

**Uchwała nr 168/20**  
**Sejmiku Województwa Mazowieckiego**  
**z dnia 15 grudnia 2020 r.**

**w sprawie skargi na Marszałka Województwa Mazowieckiego**

Na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668) oraz art. 229 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695 i 1298) – uchwała się, co następuje:

**§ 1.**

Skargę Pana [...] z dnia 27 października 2020 r. na Marszałka Województwa Mazowieckiego uznaje się za bezzasadną.

**§ 2.**

Treść uchwały wraz z uzasadnieniem podlega doręczeniu Skarżącemu.

**§ 3.**

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

**§ 4.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący Sejmiku**  
**Województwa Mazowieckiego**

**Ludwik Rakowski**

## Uzasadnienie

Pan [...] (dalej: „Skarżący”) w skardze z dnia 27 października 2020 r. zarzuca Marszałkowski Województwa Mazowieckiego nienależyte wykonywanie zadań oraz naruszenie praworządności poprzez łamanie Konstytucji, ustaw i konwencji międzynarodowych w związku z przywołanymi w skardze decyzjami zezwalającymi na wycinkę drzew na warszawskim Muranowie. Skarżący wskazał, że:

- 1) „*Od 2 lat dokonuje się systemowego ogałacania z drzew kolejnych ulic muranowskich. Wycinane są wszystkie duże drzewa z osiedla. Proceder ten dotyczy głównie topoli kanadyjskich (Populus x canadensis)*”, co według Skarżącego jest niedopuszczalne i bezsensowne oraz „*...łamię zapisy Konstytucji, różnych ustaw i konwencji.*”;
- 2) „*Urząd Marszałkowski przyczynia się do pogorszenia komfortu życia ludzi zamieszkujących osiedle Nowolipki na Wolskim Muranowie*”, gdyż na wniosek Zakładu Gospodarki Nieruchomościami w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy (dalej: „ZGN Dzielnicy Wola”) wszczyna postępowania administracyjne, które kończą się „*...wydaniem decyzji w całości zgodnie z wolą wnioskodawcy.*”. Według opinii wyrażonej w skardze: „*...pracownicy Urzędu Marszałkowskiego wydają zgody na wszystkie drzewa zawarte we wniosku.*”;
- 3) miała miejsce rozmowa pracownika ZGN Dzielnicy Wola z pracownikiem Urzędu Marszałkowskiego, który rzekomo oznajmił, że Urząd nie będzie „*podważał kompetencji ZGN*”, co zdaniem Skarżącego jest stwierdzeniem wręcz skandalicznym, gdyż organ wydający zezwolenia na usunięcie drzew jest też organem ochrony przyrody i powinien w trakcie postępowania administracyjnego dowieść słuszności dowodów wskazanych we wniosku lub je odrzucić;
- 4) „*ZGN Wola złożył dwukrotnie wniosek na wycięcie wszystkich 8 topól z al. Strzałkowskiego. Urząd Marszałkowski w postępowaniu administracyjnym nie dołożył niezbędnych starań, aby sprawdzić czy na drzewach nie znajdują się siedliska gatunków chronionych. Organ wydał zgodę pomimo, że na drzewie było gniazdo. Ustawa o ochronie przyrody, art. 83c ust. 1 obliuguje organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu do oględzin w zakresie występowania w obrębie drzewa gatunków chronionych. Niedopełnienie warunku zawartego w art. 83c ust. 1, jest rażącym naruszeniem prawa. Urząd Marszałkowski, w postępowaniu administracyjnym, pomimo protestów mieszkańców, wydał zgodę na usunięcie wszystkich topól z tej ulicy.*”;
- 5) pracownik Urzędu Marszałkowskiego nazwał wycięcie ww. drzew „wymianą pokoleniową”, podczas gdy w opinii Skarżącego: „*Tak pojęta wymiana pokoleniowa jest niszczeniem, dewastacją przyrody miasta. Wymianę pokoleniową jaką prowadzi Urząd Marszałkowski jest tak naprawdę zrębem zupełnym w nomenklaturze leśnej, przy czym nawet Lasy państwowe odchodzą od tego typu praktyk, uznając je za szkodliwe dla przyrody. Utrzymanie drzewostanu miejskiego w niepogorszonym stanie, przy zapewnieniu ciągłości tego drzewostanu wymaga od zarządcy i organów ochrony przyrody przemyślanej, długofalowej strategii.*”;
- 6) „*W decyzjach wydawanych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego nie przeanalizowano rozwiązań alternatywnych w stosunku do usunięcia. Nie wskazano możliwości redukcji korony jako alternatywy dla usunięcia drzew.*”;
- 7) pracownik Urzędu Marszałkowskiego nie posiadał wystarczających kompetencji, m.in. w związku z oceną zagrożenia stwarzanego przez 2 topole przy al. Solidarności 84a w Warszawie. Skarżący napisał, że: „*Organ wydał zgodę na usunięcie, w uzasadnieniu wskazując że drzewa zagrażają bezpieczeństwu publicznemu. Mieszkańcy ubierali środki finansowe na wykonanie ekspertyzy dendrologicznej z użyciem sprzętu diagnostycznego. Wykonana ekspertyza dendrologiczna z użyciem sprzętu pomiarowego obaliła założenia decyzji wydanej przez Marszałka Województwa Mazowieckiego (...). Tym samym Marszałek Województwa Mazowieckiego wydał decyzje na błędnie przyjętych założeniach. Dodam, że ekspertyza dendrologiczna wykazała, że drzewa są 3-4 krotnie bardziej wytrzymałe na złamania niż wskazują to normy bezpieczeństwa. Ten przypadek każe wątpić w kompetencje pracowników Urzędu Mazowieckiego. Potwierdzeniem domniemania, że pracownicy Urzędu nie mają wystarczających kompetencji do prowadzenia rzetelnych postępowań przy wycinkach drzew jest decyzja nr 1458/2018/PE-*

- ZD-II, znak: PE-ZD-II.7120.1.722.2018.BA, w której to nie określono gatunku drzewa, co jest złamaniem art. 83d ust. 1 pkt 3 Ustawy o ochronie przyrody, w którym czytamy, że zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu określa nazwę gatunku drzewa lub krzewu.”;
- 8) nie wskazano gatunku drzewa w decyzji nr 1458/2018/PE-ZD-II z dnia 12 grudnia 2018 r. (znak: PE-ZD-II.7120.1.722.2018.BA), tj. ograniczenia jego identyfikacji do nazwy rodzajowej;
  - 9) zostały naruszone założenia zawarte w dokumencie *Projekt planu przeciwdziałania skutkom suszy*;
  - 10) dopuszczono do degradacji krajobrazu, przemian układu urbanistycznego Muranowa, obniżenia wartości nieruchomości oraz złamania art. 2 ust. 2 pkt 5, 6 i 7 ustawy o ochronie przyrody;
  - 11) Marszałek Województwa Mazowieckiego jest odpowiedzialny za obniżenie wartości nieruchomości, w związku z usunięciem wszystkich dużych drzew z terenu osiedla Nowolipki.

Zgodnie z § 41b ust. 2 i 3 Statutu Województwa Mazowieckiego, stanowiącego załącznik do uchwały nr 145/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 września 2009 r. w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 1460), skarga została przekazana Zarządowi Województwa, celem ustosunkowania się, a następnie wraz ze stanowiskiem Zarządu przekazana do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

Zarząd Województwa odnosząc się do zarzutów zawartych w skardze poinformował, że:

- 1) Marszałek Województwa Mazowieckiego, jako organ wydający w przedmiotowym zakresie decyzje administracyjne, nie wyznacza drzew do usunięcia i nie usuwa ich, a jego działania opierają się na przepisach prawa. Do kompetencji Marszałka Województwa należy bowiem wydawanie – na wniosek zainteresowanych podmiotów – zezwoleń na usunięcie drzew, co wynika z przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55 z późn. zm.). Zgodnie z art. 90 ust. 1 przywołanej ustawy: „Czynności, o których mowa w art. 83 - 89 ustawy [w tym dotyczące wydawania ww. zezwoleń], w zakresie, w jakim są one wykonywane przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy - z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu - wykonuje starosta”, natomiast zgodnie z art. 90 ust. 2 tej ustawy: „Jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, czynności, o których mowa w ust. 1, wykonuje marszałek województwa” (od dnia 1 stycznia 2016 r.). Marszałek Województwa Mazowieckiego jest zatem organem właściwym w zakresie wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew rosnących na nieruchomościach będących własnością m.st. Warszawy, jako miasta na prawach powiatu. Wnioskodawcą w takich postępowaniach może być właściciel nieruchomości, na której rosną drzewa, bądź jej posiadacz działający za zgodą właściciela nieruchomości. Wniosków dotyczących drzew rosnących na nieruchomościach m.st. Warszawy nie poprzedza dyskusja z udziałem głównych zainteresowanych (w omawianym przypadku - mieszkańców Muranowa), czego dowodem są ostre sprzeciw mieszkańców wyrażane w pismach do Marszałka Województwa lub podczas spotkań w terenie. Działanie organu właściwego do wydania zezwolenia na usunięcie drzew ogranicza się do rozpatrzenia wniosku, a postępowanie administracyjne kończy się wydaniem decyzji administracyjnej (zezwalającej na usunięcie drzew lub odmową wydania zezwolenia). Jednym z obligatoryjnych wymogów w zakresie kompletności wniosku jest przedłożenie zgody właścicielskiej na usunięcie drzew, która w przypadku osiedla Nowolipki wyrażana jest Oświadczeniem Zarządu Dzielnicy Wola, odnoszącym się do konkretnych drzew i konkretnej ich lokalizacji, opatrzonym załącznikiem mapowym. Marszałek Województwa Mazowieckiego nie ma wpływu na liczbę wnioskowanych do usunięcia drzew. Procedowane są wszystkie złożone i kompletne wnioski, których rozpatrzenie pozostaje w kompetencji Marszałka Województwa Mazowieckiego, niezależnie od wieku czy przynależności gatunkowej drzew. Wydanie zezwolenia nie stanowi jednak o obowiązku usunięcia drzewa, a jedynie stwarza taką możliwość;
- 2) w ciągu ostatnich 2 lat wnioskami ZGN Dzielnicy Wola objęte były łącznie 33 drzewa,

podczas gdy zezwoleń udzielono na usunięcie 19 drzew, co do których uznano, że istnieją przesłanki wskazujące na konieczność ich usunięcia. Natomiast organ odmówił wydania zezwolenia na usunięcie 9 drzew, a w przypadku 5 drzew sprawy pozostały bez rozstrzygnięcia, tj. postępowania umorzono z uwagi na małe rozmiary drzew (niepodlegające obowiązkowi uzyskania zezwolenia na ich usunięcie). Podkreślić należy, że każde z drzew objętych wnioskiem skierowanym do Marszałka Województwa Mazowieckiego, poddawane jest indywidualnej ocenie w trakcie oględzin przeprowadzanych w terenie. Ocena dokonywana w toku postępowania administracyjnego obejmuje m.in. analizę stanu fitosanitarnego i argumentacji opisanej we wniosku. Decyzje kończące ww. postępowania mają charakter uznaniowy i opierają się na wynikach oceny stanu drzewa oraz analizy przesłanek podnoszonych we wniosku. Wnioski ZGN Dzielnicy Wola, poparte stosownymi oświadczeniami Zarządu Dzielnicy Wola, niejednokrotnie poprzedzane są ekspertyzami dendrologicznymi, opartymi na badaniach przeprowadzonych z wykorzystaniem specjalistycznego sprzętu do oceny stanu drzew, oraz w przeważającej większości przypadków dotyczą drzew, które z uwagi na stan oraz uwarunkowania związane z otoczeniem, stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa. Od bieżącego roku wprowadzona została również możliwość zlecenia tego typu specjalistycznych ekspertyz dendrologicznych, jako narzędzia pomocnego w rozstrzyganiu spraw, w których wizualna metoda oceny drzew, stosowana w trakcie oględzin prowadzonych przez pracowników Wydziału Zezwoleń na Usunięcie Drzew i Krzewów, nie daje możliwości jednoznacznej oceny zasadności wniosku. W obszarze Nowolipek procedurą tą objęto np. 3 drzewa rosnące w pasach drogowych dróg publicznych (ul. Nowolipki i ul. Bellottiego), z 8 drzew objętych wnioskiem o wydanie zezwolenia na ich usunięcie. W stosunku do wspomnianych 3 drzew oględziny przeprowadzone przez pracowników Wydziału Zezwoleń na Usunięcie Drzew i Krzewów nie doprowadziły do wniosków o charakterze konkluzyjnym. Mając na uwadze zły stan fitosanitarny drzew, a jednocześnie – ich wartość przyrodniczą i rolę, jaką odgrywają w zurbanizowanej przestrzeni miasta, zdecydowano o poprzedzeniu rozstrzygnięcia sprawy zleceniem specjalistycznego badania, obejmującego ocenę stanu zdrowotnego drzew i statyki z zastosowaniem oceny wizualnej, próby obciążeniowej i tomografu sonicznego. Na podstawie uzyskanych wyników, a także otrzymanej od wnioskodawcy deklaracji wdrożenia daleko idących i wymagających działań zalecanych w ekspertyzie w celu minimalizacji zagrożenia stwarzanego przez drzewa, organ odmówił wydania zezwolenia na usunięcie przedmiotowych drzew, uznając że istnieje możliwość ich zachowania. Powyższe dowodzi, że wnioski kierowane do Marszałka Województwa Mazowieckiego nie są rozpatrywane szablonowo i wyłącznie zgodnie z wolą strony;

- 3) nadmieniona rozmowa nie nawiązuje do konkretnej sytuacji i nie została osadzona w czasie, a pracownicy Wydziału Zezwoleń na Usunięcie Drzew i Krzewów nie potwierdzili, jakoby sytuacja taka miała kiedykolwiek miejsce w odniesieniu do oceny stanu drzew objętych wnioskiem strony. W postępowaniach toczących się przed Marszałkiem Województwa Mazowieckiego zasadą jest każdorazowo komisyjne przeprowadzenie oględzin w terenie, najczęściej przez zespół dwóch upoważnionych osób, które zobowiązane są rzetelnie i wnikliwie ocenić sytuację zastaną w miejscu oględzin. Dokonane ustalenia każdorazowo dokumentowane są protokołami oględzin i dołączoną do nich dokumentacją fotograficzną, zatem nie jest możliwe ograniczenie się w prowadzonym postępowaniu wyłącznie do potwierdzenia argumentacji zawartej we wniosku. Uznaniowy charakter wydawanych decyzji administracyjnych oznacza w tym przypadku, że w oparciu o zgromadzone dowody (w szczególności: dowód z oględzin, w trakcie których ustalany jest m.in. faktyczny stan drzew oraz okoliczności sprawy dotyczące np. lokalizacji drzew, czy zagrożenia wynikającego ze stanu drzew i wrażliwości otoczenia, w którym rosną), organ rozstrzygający sprawę może uznać, że istnieją przesłanki usunięcia drzew objętych wnioskiem (uznanie zasadności wniosku w całości lub w części), lub że brak jest przesłanek stanowiących o konieczności ich usunięcia;
- 4) każdorazowo, podczas oględzin w terenie, upoważnieni pracownicy organu przeprowadzają ocenę drzew pod kątem występowania w ich obrębie gatunków chronionych, w tym między innymi gniazd ptasich. Informacja o wynikach takich oględzin

zamieszczana jest w pkt. II ppkt. 1 protokołu oględzin. W opisanym przypadku należy wziąć pod uwagę fakt, że objęte wnioskiem topole holenderskie (*Populus x canadensis* „Marilandica”) rosnące w al. Strzałkowskiego cechuje duża wysokość (w przedziale od 27 m do 33 m) oraz silnie rozbudowane i zagęszczone korony, a ich oględziny przeprowadzono w październiku 2018 r. w warunkach pełnego ulistnienia, nie stwierdzając wówczas obecności gniazda wrony siwej. Obecność takiego gniazda w koronie topoli holenderskiej o obwodzie 233 cm i wysokości 27 m mieszkańcy zasygnalizowali dopiero w pierwszych miesiącach 2020 r., co może wskazywać, że zostało ono zbudowane w okresie pomiędzy październikiem 2018 r. a wiosną 2020 r. Zaznaczyć jednocześnie należy, że każda decyzja zezwalająca na usunięcie drzew lub krzewów zawiera w powyższym zakresie stosowne pouczenie - na wypadek zaistnienia sytuacji uniemożliwiającej zidentyfikowanie gatunku chronionego w trakcie oględzin, bądź powstania gniazda po oględzinach i wydaniu decyzji, ale przed wycinką drzewa, czego nie można wykluczyć w opisanym przypadku. Zamieszczone w decyzjach pouczenie brzmi: *„W przypadku stwierdzenia obecności gatunków chronionych, ich siedlisk, ostoi bądź gniazd przed przystąpieniem do wykonywania decyzji, należy wstrzymać wycinkę drzewa do czasu uzyskania odstępowania od zakazów zawartych w art. 51 i 52 ustawy o ochronie przyrody. W stosunku do gatunków objętych ochroną częściową należy uzyskać zezwolenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie na czynności podlegające zakazom określonym w art. 51 ust. 1 i 1a oraz art. 52 ust. 1 i 1a ustawy o ochronie przyrody, a w stosunku do gatunków objętych ochroną ścisłą na czynności podlegające zakazom określonym w art. 51 ust. 1 pkt 1-8, 10 i 11 oraz ust. 1a pkt 1-3 i 5, art. 52 ust. 1 pkt 2, 4-10 i 12-15 oraz ust. 1a pkt 2-6 ustawy o ochronie przyrody. W stosunku do gatunków objętych ochroną ścisłą należy uzyskać zezwolenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na odstępowanie od zakazów określonych w art. 51 ust.1 pkt 9 oraz ust. 1a pkt 4, art. 52 ust. 1 pkt 1, 3, 11 i 16 oraz ust. 1a pkt 1, 7 i 8 ustawy o ochronie przyrody”*. Zarówno w przypadku stwierdzenia w trakcie oględzin występowania gatunku chronionego, jak i w sytuacji, gdy gatunek taki zostanie ujawniony po wydaniu decyzji zezwalającej na usunięcie drzewa, obowiązek wystąpienia do regionalnego dyrektora ochrony środowiska z wnioskiem o wydanie zezwolenia na odstępowanie od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków chronionych, spoczywa na podmiocie ubiegającym się o zezwolenie na usunięcie drzewa. Zauważyć ponadto należy, że stwierdzenie o wyrażeniu zgody na usunięcie wszystkich topól z ww. ulicy nie jest prawdziwe, gdyż decyzja nr 1203/2018/PE-ZD-II Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 30 października 2018 r., obejmująca łącznie 5 drzew, zezwalała na usunięcie 3 topól, a w zakresie 2 drzew odmówiono wydania zezwolenia na ich usunięcie. W postępowaniu toczącym się ponownie w tej samej sprawie na wniosek ZGN Dzielnicy Wola z dnia 3 września 2020 r. nie zostało wydane rozstrzygnięcie (według stanu na dzień złożenia wyjaśnień);

- 5) jedną z rozpoznawalnych, ważnych cech zespołu urbanistycznego Muranowa jest zieleń wysoka, towarzysząca zabudowie, założona w formie planowanego nasadzenia na etapie budowy tej dzielnicy. Zieleń wysoka Muranowa budowana jest przy dominującym udziale topól mieszańców gatunków obcych, głównie topól kanadyjskich (*Populus x canadensis*) i topól holenderskich (*Populus x canadensis* „Marilandica”), pochodzących z jednego okresu nasadzeń. Drzewa te znajdują się obecnie w przedziale wiekowym ok. 60 - 70 lat, tj. schyłkowym dla tego gatunku w warunkach miejskich. Zgodnie z literaturą, gatunek topola kanadyjska cechuje kruche i łamliwe drewno, co nie predestynuje go do stosowania w zurbanizowanej przestrzeni miasta. Drzewa te osiągają docelowo duże rozmiary, co w przypadku nasadzeń w pobliżu budynków skutkuje koniecznością istotnych redukcji ich koron, na skutek kolizji z infrastrukturą, bądź ograniczania dostępu światła do budynków. Efektem tych redukcji jest zaburzenie naturalnego pokroju drzew, poprzez podniesienie ich koron, a także rozwój - w miejscach redukcji - pędów epikormicznych, które jako niezwiązane trwale z architekturą drzewa, podatne są na wyłamywanie. W obrębie pni części drzew obecne są niejednokrotnie ubytki wgłębne osłabiające ich wytrzymałość na złamanie, występują uszkodzenia nabiegów korzeniowych, ubytki w obrębie odziomkowych partii pni z rozkładem sięgającym w głąb pnia lub inne czynniki mające wpływ na stabilność drzew w gruncie i mechaniczną wytrzymałość pnia na złamanie. Sytuacja ta skłania do

postrzegania wniosków ZGN Dzielnicy Wola, dotyczących wydania zezwolenia na usunięcie topól z obszaru Muranowa, w szerszym kontekście zachowania ciągłości trwania zieleni wysokiej, co związane jest z zastępowaniem usuwanych drzew nowymi nasadzeniami. Całkowite odstąpienie od wycinki tych drzew i prowadzenie wyłącznie działań zachowawczych (ukierunkowanych na minimalizację ryzyka stwarzanego przez drzewa, poprzez dalsze cięcia redukcyjne ich koron) nie przyniesie efektów trwałych, ani długofalowych. Istniejące ograniczenia przestrzenne nie dają możliwości wykonania nowych nasadzeń drzew w sposób wyprzedzający usunięcie drzew istniejących, a ponadto w dłuższej perspektywie czasu nieunikniona będzie wymiana drzew, które osiągną próg utraty żywotności, wynikający z wieku i cech gatunkowych. W takiej sytuacji zezwolenie na usunięcie części drzew stwarza możliwość wymiany pokoleniowej nasadzeń, o czym była mowa na spotkaniu wzmiankowanym w skardze. Za celowością takiego podejścia przemawia również obowiązujący stan prawny. Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie przyrody, nie nalicza się opłat za usunięcie topól nienależących do gatunków rodzimych, których obwoły pni mierzone na wysokości 130 cm przekraczają 100 cm, jeżeli w najbliższym okresie wegetacyjnym zostaną one zastąpione drzewami należącymi do innych gatunków. Jak zaznaczono wcześniej, kompetencje Marszałka Województwa Mazowieckiego w omawianym zakresie ograniczone są do rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew wskazanych w tych wnioskach, skutkującego wydaniem decyzji zezwalającej lub odmową wydania zezwolenia. Organ działa w oparciu o zasadę legalizmu, tj. wyłącznie w granicach właściwości ustawowej, co oznacza m.in., że nie jest właściwy do tworzenia długofalowych strategii w zakresie utrzymania zieleni miejskiej i nie prowadzi wymiany pokoleniowej nasadzeń, wbrew stwierdzeniom zawartym w skardze. Natomiast, w ramach kompetencji ustawowych, uwzględnia potrzebę trwałości przyrodniczej tkanki miasta poprzez nakładanie wymogu kompensacji przyrodniczej (zezwolenia na usunięcie drzew warunkowane są każdorazowo wykonaniem nasadzeń zastępczych, a ich wykonanie oraz zachowanie żywotności nasadzeń po upływie 3 lat weryfikowane jest przez Wydział Monitorowania i Kontroli Decyzji w Departamencie Polityki Ekologicznej, Geologii i Łowiectwa). Kwestie te były częściowo omawiane podczas – wspomnianego w skardze – spotkania w czerwcu 2020 r., w którym ze względu na wagę tematyki uczestniczyli również przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego, a ponadto szczegółowo odniesiono się do nich w piśmie z dnia 29 października 2020 r. skierowanym do Koordynatora ds. zrównoważonego rozwoju i zieleni w Biurze Ochrony Środowiska Urzędu m.st. Warszawy, dotyczącym toczących się obecnie postępowań, których przedmiotem jest usunięcie drzew z terenu nieruchomości położonych przy al. Solidarności 84a (działka nr ew. 95/8 z obrębem 6-02-07) oraz przy ul. Nowolipki 21b (al. Strzałkowskiego, działki nr ew. 44/2 i 44/4 z obrębem 6-02-07). Podniesiono w nim między innymi, że wobec wartości krajobrazowej i historycznej zieleni Muranowa, niezbędnym wydaje się wypracowanie kompleksowego podejścia do ochrony tego drzewostanu - poprzez działania minimalizujące ryzyko stwarzane przez drzewa. Konsekwencją takiego podejścia byłoby dopiero w przypadku braku możliwości minimalizacji zagrożeń do poziomu ryzyka akceptowalnego – usuwanie drzew i zastępowania ich nowymi, planowanymi kompleksowo nasadzeniami drzew o przynależności gatunkowej zgodnej z siedliskiem, traktowanymi zarówno jako kompensacja przyrodnicza, jak i element zagospodarowania przestrzeni, wpisujący się w historię i architekturę układu urbanistycznego. Wskazano przy tym, że zasadne byłoby, aby kompleksowe podejście do problemu wymiany topól stwarzających zagrożenie na Muranowie, wypracowane zostało na etapie poprzedzającym składanie wniosków, np. w formie dokumentu określającego długofalową, a nie tylko doraźną gospodarkę tym drzewostanem, poprzedzonego jego całościową inwentaryzacją i waloryzacją, uwzględniającą stan fitosanitarny poszczególnych egzemplarzy topól. Podjęcie tego problemu w jeszcze szerszym spektrum – jako projektu rewitalizacji całej zieleni wysokiej i niskiej obszaru Muranowa, którego jednym z elementów byłaby stopniowa, planowana wymiana drzewostanu, przeprowadzona z zapewnieniem udziału społeczeństwa na etapie jej przygotowania – pozwoliłoby na zachowanie zieleni wysokiej, stanowiącej o tożsamości tego miejsca, łagodząc jednocześnie eskalację napięć związanych z wydawaniem

zezwoleń na usunięcie drzew. Przedmiotowe pismo skierowane zostało również do Dzielnicy Wola m.st. Warszawy;

- 6) pojęcie zagrożenia bezpieczeństwa jest wynikiową ryzyka zdarzenia związanego ze stanem fitosanitarnym drzewa oraz wrażliwości otoczenia, w którym to drzewo rośnie. W odniesieniu do drzew rodzaju topola, będących przedmiotem postępowań dotyczących obszaru Nowolipek, ryzyko zdarzeń z udziałem drzew wynika najczęściej z przeprowadzonych w minionych latach intensywnych redukcji koron drzew, ukierunkowanych na ograniczenie ich rozmiaru i zmniejszenie wysokości drzew, czego następstwem są deformacje pokroju w postaci wysoko osadzonego środka ciężkości oraz wadliwej struktury koron - budowanych przy dominującym udziale pędów wtórnych. Zaburzeniom pokrojowym towarzyszą, osłabiające wytrzymałość mechaniczną drewna, procesy rozkładu zachodzące w obrębie ubytków powstałych w wyniku tych cięć, w tym np. u podstawy wytworzonych pędów odroślowych. Mogą też występować inne zasadnicze wady budowy oraz wady strukturalne pnia i odziomka. W przypadku obszaru Nowolipek, wrażliwość otoczenia może być określana wyłącznie jako wysoka – z uwagi na zainwestowanie terenu w strefie potencjalnego upadku drzew, w tym bliskość budynków mieszkalnych, ciągów pieszych i dróg wewnętrznych. Dlatego też dokonana przez organ kwalifikacja drzew do usunięcia, jako zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia w istniejących obiektach budowlanych, każdorazowo odzwierciedlała stan faktyczny i oparta była na zgromadzonym w poszczególnych sprawach materiale dowodowym. Wymogi w zakresie treści zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów określa art. 83d ustawy o ochronie przyrody i do nich dostosowana jest w pełni konstrukcja wydawanych decyzji administracyjnych. Nie obejmują one analizy rozwiązań alternatywnych, o których mowa w skardze. Analiza rozwiązań alternatywnych jest obligatoryjnym elementem oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, opartym na regulacjach innej ustawy (ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko), który jednak nie ma zastosowania w postępowaniach o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew. Decyzje zezwalające na usunięcie drzew, bądź odmawiające udzielenia takiego zezwolenia, posiadają każdorazowo uzasadnienie prawne oraz uzasadnienie faktyczne, wskazujące przesłanki, jakie organ uznał za istotne przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. Podkreślić należy, że udzielona zgoda nie oznacza nałożenia obowiązku na wnioskodawcę. Miasto Stołeczne Warszawa jako właściciel drzew, bądź ZGN Dzielnicy Wola jako posiadacz terenu na którym one rosną, może ww. decyzję wykonać, lub może – kierując się oceną własną – wdrażać rozwiązania alternatywne w zakresie, jaki uzna za stosowne;
- 7) decyzją nr 926/2018/PE-ZD-II z dnia 7 września 2018 r. (znak: PE-ZD -II.7120.1.710.2018.AW) organ zezwolił na usunięcie z terenu nieruchomości położonej przy al. Solidarności 84a (działka nr ew. 95/8 z obrębem 6-02-07) 2 topól – mieszańców gatunków obcych o obwodach pni wynoszących 226 cm i 203 cm, pod warunkiem wykonania nasadzeń zastępczych w liczbie 4 drzew, uznając ww. topole za zagrażające bezpieczeństwu ludzi i mienia w istniejących obiektach budowlanych. W uzasadnieniu decyzji podniesiono szereg okoliczności przemawiających za taką kwalifikacją, w tym: deformację pokroju drzew – wysoki współczynnik smukłości, wzrost w bliskości budynku mieszkalnego (4 m od ściany budynku) i ciągów pieszych, ekspozycję górnych partii koron drzew rozbudowanych ponad linię zabudowy na działanie siły wiatru, wzrost w nachyleniu, wiek i cechy drewna wynikające z przynależności gatunkowej. Ponowne oględziny przedmiotowych drzew, przeprowadzone przez inny zespół pracowników Wydziału Zezwoleń na Usunięcie Drzew i Krzewów w ramach postępowania toczącego się obecnie na wniosek ZGN Dzielnicy Wola, wykazały ponadto – w przypadku topoli holenderskiej o obwodzie pnia wynoszącym 204 cm (w 2018 r. 203 cm) – istnienie ubytku wgłębego pnia, umiejscowionego na wysokości 3,5 m i powstałego w miejscu po usuniętym konarze, któremu towarzyszy wyraźny cień asymilatów świadczący o zaburzeniach w funkcjonowaniu tkanek przewodzących pnia. Na tej samej wysokości, z przeciwległej strony pnia stwierdzono też ślad po zalonym ubytku, powstałym niegdyś w wyniku usunięcia konkurencyjnego przewodnika. W przypadku drugiej topoli oględziny przeprowadzone w dniu 22 września 2020 r. wykazały istnienie odciętego nabiegu korzeniowego

w odległości 20 cm od pnia, z rozkładem zgnilizny białej o zasięgu 0,6 m w głąb systemu korzeniowego oraz 0,4 m w głąb pnia. Symptomem zewnętrznym rozkładu zachodzącego w obrębie bryły korzeniowej tej topoli jest przerzedzenie górnej partii jej korony, będące wynikiem problemów z przewodzeniem. W ekspertyzie dendrologicznej z maja 2019 r., o której mowa w treści skargi, zawarto obraz pni ww. topól, będący wynikiem badania przy użyciu tomografii dźwiękowej, przeprowadzonego w przypadku obu drzew na wysokości 0,6 m i 2,0 m, tj. w miejscach, w których brak zewnętrznych oznak rozkładu pnia. Ekspertyza ta nie daje jednocześnie obrazu przekroju pnia topoli o obwodzie wynoszącym 204 cm w rejonie ubytków umiejscowionych na wysokości 3,5 m, bowiem badanie w miejscu tym nie zostało przeprowadzone, pomimo że należałoby uznać ten punkt za newralgiczny dla oceny ryzyka złamania przewodnika. W tabeli: „Ogólna charakterystyka i ocena ryzyka - Ocena VTA” (zamieszczonej w ekspertyzie), w odniesieniu do pnia tego drzewa nie uwzględniono ww. ubytków, ani wzrostu drzewa w nachyleniu istotnym dla statyki. Natomiast przedstawione w ekspertyzie wyniki badania drugiej topoli nie uwzględniają rozkładu zachodzącego w obrębie odziomka i bryły korzeniowej tego drzewa, stwierdzonego w trakcie oględzin i mającego zasadnicze znaczenie dla oceny jego stabilności w gruncie. W tabeli: „Ogólna charakterystyka i ocena ryzyka - Ocena VTA” nie wykazano żadnych zmian w obrębie odziomka i systemu korzeniowego tego drzewa, tj. ubytków w korzeniach, uszkodzeń nabiegów oraz ran. Ponadto zauważyć należy, że w trakcie oględzin z dnia 22 września 2020 r. wysokość drzew określono na 30 m i 29 m, podczas gdy w ekspertyzie przyjęto do wyliczeń skali bezpieczeństwa wysokość drzew odpowiednio 16 m i 22 m, co również istotnie zaburza obraz uzyskanych wyników;

- 8) w decyzji nr 1458/2018/PE-ZD-II z dnia 12 grudnia 2018 r. (znak: PE-ZD-II.7120.1.722.2018.BA), tj. ograniczenia jego identyfikacji do nazwy rodzajowej, należy wyjaśnić, że rozróżnienie mieszańców topól kanadyjskich jest zagadnieniem wysoce specjalistycznym. Przy braku możliwości analizy liścia i pąków, wysoko osadzonych na pniu i niedostępnych dla osoby przeprowadzającej oględziny (co często ma miejsce), jednoznaczne określenie gatunku drzewa jest wręcz niemożliwe. Również identyfikacja na podstawie wyrastających u podstawy drzewa pędów odroślowych lub odrosli korzeniowych może być myląca, z uwagi na przybieranie przez nie nietypowej postaci. Z wyżej wymienionych względów w decyzji zamieszczono nazwę rodzajową zaznaczając, że drzewo jest mieszańcem międzygatunkowym. Także wzmiankowana w skardze ekspertyza dendrologiczna (sporządzona przez inspektora nadzoru dendrologicznego, Inspektora nadzoru terenów zieleni SITO NOT) wymienia w wynikach i w opisie badanych drzew jedynie nazwę rodzajową *Populus sp.*;
- 9) w dokumencie *Projekt planu przeciwdziałania skutkom suszy*, zauważyć należy, że lokalne usuwanie drzew miejskich i zastępowanie ich nowymi nasadzeniami nie stoi w sprzeczności z przywołanym zapisem projektu dokumentu planistycznego, odnoszącym się do działań na szczeblu krajowym i regionalnym, w tym m.in. zaleceniem wprowadzania zadrzewień do przestrzeni rolniczej i miejskiej jako substytutu lasu. Podkreślenia wymaga fakt, że Plan przeciwdziałania skutkom suszy nie jest jeszcze dokumentem obowiązującym. Procedura legislacyjna związana z jego przyjęciem jeszcze się nie zakończyła, tzn. nie został jeszcze przyjęty w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej;
- 10) działania związane z udzielaniem zezwoleń na usunięcie drzew przyświecają ważne cele: poprawa bezpieczeństwa mieszkańców i zapewnienie – jakże istotnej w ich życiu – przestrzeni publicznej o wysokich walorach estetycznych. Przy podejmowaniu decyzji priorytet nadawany jest względem bezpieczeństwa. Wszędzie tam, gdzie brak jest możliwości wyeliminowania zagrożenia stwarzanego przez drzewa wskazane we wniosku, lub ograniczenia ryzyka do poziomu akceptowalnego, rozstrzygnięcie musi uwzględniać bezpieczeństwo mieszkańców;
- 11) Marszałek Województwa Mazowieckiego nie wyznacza drzew do usunięcia, nie odpowiada za ich stan i wykonywanie zabiegów pielęgnacyjnych, czy poprawiających bezpieczeństwo w otoczeniu, a jedynie orzeka w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew - na podstawie stanu zdrowotnego tych drzew, aktualnego na dzień oględzin, biorąc pod uwagę bezpieczeństwo osób i mienia. Twierdzenie, że wydane przez Marszałka



Województwa Mazowieckiego decyzje godzą w wartość mienia mieszkańców jest subiektywną opinią, nieuwzględniającą wszystkich okoliczności sprawy, bowiem to właśnie mając na uwadze bezpieczeństwo mieszkańców i ich mienia (budynków znajdujących się w zasięgu drzew, parkujących pod nimi samochodów, altan śmietnikowych, ogrodzeń, infrastruktury wypoczynkowej itd.) wydawane są zezwolenia na usunięcie drzew. Formułując ww. zarzut, Skarżący nie wziął pod uwagę faktu, że w przypadku złamania lub wywrotu drzewa o takich rozmiarach, zniszczenia mogą spowodować znacznie większe straty w mieniu, a co najważniejsze – mogą doprowadzić do utraty życia lub zdrowia nie tylko mieszkańców osiedla, ale i przypadkowych przechodniów. W przypadkach opisanych w skardze każdorazowo priorytetem było zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom korzystającym z terenu osiedla Nowolipki.

Zaznaczyć jednocześnie należy, że postępowaniom toczącym się przed Marszałkiem Województwa Mazowieckiego w zakresie opisanym w skardze towarzyszą nie tylko liczne protesty mieszkańców Nowolipek, aktywnie działających na rzecz zachowania drzewostanu tej dzielnicy, ale też sygnały dotyczące obaw związanych ze stanem topól. Miało to miejsce np. w przypadku nieruchomości przy al. Solidarności 84a, gdzie podczas oględzin jeden z mieszkańców zgłosił złamanie w ostatnim czasie dużej gałęzi drzewa, która upadła w rejonie garażu i jego samochodu. Podobne obawy wyrażone zostały w piśmie Wspólnoty Mieszkaniowej Nowolipie 20a, dołączonym do wniosku ZGN Dzielnicy Wola wszczynającego sprawę zakończoną decyzją nr 1457/2018/PE-ZD-II z dnia 12 grudnia 2018 r. Wskazano w nim m.in., że spadające z drzew gałęzie stwarzają zagrożenie przy obecnie panujących wiatrach, a jedno z drzew mocno nachyla się w stronę budynku. Nie sposób dyskutować ze stwierdzeniem, że usuwanie dużych drzew związane jest ze zmianami krajobrazowymi w przestrzeni miasta, szczególnie odczuwalnymi przez ludzi mieszkających w ich otoczeniu. Jest to jednak zmiana, której nie można uniknąć. Rozumiejąc wagę tego problemu, Marszałek Województwa Mazowieckiego, uzależniając zezwolenie od wykonania nasadzeń zastępczych i bazując na wiedzy o warunkach panujących na danym terenie, wskazuje gatunek i minimalny obwód drzew, daje zalecenia co do sposobu sadzenia, a niejednokrotnie zwiększa liczbę nasadzeń zastępczych w stosunku do wniosku. Wszystkie te działania jednoznacznie wskazują, że jako organ ochrony przyrody realizuje zadania wynikające z art. 2 ust. 2 pkt 5 oraz 6 oraz 7 ustawy o ochronie przyrody, nakładające nań obowiązek ochrony walorów krajobrazowych, utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody oraz kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie oraz promocję w dziedzinie ochrony przyrody. Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew, które zagrażają bezpieczeństwu osób i mienia, oraz uzależnienie tego zezwolenia od wykonania należytej rekompensaty w postaci nasadzeń zastępczych (nieraz liczba drzew nasadzanych jest kilkukrotnie wyższa od liczby drzew usuwanych), nie może być postrzegane jako wykroczenie przeciwko zapisom ustawy o ochronie przyrody. Należy pamiętać, że ta sama ustawa, w myśl zapisów rozdziału 4, zakłada możliwość zaistnienia konieczności usunięcia drzew oraz wydania zezwolenia na ich usunięcie. Zarzut, że Marszałek Województwa Mazowieckiego nie dopełnia obowiązków zapisanych w art. 2 ust. 2 pkt 5, 6 i 7 nie znajduje więc odzwierciedlenia w rzeczywistości.

Biorąc powyższe pod uwagę Sejmik Województwa Mazowieckiego skargę Pana [...] z dnia 27 października 2020 r. uznał za bezzasadną.

Jednocześnie informuje się, że zgodnie z art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.): „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.”.