

ZG SPAK 23-2015

Wrocław, 2015.05.18

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej
e-mail: ku@senat.gov.pl

Wielce Szanowny Panie Senatorze,

W odpowiedzi na Pańskie pismo, Nr BPS/KU-034/856/19./15 z dnia 20 kwietnia br., przesyłam w załączeniu opinię w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk senacki nr 856).

W imieniu Zarządu Głównego Stowarzyszenia Polskich Architektów Krajobrazu i swoim własnym uprzejmie dziękuję za możliwość wyrażenia ww. opinii.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że głównym autorem tej opinii jest Pani dr inż. Monika Ziemiańska, zatrudniona – podobnie jak ja – w Instytucie Architektury Krajobrazu Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.

Z wyrazami szacunku i poważania

Prezes Zarządu Głównego SPAK



prof. dr hab. inż. Andrzej Drabiński

**Opinia w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie
ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk senacki nr 856)**

Uwagi ogólne

1. Inicjatywę Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zmierzającą do wprowadzenia rozwiązań prawnych pozwalających na lepszą ochronę drzew w procesach inwestycyjnych uważamy za bardzo potrzebną.
2. Chociaż w naszej ocenie zaproponowane zmiany ustawowe nie uwzględniają wszystkich wniosków postulowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, zawartych w Informacji o wynikach kontroli "Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych" (Nr ewid. 179/2014/P/14/087/LKR), to jednak uchwalenie proponowanych zmian ustawowych, jeszcze w tej kadencji Parlamentu, uważamy za konieczne, ponieważ obserwujemy nasilający się proces degradacji terenów zieleni, wynikający z przedkładania przez organy samorządu terytorialnego interesów inwestorów ponad interes społeczny jakim jest ochrona przyrody.

Uwagi szczegółowe

	Nasze opinie/propozycje
Tekst projektu ustawy o zmianie ustaw (druk senacki 856) W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany: 1) w art. 5: a) dotychczasowe pkt 1, 1a, 1b, 1c i 1d oznacza się odpowiednio jako pkt 1a, 1b, 1c, i 1d i 1e oraz dodaje się pkt 1 w brzmieniu:	

<p>„1) drzewo – wieloletnią roślinę o zdrewniałym jednym lub kilku pędach głównych (pniach) i gałęziach tworzących koronę, kiedykolwiek podczas rozwoju rośliny;”</p>	<p>Proponujemy doprecyzowanie określenia (definicji) drzewa. Obecne brzmienie wprowadza fałszywy obraz jakoby drzewo nie posiadało systemu korzeniowego. Dodatkowo niefortunnie brzmiąca definicja utrwala stereotypowy pogląd m.in. odnoszący się do ochrony drzew w procesie inwestycyjnym, gdzie chroni się (mało skutecznie) widoczne części drzewa - pień a całkowicie lekceważy system korzeniowy. Niezręcznym jest by w treści ustawy znalazło się błędne określenie.</p>
<p>b) dotychczasowy pkt 2a oznacza się jako pkt 2aa oraz dodaje się pkt 2a w brzmieniu: „2a) krzew – wieloletnią roślinę rozgałęziającą się na wiele równorzędnych zdrewniałych pędów, nietworzącą pnia ani korony, niebędącą pnączem;”</p>	<p>Proponujemy doprecyzowanie określenia (definicji) krzewu. Podobnie jak w definicji drzewa niezbędnym jest uwzględnienie posiadania przez krzew systemu korzeniowego oraz korony. <i>U krzewów nie ma wyraźnego podziału na pień i koronę (ale istnieje).</i> Są one silnie rozgałęzione na skutek wytwarzania z szyi korzeniowej lub korzeni nowych pędów bocznych, z których żaden nie uzyskuje dominacji (Kopcewicz, Szmidt-Jaworska, Kannenberg 2012¹). Błędnym jest zatem zapis zawarty w projekcie ustawy dotyczący nietworzenia przez krzew korony.</p>
<p>c) w pkt 29 kropkę na końcu zastępuje się średnikiem oraz dodaje się pkt 30 w brzmieniu: „30) żywołność drzewa lub krzewu – prawidłowy przebieg ogółu procesów życiowych drzewa lub krzewu.”</p>	<p>Proponowane określenie (definicja) żywołności drzewa lub krzewu jest lakoniczna i dość nieprecyzyjna oraz nieadekwatna do kontekstu w jakim jest przywoływana w ustawie (m.in. do przesadzeń, nasadzeń, uszkodzeń drzew wywołanych złym cięciem). <i>Żywołność drzew można rozumieć jako ich dynamiczną zdolność wzrostu i reprodukcji w granicach sił witalnych</i> (Szewczyk G., Guz M. 2012²).</p> <p>W ocenie autorów, zwłaszcza w odniesieniu do skutecznego procesu przesadzenia drzew i krzewów, należy po okresie gwarancyjnym (sugerujemy 5 lat) ocenić stan zdrowotny i NIEPOGORSZONĄ kondycję drzewa. Ustawodawca winien w tej mierze być precyzyjnym. Niestety obecnie przesadzenie drzew i krzewów jest rozumiane jako „przemieszczenie” ich z jednego miejsca na inne. A sukces takiego zadania powinien być rozpatrywany rozmiarem stresu, jakiego doznało drzewo oraz niepogorszoną perspektywą dalszego rozwoju.</p>
<p>Art. 83: a) ust. 3 otrzymuje brzmienie: „3. Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów może być uzależnione od:</p>	<p>Projekt niniejszej ustawy w dalszym ciągu nie precyzuje i nie rozwiązuje kwestii „uznaniowości” decyzji uwzględniającej nasadzenia zastępcze. Bardzo wielu urzędników wydających decyzje na wycinkę sugeruje (zgłaszano to również na debacie dotyczącej propozycji zmian ustawy o ochronie przyrody w Ministerstwie Środowiska w dniu 5.07.2013 r.) by ustawodawca klarownie</p>

¹ Kopcewicz J., Szmidt-Jaworska A., Kannenberg K., 2012. Zarys struktury i fizjologii drzew leśnych. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania Środowiskiem w Tucholi i Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. s. 14.

² Szewczyk G., Guz M., 2012. Dynamika zmian szerokości przyrostów rocznych drzew w zadrzewieniach parkowych i zieleni miejskiej. Prace Komisji Nauk Rolniczych i Komisji Nauk Leśnych, Tom 103 – 2012. s. 48.

<p>1) określonych przez organ 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 dnia 27 kwietnia 2001r. – Prawo ochrony środowiska lub</p> <p>2) przesadzenia tych drzew lub krzewów”.</p> <p>b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a–3f w brzmieniu:</p>	<p>doprecyzował w tworzonej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody wszystkie kwestie związane z „uznaniowością” nasadzeń zastępczych. Obecnie obserwujemy poważne problemy związane albo z niestosowaniem nasadzeń zastępczych (opieszłość Organów w wydaniu decyzji) albo z ich nieprawidłowym wprowadzaniem na podstawie decyzji. Często drzewa wskazane do wycinki ze względu na presję inwestycji są usuwane, opłaty wpływają na konta gmin i są wydatkowane na bieżące potrzeby (nie uwzględniające potrzeb środowiska przyrodniczego). Przyroda „traci podwójnie”. Traci usuwane często dojrzałe, stare, cenne drzewa ze względu na planowane inwestycje oraz nie dochodzi do rekompensaty w postaci nowych nasadzeń. Obecna sytuacja może prowadzić również do nadużyć. Pojawia się czynnik presji. To urzędnik ma podjąć decyzję dotyczącą nasadzeń zastępczych. W przypadku prowadzenia audytów wewnętrznych w urzędach wspomniani pracownicy obawiają się pociągnięcia do odpowiedzialności za celowe, świadome zmniejszanie wpływów do budżetu gminy.</p> <p>Precyzyjna wielkość (ile sztuk. nasadzanych za ile usuwanych) i jakość rekompensaty winna być niezwłocznie określona i wprowadzona w życie w drodze Rozporządzenia.</p>
<p>3a. Organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz następujące cechy usuwanych drzew lub krzewów:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa lub powierchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie; 2) wartość kulturową; 3) walory krajobrazowe; 4) lokalizację. 	<p>Można odnieść wrażenie, że proponowany zapis ma za zadanie „utrudnić” Organom wydanie decyzji uwzględniającej nasadzenia zastępcze. W toku analizy projektu ustawy w tym miejscu nasuwają się następujące pytania:</p> <p>Czy dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych winna ograniczyć się do działki z której usuwane są drzewa ? Czy analiza dostępności miejsc odnosi się do powierzchni całej jednostki administracyjnej, np. miasta, gminy czy być może powiatu ? (interpretacja prawna będzie różna);</p> <p>Jak Organ zostanie przygotowany do oceny wartości przyrodniczej, wartości kulturowej i walorów krajobrazowych zadrzewień ? Można mieć obawę, że urzędnicy będą mieli poważny problem z użyciem narzędzi naukowych (metod) dla oceny wartości kulturowej, krajobrazowej podobnie jak mają dzisiaj problem z przeprowadzeniem merytorycznych oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. Nie rzadkie są sytuacje, w których wydawane są decyzje na wycinki drzew zasiedlonych przez chronione gatunki ze względu na nieprawidłowo wykonane oględziny w terminach gdy obserwacja populacji gatunku jest niemożliwa (np. styczeń-luty), lub automatycznie podawana jest informacja „brak gatunków chronionych” (bez przeprowadzenia oględzin).</p> <p>Autorzy mają również wątpliwości czy prawidłowo użyto określenia „cechy usuwanych drzew lub krzewów”. Przez cechy należy rozumieć m.in. odporność na zanieczyszczenie, wrażliwość na przymrozki, wymagania wodne i pokarmowe, wrażliwość na wiatr, śnieg, długowieczność; cechą</p>

<p>3c. W przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów od wykonania nasadzeń zastępczych, zezwolenie to określa dodatkowo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) miejsce nasadzeń; 2) liczbę drzew lub wielkość powierzchni krzewów; 3) minimalny obwód pni drzew na wysokości 100 cm lub minimalny wiek krzewów; 4) gatunek lub odmianę drzew lub krzewów; 5) termin wykonania nasadzeń; 6) termin złożenia informacji o wykonaniu nasadzeń. 	<p>jest również zasięg geograficzny występowania gatunku, osiągnane maksymalne wymiary, tempo wzrostu i wiele innych. Właściwym merytorycznie jest określenie walory i wartości.</p> <p>Zgodnie z zaleceniami Związku Szkółkarzy Polskich materiał szkółkarski należy specyfikować wg opracowanej standaryzacji. Polska Norma dotycząca materiału roślinnego nie obowiązuje od października 2012 r. a Polski Komitet Normalizacyjny nie planuje przygotowania nowych norm w tym zakresie, dlatego:</p> <p>przy wyborze drzew istotne są:</p> <ul style="list-style-type: none"> - parametr obwodu pnia na h=100 cm (np. 10-12; 12-14;14-16;16-18;18-20;20-25;) - liczba szkółkowań; - wielkość bryły korzeniowej; - ujęcie bryły korzeniowej (tj. balot, goły korzeń, kontener (air-pot, donica, bag); - wysokość całkowita i wysokość pnia (<i>szczególnie ważne przy ciągach komunikacyjnych</i>); - forma (tj. naturalna; drzewo alejowe). <p>przy wyborze krzewów istotne są:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rodzaj materiału szkółkarskiego (tj. z gołym korzeniem lub w pojemniku); - wielkość pojemnika; - wysokość rośliny; - liczba pędów; - liczba szkółkowań; <p>Wiek nie jest parametrem którym specyfikuje się ozdobny materiał roślinny stanowiący asortyment szkółkarski (informacja o wieku roślin stosowana jest w produkcji i uprawach leśnych).</p>
<p>3d. W przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów od przesadzenia drzew lub krzewów, zezwolenie to określa dodatkowo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) miejsce, na które zostanie przesadzone drzewo lub krzew; 2) termin przesadzenia drzewa lub krzewu; 3) termin złożenia informacji o przesadzeniu drzewa lub krzewu. 	<p>Czy określenie miejsca, na które zostanie przesadzone drzewo lub krzew leży po stronie Organu czy wnioskodawcy? Jeśli po stronie Organu to należy uwzględnić, że Organ może nie dysponować informacjami dotyczącymi takich lokalizacji.</p>

<p>3e. W przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów od wykonania nasadzeń zastępczych bądź od przesadzenia drzew lub krzewów, zezwolenie to może określać dodatkowo warunki techniczne sadzenia lub przesadzenia drzew lub krzewów.</p>	<p>Skuteczne przesadzenie drzewa to długi proces, 2-3 letni, wymagający starannego przygotowania rośliny (w szczególności systemu korzeniowego). Dzisiaj za często proces kończy się niepowodzeniem a Organy niechętnie udzielają takich decyzji. Obecnie dla wielu inwestorów przesadzenie drzewa jest „zabiegiem bardziej optymalnym” niż wniesienie naliczonej opłaty. Traktują przesadzenie jako tańszą alternatywę „pozbycia” się drzew z terenu objętego inwestycją.</p> <p>Autorzy niniejszej opinii sugerują odraczenie terminu uiszczenia opłat na okres 5 lat od dnia upływu terminu przesadzenia wskazanego w zezwoleniu drzewa. Dzisiaj ten okres to 3 lata i jest ZDECYDOWANIE ZA KRÓTKI. Z badań wynika, że drzewa przesadzone wymagają dłuższego niż 3 lata okresu adaptacji (w 3 roku ocena skuteczności przesadzenia jest nie merytoryczna, bezzasadna).</p>
<p>3f. Jeżeli przyczyną usunięcia drzew lub krzewów jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania zezwolenia na rozbiorę lub pozwolenia na budowę, zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów może zostać zrealizowane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiorę lub pozwolenia na budowę, która koliduje z drzewami lub krzewami, będącymi przedmiotem zezwolenia. Przepisu nie stosuje się do inwestycji liniowych celu publicznego.”</p>	<p>Zezwolenie bezwarunkowo winno określać warunki techniczne sadzenia i przesadzenia oraz program systematycznej pielęgnacji roślin.</p> <p>Jeśli zezwolenie na usunięcie drzew będzie mogło zostać zrealizowane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiorę lub pozwolenia na budowę to nasuwa się następujące pytanie: Kto zweryfikuje ten stan w trakcie prowadzonej wycinki? Inwestycje prowadzone są często pod dużą presją czasu, w związku z tym istnieje obawa, że inwestorzy będą realizowali decyzje bez względu na fakt posiadania pozwolenia na budowę czy wyburzenie.</p> <p>Dodatkowo, co ważniejsze, wydanie zezwolenia na wycinkę przed uzyskaniem pozwolenia na budowę jest niezgodne z prawem. To Organ wydający pozwolenie na budowę musi wiążąco wypowiedzieć się m.in. na temat usytuowania, obrysu i układu istniejących i projektowanych obiektów budowlanych ze wskazaniem wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich (art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego), gdyż dopiero ten organ ocenia projekt obiektu, dopiero wtedy zapada rozstrzygnięcie, czy projekt odpowiada warunkom wynikającym z Prawa budowlanego oraz przepisów szczególnych (wyrok NSA z 8.07.2008r., II OSK 779/07, Lex nr 447869). W decyzji o pozwoleniu na budowę Organ administracji architektoniczno- budowlanej zatwierdza projekt budowlany (przesłanka konieczności wycinki staje się faktem). Projekt budowlany zawiera projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący m.in. określenie granic, usytuowanie, obrys, układ istniejących lub projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, układ komunikacyjny, układ ZIELENI. W części rysunkowej</p>