



Warszawa, 19 kwietnia 2017 r.

## Opinia do ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody

(druk nr 475)

### I. Cel i przedmiot ustawy

Przedmiotowa nowelizacja dokonuje zmiany ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, z późn. zm.) poprzez wprowadzenie modyfikacji do procedury uzyskiwania zgody na usunięcie drzew, określonej w przepisach rozdziału 4 przywołanej ustawy.

Przedłożona Senatowi ustawa wprowadza do ustawy o ochronie przyrody zmiany przewidujące:

- 1) zamianę z fakultatywnej na obligatoryjną delegację dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody – przewidywana zmiana w art. 40 ust. 3;
- 2) przywrócenie regulacji nakazujących konieczność uzgodnienia zezwolenia na usunięcie drzew w pasie drogowym drogi publicznej (z wyłączeniem obcych gatunków topoli) z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – proponowane modyfikacje art. 83a;
- 3) uchylenie przepisów przekazujących do kompetencji rady gminy uprawnienia do rozszerzania w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego: katalogu wyłączeń obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, określenia wysokości stawek opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz określania katalogu wyłączeń obowiązku uiszczenia opłaty za usunięcie drzew lub krzewów – proponowane uchylenie ust. 1a i 1b w art. 83f, ust. 4a w art. 85 oraz ust. 1a w art. 86;
- 4) wprowadzenie szczególnych reguł postępowania dotyczących usunięcia drzew, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane

na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej – dodanie ust. 4–20 w art. 83 f. Przewidujących m.in. obowiązek zgłoszenia przez właściciela nieruchomości zamiaru usunięcia drzewa o określonym w ustawie obwodzie pnia oraz możliwość usunięcia drzewa dopiero w przypadku braku sprzeciwu ze strony odpowiedniego organu (wójta, burmistrza, prezydenta miasta);

- 5) ustanowienie delegacji dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia określającego wysokość stawek opłat dla poszczególnych rodzajów lub gatunków drzew lub krzewów w zależności od obwodu pnia drzewa lub powierzchni krzewu, a także wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą do czasu wydania wskazanego powyżej rozporządzenia do ustalania opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu stosowane będą stawki maksymalne (określone w ustawie o ochronie przyrody) – proponowana zmiana w art. 85;
- 6) rozszerzenie katalogu deliktów administracyjnych skutkujących wymierzeniem przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta kary administracyjnej za usunięcie drzewa pomimo sprzeciwu organu lub bez stosownego zezwolenia, o których mowa we wprowadzanych do ustawy o ochronie przyrody przepisach art. 83f ust. 8 i 16, a także bez dokonania zgłoszenia, o którym mowa w proponowanym art. 83f ust. 4 oraz przed upływem terminu, w którym organ mógł wnieść sprzeciw – proponowane zmiany art. 88 i art. 89.

W art. 2 nowelizacji określa się ponadto termin (6 miesięcy) w jakim minister właściwy do spraw środowiska obowiązany jest wydać akty wykonawcze do ustawy o ochronie przyrody.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisu art. 83f ust. 14 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, który ma wejść w życie w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 39. posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 2017 r. w oparciu o przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr1334). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisja w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1337) zarekomendowała rozszerzenie projektu poselskiego:

- o zmiany w art. 40 ust. 3, art. 83a i art. 83f w zakresie uchylecia ust. 1a i 1b oraz w art. 85 i art. 86 ustawy o ochronie przyrody, o których mowa w pkt 1–3 i 5 niniejszej opinii,
- wprowadzając regulację zawartą w art. 2 niniejszej ustawy nowelizującej.

Ponadto Komisja zaproponowała znaczne rozszerzenie projektu zawartego w druku nr 1334 w zakresie odnoszącym się do szczególnych reguł postępowania dotyczących usunięcia drzew, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

W trakcie drugiego czytania projektu na 39. posiedzeniu Sejmu w dniu 6 kwietnia 2017 r. zgłoszono wniosek o odrzucenie ustawy oraz 6 poprawek (druk sejmowy nr 1337–A). Zaproponowane poprawki ograniczyły obowiązki właścicieli nieruchomości do zgłoszenia zamiaru usunięcia jedynie drzew, a nie drzew lub krzewów jak do miało miejsce w projekcie, wnioskodawcy zaproponowali także, aby przepisy nowelizacji określały wyłącznie zasady usuwania drzew o określonym w ustawie obwodzie pnia (poprawki nr 1, 2 i 3). Ponadto w poprawce nr 4 zaproponowano wprowadzenie 6–miesięcznego terminu w jakim minister właściwy do spraw środowiska obowiązany jest wydać stosowne akty wykonawcze do ustawy o ochronie przyrody. Z poprawką nr 4 powiązana jest poprawka nr 5 dotycząca terminu wejścia w życie ustawy. Poprawki nr 1–5 uzyskały poparcie Komisji.

Nie uzyskała natomiast poparcia Komisji poprawka nr 6 dotycząca przepisu o wejściu w życie, skracająca do miesiąca termin wejścia w życie art. 1 pkt 1, 3 lit. b w zakresie art. 83f ust. 14 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody oraz art. 1 pkt 4 lit. b noweli.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu proponowanym przez Komisję.

### **III. Uwagi szczególne**

- 1) art. 1 pkt 3 lit. b, art. 83f ust. 16 ustawy o ochronie przyrody.

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 83f ust. 16 ustawy o ochronie przyrody wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, w drodze której organ wniósł sprzeciw, stanowi podstawę wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa, o którym mowa w art. 83 ust. 1; do decyzji tej nie stosuje się art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie zaś z postanowieniami art. 84 ust. 1 regułą jest ponoszenie opłat za usunięcie drzew lub krzewów na podstawie stosownego zezwolenia. Wydaje się, iż intencją ustawodawcy było, aby organ nie ustalał i nie pobierał opłaty wydając zezwolenie

na usunięciu drzewa, o którym mowa w ust. 16 art. 83f (o które wystąpiono z wnioskiem po uprawomocnieniu się decyzji administracyjnej, w której organ wniósł sprzeciw). Literalne brzmienie przepisu art. 83f ust. 16 sugeruje, iż wyłączenie stosowania art. 84 ust. 1 odnosi się do ostatecznej decyzji zawierającej sprzeciw organu co do zamiaru usunięcia drzewa, nie zaś do zezwolenia o którym mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 1 w pkt 3 w lit. b, w ust. 16 wyrazy „do decyzji tej” zastępuje się wyrazami „do zezwolenia”;

2) art. 2 noweli.

W art. 2 ustawodawca określił 6-miesięczny termin w jakim minister właściwy do spraw środowiska obowiązany jest wydać rozporządzenia, o których mowa w art. 40 ust. 3 oraz 85 ust. 4b ustawy o ochronie przyrody. Z przepisem art. 2 w odniesieniu do terminu wydania rozporządzenia na podstawie art. 40 ust. 3 wydaje się być powiązana regulacja art. 3 w zakresie wejścia w życie art. 83f ust. 14 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody. Należy podkreślić, że termin określony w art. 2 ma jedynie charakter instrukcyjny, a jego przekroczenie, w przypadku niezrealizowania uprawnienia do wydania aktu wykonawczego, samo w sobie nie skutkuje konsekwencjami dla właściwego ministra. Wątpliwości budzi inna kwestia – o ile wskazany w art. 3 termin wejścia w życie art. 83f ust. 14 pkt 2, po wejściu w życie ustawy, będzie można powiązać z konkretną datą dzienną, to w odniesieniu do wejścia w życie aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 40 ust. 3, w oparciu o przepis art. 2, daty dziennej nie da się ustalić. Art. 2 określa termin do wydania rozporządzenia, który co do zasady powinien być inny niż termin jego wejścia w życie (należy uwzględnić odpowiednie *vacatio legis*). Skorelowanie terminów wejścia w życie rozporządzenia wydanego na podstawie art. 40 ust. 3 oraz regulacji art. 3 w zakresie art. 83f ust. 14 pkt 2, wymaga świadomości po stronie ministra właściwego do spraw środowiska, iż wydając przedmiotowe rozporządzenie, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji, koniecznym jest uwzględnienie odpowiedniego okresu *vacatio legis* tego rozporządzenia. W przeciwnym razie może dojść do wystąpienia luki w systemie prawa.

### **III. Uwaga redakcyjna**

– art. 1 pkt 3 lit. b.

Mając na uwadze spójność i czytelność regulacji, zastrzeżenia budzi wprowadzona nowelizacją systematyka art. 83f ustawy o ochronie przyrody. W nieprawidłowy sposób ustalono kolejność ustępów. Dodawane ust. 4–20 odnoszą się do przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3a, podczas gdy wcześniejsze ust. 2 i 3 dotyczą przypadków wskazanych w ust. 1 pkt 13, 14a i 14b w art. 83f. Mając powyższe na uwadze wskazana byłaby renumeracja ust. 4–20 i oznaczenie ich odpowiednio jako ust. 1c – 1s (wraz z konsekwencjami w dalszej części ustawy).

*Mirosław Reszczyński*

*Starszy legislator*