kupowanych drzew w latach 2010–2013 wyniosła jedynie 673 szt., natomiast w latach 2014–2016 już ponad 2,6 tys. szt. W sumie w latach 2010–2016 zakupiono nieco ponad 10,5 tys. szt. drzew – stanowiących nasadzenia uzupełniające. ZZM kupował rocznie średnio ponad 219 tys. szt. roślin rabatowych i zakup ten utrzymywał się na podobnym poziomie w kolejnych latach. Uzasadnia to prawdopodobnie niezmienna obsada kwietników, gazonów i rabat w mieście. Podobnie było z zakupem krzewów. Zarząd Zieleni Miejskiej rocznie kupował średnio prawie 34 tys. szt. roślin krzewiastych w celu uzupełnienia istniejących nasadzeń. Zakup pnączy, bylin i cebul był zróżnicowany w poszczególnych latach i prawdopodobnie zależny od zakresów realizowanych projektów szaty roślinnej, np. w 2013 r. zakupiono 600 szt. roślin cebulowych, a w trzech latach, tj.: 2011, 2014, 2015, nie odnotowano zakupów tej grupy roślin.

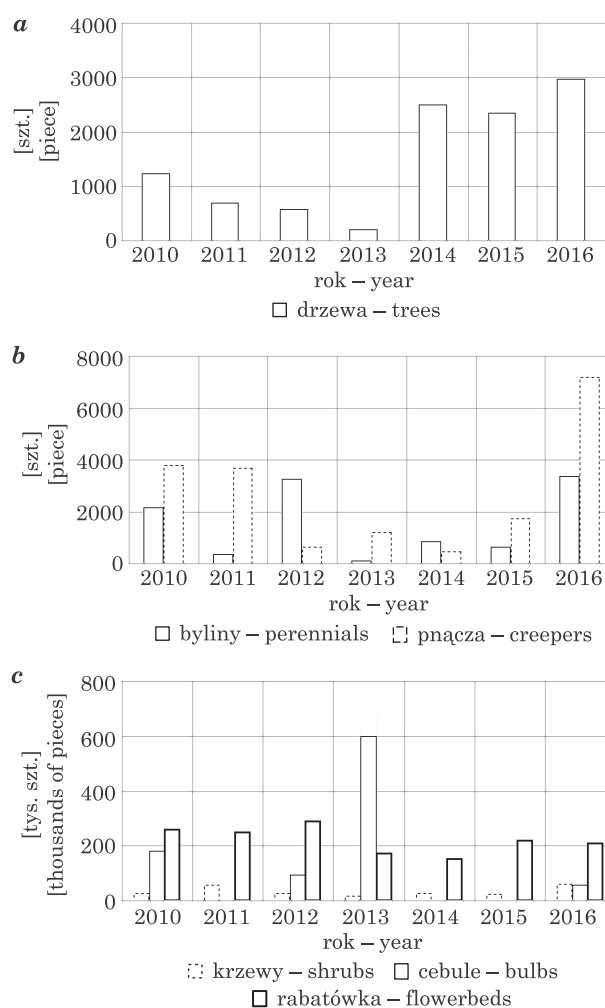
Z analiz zawartych w raporcie autorstwa Krynickiego i in. (2016), wykonanym dla lat 2011–2014, dotyczącym liczby wydanych decyzji zezwalających na wycinkę drzew w 18 miastach Polski wynika, że Wrocław z wysoką liczbą wydanych decyzji plasuje się na piątym miejscu, za Warszawą, Łodzią, Krakowem i Poznaniem. Zbliżoną do Wrocławia liczbę wydanych decyzji administracyjnych stwierdzono również dla Szczecina, Rzeszowa i Lublina. Autorzy raportu porównali m.in. liczbę wydanych decyzji na wycinkę drzew z liczbą decyzji uzależniających wycinkę od wykonania nasadzeń zastępczych. Stosunek liczby decyzji pozwalających na usunięcie drzew

do liczby decyzji uwzględniających rekompensatę w postaci nowych nasadzeń w kolejnych latach wyniósł od 4,3:1 do 5,2:1 (średnio 4,8:1). Najprawdopodobniej za taki stan odpowiadał m.in. brak przepisów wykonawczych normujących kwestię jakości i liczby nasadzeń zastępczych, a co za tym idzie, uznaniowość decyzji administracyjnych uwzględniających nasadzenia zastępcze, dalej trudności we wskazywaniu lokalizacji nasadzeń zastępczych, kontrolowaniu stanu drzew w trzyletnim okresie gwarancyjnym oraz brak obowiązku prowadzenia protokolarnych oględzin zrealizowanych nasadzeń wraz z określeniem terminów odbioru, a także brak obowiązku prowadzenia dziennika pielęgnacji drzew. Na podobne problemy w podejmowaniu decyzji administracyjnych w przedmiocie nasadzeń zastępczych wskazali: Klimek (2014), autorzy raportu Najwyższej Izby Kontroli (Informacja o wynikach kontroli... 2015), Suchocka i Krynicki (2016) oraz Łukaszkiwicz i Ziemiańska (2015).

Analizując łączną liczbę drzew i krzewów, na wycinkę których zezwolił uprawniony organ Urzędu Miasta we Wrocławiu w latach 2006–2016, można stwierdzić, iż miała ona związek z sytuacją gospodarczą kraju oraz samego Wrocławia zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. W ocenie autorów m.in. konsekwencją kryzysu gospodarczego z 2009 r. był zmniejszony plan inwestycyjny wyrażony mniejszą liczbą wnioskowanych do wycinki drzew w kolejnych latach, tj. 2010 i 2011 r. Łączna liczba drzew, na których wycinkę uprawniony organ we Wrocławiu wyraził zgodę w latach 2006–2016 wyniosła ok. 63,5 tys. sztuk. By oddać rozmiar straty powstałej w środowisku, można porównać zakres wycinek do usunięcia istniejącego parku lub lasu miejskiego. Zakładając, że na powierzchni 1 ha parku miejskiego rośnie od 150–400 drzew (przyjęto, że średnio 275 szt. drzew), to w latach 2006–2016 usunięto drzewa z łącznej pow. 231 ha, tj. z powierzchni równej trzykrotnej powierzchni jednego z największych parków we Wrocławiu, tj. Parku Szczytnickiego.

Na podstawie wykonanych analiz należy uznać, że coroczna rekompensata wykonywana w postaci nasadzeń zastępczych wynikających z decyzji administracyjnych oraz nasadzeń uzupełniających – drzew

wykonywanych przez jednostkę budżetową gminy odpowiedzialną za tereny zieleni, w latach 2010–2016 była niewystarczająca. W analizowanych latach liczba drzew, na wycinkę których wnioskodawcy uzyskali zgodę, była kilkukrotnie wyższa od łącznej liczby nowych nasadzeń drzew zarówno tych wynikających



Rys. 13. Nasadzenia uzupełniające roślinami: *a* – drzewami; *b* – bylinami i pnączami; *c* – krzewami, cebulami i roślinami rabatowymi wykonywane w latach 2010–2016 przez odpowiedzialną w strukturze Urzędu Miasta jednostkę (Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu)

Fig. 13. Supplementary planting: *a* – perennials, vines; *b* – shrubs, bulbs and flowerbeds carried out in 2010–2016 by the authorized unit of the Municipal Office (Urban Greenery Management in Wrocław)

z decyzji administracyjnych, jak i tych, które były wynikiem zaplanowanych działań ZZM we Wrocławiu.

PODSUMOWANIE

W odniesieniu do postawionych hipotez badawczych autorzy ustalili, że w latach 2010–2016 liczba decyzji wydawanych przez uprawniony organ Urzędu Miasta Wrocławia, dotycząca wycinki drzew i krzewów, systematycznie wzrastała. Wyjątkiem był rok 2016, w którym w porównaniu z rokiem 2015 r. wydano mniej o 368 decyzji. Zmniejszenie liczby wydanych decyzji można uzasadnić zapowiadaną zmianą przepisów Ustawy o ochronie przyrody (u.o.p.), którą ostatecznie wprowadzono w życie 1 stycznia 2017 r. Wielu inwestorów w ostatnim kwartale 2016 r. wycofało złożone wnioski lub wstrzymało się z ich złożeniem z uwagi na zapowiedzi korzystnych dla siebie zmian przepisów u.o.p., m.in. dotyczących sytuacji, w których nie stosuje się przepisów ustawy (art. 83f ust. 1 pkt 1–15), czy nie nalicza się opłat za usunięcie (art. 86 ust. 1 pkt 1–15). Z przeprowadzonych analiz wynika, że w latach 2010–2016 we Wrocławiu wycięto o ponad 41,5 tys. drzew więcej niż posadzono. Należałoby w działaniach zaradczych dążyć do zrównoważenia liczby wycinek i liczby nowych nasadzeń oraz poprawy niekorzystnej dla środowiska i mieszkańców miasta sytuacji, zwłaszcza wówczas gdy wielkość opłat, stanowiąca dochód do budżetu miasta, wniesiona za usunięte drzewa i krzewy na podstawie decyzji administracyjnych była tak znacząca i wyniosła ponad 96 mln złotych.

W obecnej sytuacji prawnej, od 17 lipca 2017 r., obowiązują nowe stawki opłat za usunięcie drzew i krzewów, które są kilkukrotnie niższe niż obowiązujące w latach 2010–2016. Należy więc spodziewać się wielokrotnie mniejszego udziału wpłat z tytułu opłat za wycinkę drzew i krzewów w budżecie miasta. Paradoksalnie nowa sytuacja prawna ma szansę sprawić, by narzędzie kompensacji, którym są nasadzenia zastępcze, było wskazywane częściej przez organy wydające decyzje administracyjne w tym zakresie.

PIŚMIENNICTWO

- Dobrzańska, J., Kalbarczyk, R., Ziemiańska, M. (2018). Trees in the city center. A case study of Bulwar Słoneczny in Wrocław. *Landscape Architecture* 58(1), 48–65.
- Informacja o wynikach kontroli “Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach” (Information on the results of the control ‘Tree protection in investment processes in cities’). (2015). Najwyższa Izba Kontroli (Supreme Chamber of Control). LKR-4101-011-00/2014, nr ewid. 179/2014/P/14/087/LKR, www.nik.gov.pl.
- Klimek, G. (2014). Nasadzenia zastępcze – wybrane problemy w podejmowaniu decyzji, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska (Replacement planting – selected problems in making decisions, in: Legal aspects of the management of environmental resources. Using environmental resources)*. Red. B., Rakoczy, M., Szalewska, K., Karpus. Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora & Wydział Prawa i Administracji UMK. Toruń, ss. 211–221.
- Krynicki, M., Witkoś-Gnach, K., Lubaczewska, S. (2016). Monitoring standardów w zarządzaniu zielenią wysoką w największych miastach Polski (Monitoring of standards in the management of high greenery in the largest Polish cities). *Fundacja EkoRozwoju w ramach projektu „Na straży drzew” realizowanego z Funduszy w programie Obywatele dla Demokracji*. Wrocław, ss. 1–38, http://eko.org.pl/imgturysta/files/prawo/zarządzanie_drzewami_w_miastach.pdf
- Łukaszewicz, J., Ziemiańska, M. (2014). Nasadzenia zastępcze. cz. I. Instrument rekompensaty przyrodniczej (Replacement planting. Part 1. A natural compensation instrument). *Przegląd Komunalny (Municipal Overview)* 1232–9126(12), 40–42.
- Łukaszewicz, J., Ziemiańska, M. (2015). Nasadzenia zastępcze. cz. II. Instrument rekompensaty przyrodniczej (Replacement planting. Part 2. A natural compensation instrument). *Przegląd Komunalny (Municipal Overview)* 1232–9126(1), 65–67.

- Suchocka, M., Krynicki, M. (2016). Analiza możliwości i zakresu stosowania nasadzeń zastępczych za usuwane drzewa w kontekście nowelizacji ustawy o ochronie przyrody (Analysis of the possibilities and scope of substitute plantings for removed trees in the context of the amendment to the Nature Conservation Act). *Ekonomia i Środowisko* 2(57), 259–273.
- Szalewska, M. (2015). Konstrukcja normatywna obowiązku nasadzeń zastępczych w polskim prawie ochrony przyrody (The normative construction of the obligation of replacement plantings in the Polish law of nature protection). *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2, 33–53.
- Szczepanowska, H.B. (2001). Drzewa w mieście (Trees in the city). Hortpress, Warszawa.
- Szulc, A. (2013). Zielone miasto. Zieleń przy ulicach. (Green city. Green in the streets). APZ Sp. z o.o, Warszawa.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Act of April 16, 2004 on Nature Conservation). *Dz.U.* 2004 nr 92 poz. 880.
- Ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Act of 16 October 1991 on nature protection). *Dz.U.* 1991 nr 114 poz. 492.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Act of April 27, 2001, environmental protection law). *Dz.U.* 2001 nr 62 poz. 627.
- Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw (Act of June 25, 2015 amending the act on local government and certain other acts). *Dz.U.* 2015 poz. 1045.

REPLACEMENT PLANTING IN THE LIGHT OF THE POLISH LAW – AN EFFECTIVE OR TOKEN TOOL OF ENVIRONMENTAL COMPENSATION?

ABSTRACT

The goal of the work was to aim to evaluate replacement planting as a tool of environmental compensation determined in the Polish law. The analysis was conducted on the basis of data for Wrocław contained in the reports of the President of Wrocław on the execution of tasks in 1991–2016. Among other things the research examined the proportion of the number of removed trees to the number of trees planted as part of replacement planting. It compared the total of fees charged as a result of decisions in particular years which constituted income in the municipal budget to the cost of purchase and delivery of plant material. Unfortunately, the total number of trees and shrubs felled following permission of the authorized unit of the Municipal Office was many times bigger than the total number of new tree plantings, resulting both from administrative decisions and planned activities of the units of the municipality of Wrocław.

Key words: nature conservation act, tree and shrub removal, environmental compensation, replacement planting, Wrocław

