



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 155)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedmiotowa ustawa ma na celu prawidłową i pełną transpozycję:

- dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE L 206 z 22.07.1992, str. 7), zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”,
- dyrektywy 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010, str. 7), zwanej dalej „dyrektywą ptasią”, a także
- zapewnienie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1007/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie handlu produktami z fok (Dz. Urz. UE L 268 z 31.10. 2009, str. 36).

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dniu 26 stycznia 2012 r. wydał wyrok w sprawie naruszenia dyrektywy ptasiej, w którym orzeczono, że Rzeczpospolita Polska uchybia zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy przepisów wymienionej dyrektywy w zakresie systemu ochrony gatunkowej ptaków. Następnie w dniu 15 marca 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że Polska nieprawidłowo transponowała przepisy dyrektywy siedliskowej w zakresie ochrony gatunkowej roślin i zwierząt objętych ochroną na podstawie tej dyrektywy. Naruszenia te dotyczą m.in. nieprawidłowego określania odstępstw od zakazów w stosunku do gatunków chronionych oraz braku obowiązku kontroli wydanych zezwoleń w zakresie ochrony gatunkowej.

W związku z powyższymi zmianami, przede wszystkim przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, zmierzają do uwzględnienia zarzutów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i odpowiedniego uzupełnienia transpozycji wymienionych dyrektyw.

W wyniku wprowadzonych zmian oprócz modyfikacji istniejących w ustawie o ochronie przyrody zakazów w stosunku do dziko występujących roślin, zwierząt lub grzybów gatunków objętych ochroną gatunkową wprowadzone zostały zakazy w stosunku do innych niż dziko występujących roślin, zwierząt lub grzybów objętych ochroną gatunkową. Zakazy te dotyczą między innymi hodowli, wwożenia z zagranicy lub wywożenia poza granice państwa okazów gatunków, a także umyślnego wprowadzania ich do środowiska przyrodniczego.

Doprecyzowane zostały także warunki wydawania zezwoleń na odstępstwa od stosowania określonych zakazów w stosunku do roślin, zwierząt lub grzybów objętych ochroną gatunkową.

Ponadto kontrola wydawanych zezwoleń w tym zakresie będzie miała charakter obligatoryjny.

W myśl przyjętych rozwiązań gospodarka leśna nie narusza określonych zakazów w stosunku do zwierząt gatunków chronionych, w przypadku gdy wykonywana jest na podstawie planów lub programów (plan urządzenia lasu), które zostały poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, obejmującej oddziaływanie na dziko występujące populacje gatunków będących przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej i chronionych gatunków ptaków oraz ich siedliska lub jest prowadzona na podstawie wymagań dobrej praktyki. W odniesieniu do gospodarki rybackiej przepis dotyczy jedynie wymagań dobrej praktyki, w związku z tym, że nie istnieją obecnie plany lub programy, które określają sposób gospodarowania na wodach stojących. Minister właściwy do spraw środowiska oraz minister właściwy do spraw rybołówstwa zostali upoważnieni do określenia w drodze rozporządzenia wymagań dobrej praktyki odpowiednio w zakresie gospodarki leśnej oraz rybackiej.

Z uzasadnienia do projektu przedmiotowej ustawy wynika, że wyżej opisane rozwiązanie zastępuje dotychczasowe ogólne odstępstwo od zakazów w stosunku do zwierząt gatunków chronionych, które nie było zgodne z dyrektywą siedliskową i dyrektywą ptasią.

Z uwagi na poważne szkody powszechnie wyrządzane w gospodarstwach przez niektóre gatunki, tj. bobra europejskiego, kormorana czarnego oraz czapłę siwą, a także ze względu na zagrożenie spowodowane zalewaniem terenów w wyniku działalności bobra europejskiego określone zostały ogólne odstępstwa od zakazów w stosunku do tych gatunków. Ogólne odstępstwo będzie wprowadzane na czas określony, ale nie dłuższy niż 5 lat, zarządzeniem regionalnego dyrektora ochrony środowiska, o ile zostaną spełnione w tym zakresie przesłanki określone w ustawie.

Ponadto mając na uwadze zapewnienie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie handlu produktami z fok, wprowadzony został przepis ustanawiający sankcje za wprowadzanie do obrotu produktów z fok wbrew warunkom określonym w tym rozporządzeniu.

W wyniku nowelizacji ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie między innymi wprowadzony został przepis dzięki któremu marszałek województwa, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego, będzie mógł zezwolić na odstępstwo od zakazu płoszenia zwierząt łownych. Zezwolenie takie będzie mogło być wydane w przypadku braku rozwiązań alternatywnych oraz jeżeli nie jest szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji zwierząt łownych.

Ponadto doprecyzowany został przepis dotyczący eliminowania drapieżników odłowionych w pułapki żywołowne.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 18. posiedzeniu w dniu 13 lipca 2012 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 441). Prezes Rady Ministrów składając projekt w Sejmie poinformował, że zawiera on regulacje mające na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 13 czerwca 2012 r. Następnie projekt ustawy został skierowany do dalszych prac do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy – Prawo łowieckie.

Efekt tych prac został zawarty w sprawozdaniu wymienionej Komisji (druk nr 530).

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 12 lipca 2012 r. zostało zgłoszonych 5 poprawek. W związku z powyższym projekt został ponownie skierowany do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w celu ich rozpatrzenia (dodatkowe sprawozdanie druk sejmowy nr 530-A).

Podczas trzeciego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 13 lipca 2012 r. poparcie uzyskała poprawka, która między innymi powoduje, że projekt planu urządzenia lasu będzie wymagał uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 lub jego części pokrywającego się w całości lub w części z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 3 lit. b, ust. 11c. Zgodnie z wymienionym przepisem minister właściwy do spraw środowiska rozpatrując zażalenie zasięga opinii właściwej regionalnej rady ochrony przyrody. Zajęcie stanowiska następuje w terminie 30 dni. Przytoczony przepis nie wskazuje od jakiego zdarzenia należy liczyć ten termin.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 3 w lit. b, w ust. 11c po wyrazach „30 dni” dodaje się wyrazy „od dnia doręczenia wystąpienia o opinię”;

- 2) art. 1 pkt 8 lit. e oraz art. 1 pkt 10 lit. e. W myśl art. 52 ust. 2 pkt 5 (art. 1 pkt 8 lit. c) w stosunku do gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową mogą być wprowadzane odstępstwa od określonych zakazów dotyczące zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do **upraw rolnych**, inwentarza żywego, lasów, rybostanu, wody lub innych rodzajów mienia. Natomiast w przypadku gatunków ptaków zapobieganie wymienionym szkodom zostało zawężone do **zbóż**, inwentarza żywego, lasów, rybostanu lub wody. Według Słownika Języka Polskiego wyraz „zboże” – to roślina uprawiana dla ziarna i słomy; też ziarno tej rośliny. Zastosowanie wyrazu „zboże” może powodować wątpliwości interpretacyjne tzn. czy wyrządzane szkody dotyczą jedynie ziarna zbóż czy też obejmują ich uprawy. W związku z powyższym wydaje się zasadnym, doprecyzowanie, iż odstępstwa od zakazów dotyczą **upraw zbóż**. Analogiczna uwaga dotyczy art. 1 w pkt 10 w lit. e, w ust. 4b.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 8 w lit. e, w ust. 4 oraz w art. 1 w pkt 10 w lit. e, w ust. 4b przed wyrazem „zbóż” dodaje się wyraz „upraw”;

- 3) art. 2 pkt 1 lit. b. W myśl dodanego pkt 4 w art. 9 ust. 1 ochrona zwierzyny - poza zasadami określonymi w przepisach o ochronie przyrody - obejmuje tworzenie warunków bezpiecznego bytowania zwierzyny, a w szczególności zakaz sprzedaży, transportu w celu sprzedaży, przetrzymywania w celu sprzedaży oraz oferowania do sprzedaży żywych lub martwych zwierząt łownych, jak również wszelkich łatwo rozpoznawalnych części lub produktów uzyskanych z tych zwierząt, z wyjątkiem tych zwierząt łownych, które zostały pozyskane zgodnie z prawem lub nabyte w inny legalny sposób. Nabycie zwierząt w legalny sposób oznacza, że zostały one nabyte zgodnie

z prawem. W związku z powyższym wydaje się zasadnym wprowadzenie poprawki w celu usunięcia fragmentu przepisu, który nie zawiera treści normatywnej.

Propozycja poprawki:

- w art. 2 w pkt 1 w lit. b wyrazy „zgodnie z prawem lub nabyte w inny legalny sposób” zastępuje się wyrazami „lub nabyte zgodnie z prawem”;

- 4) W myśl art. 8 ustawy dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 53 ustawy o ochronie przyrody zachowują moc. Zgodnie z wymienionym art. 53 regionalny dyrektor ochrony środowiska, może wprowadzić na terenie województwa, na czas określony, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, ochronę gatunków roślin, zwierząt lub grzybów nieobjętych ochroną wskazaną w określonych przepisach, a także właściwe dla nich zakazy wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 51 ust. 1 oraz art. 52 ust. 1, a także odstępstwa od zakazów, o których mowa w art. 51 ust. 2 oraz art. 52 ust. 2. Wskazany przepis przejściowy dotyczy zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska wydanego na podstawie fakultatywnego upoważnienia. W przypadku takiego upoważnienia ustawodawca pozostawia organowi upoważnionemu rozstrzygnięcie co do tego, czy i kiedy wydać akt prawa miejscowego oraz jak długo powinien on pozostać w systemie. Uznaje się także, że akt wydany na podstawie upoważnienia fakultatywnego nie jest niezbędny do funkcjonowania ustawy. Zasady techniki prawodawczej nie dają odpowiedzi na pytanie, jak czasowo utrzymywać w mocy akty wykonawcze wydane na podstawie takiego upoważnienia. Zastosowana w analizowanym przepisie technika powoduje, iż zarządzenie regionalnego dyrektora ochrony środowiska wydane na podstawie art. 53, a obowiązujące w dniu wejścia w życie opiniowanej ustawy, pomimo fakultatywności upoważnienia, pozostanie w systemie prawnym przez czas określony, czyli czas na jaki zostało wydane. Zarządzenia czasowo utrzymanego w mocy regionalny dyrektor ochrony środowiska nie będzie mógł uchylić, ani dokonać w nim zmian. Oznacza to *de facto*, iż na okres przejściowy ustawodawca zmienia filozofię upoważnienia udzielonego w art. 53, nadając mu charakter upoważnienia obligatoryjnego (ustawodawca uznaje, iż pozostawanie w systemie zarządzenia wydanego na podstawie art. 53 jest niezbędne dla funkcjonowania ustawy). Ponadto przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie powoduje, iż regionalny dyrektor ochrony środowiska nie będzie mógł skorzystać ze swojej kompetencji i wydać zarządzenia

na podstawie znowelizowanego art. 53 tak długo, jak w systemie pozostawać będzie dotychczasowe zarządzenie. Mając na względzie, iż regionalny dyrektor ochrony środowiska wydając zarządzenie na podstawie art. 53 miał prawo założyć, iż zarządzenie to pozostanie w systemie przez czas, na jaki zostało wydane, należałoby umożliwić regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska uchylenie zarządzenia czasowo utrzymanego w mocy. Zaproponowane poniżej rozwiązanie zakłada, iż zarządzenie regionalnego dyrektora ochrony środowiska pozostanie w systemie do czasu wskazanego w przepisie przejściowym, chyba że dyrektor ten uchyli wcześniej takie zarządzenie. Przepis uchylający czasowo utrzymane w mocy zarządzenie będzie mógł być zawarty w nowym zarządzeniu wydanym na podstawie znowelizowanego art. 53 albo może on stanowić treść zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska o uchyleniu dotychczasowego zarządzenia. Podstawą uchylenia dotychczasowego zarządzenia byłby w takim przypadku przepis art. 8 nowelizacji.

Propozycja poprawki:

- w art. 8 po wyrazach „zachowują moc” dodaje się wyrazy „na czas, na jaki zostały wydane, chyba że regionalny dyrektor ochrony środowiska uchyli te akty”.

Danuta Drypa

Główny legislator