



Warszawa, 19 grudnia 2016 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach**

**(druk nr 397)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zasadniczym celem opiniowanej ustawy jest wprowadzenie zmian do procedury uzyskiwania zgody na usunięcie drzew lub krzewów określonej ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Zmiany przewidują w szczególności:

- uchylenie obowiązku uzgodnienia decyzji w sprawie zezwolenia na usunięcie drzewa w pasie drogowym drogi publicznej z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (proponowane zmiany w art. 83a ustawy o ochronie przyrody);
- rozszerzenie katalogu wyłączeń obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów oraz ustanowienie kompetencji rady gminy do dalszego rozszerzania tego katalogu w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (proponowana zmiana w art. 83f ustawy o ochronie przyrody);
- przyznanie radzie gminy kompetencji do określania, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wysokości stawek opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz obniżeniu maksymalnej wysokości tych stawek (proponowana zmiana 85 ustawy o ochronie przyrody);
- rozszerzenie katalogu wyłączeń obowiązku uiszczenia opłaty za usunięcie drzew lub krzewów i ustanowienie kompetencji rady gminy do dalszego rozszerzania tego katalogu w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (proponowane brzmienie art. 86 ustawy o ochronie przyrody);
- określenie sposób ustalania administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie lub zniszczenie drzewa lub krzewu w przypadku, gdy jego usunięcie jest zwolnione z obowiązku uiszczenia opłaty (zmiana art. 89 ustawy o ochronie przyrody).

Ustawa nowelizująca wprowadza także zmianę w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach, zgodnie którą właściciele lasów mają realizować cele i zasady gospodarki leśnej, wskazane w tejże ustawie o lasach, w sposób przez siebie określony, chyba że sposób wypełnienia danego obowiązku został określony przez przepisy prawa. Ponadto przedmiotowa ustawa nowelizująca wprowadza upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej. Kolejna zmiana przewiduje, że gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody, w szczególności przepisów art. 51 i art. 52 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

W art. 3 noweli wprowadzana jest reguła przewidująca, że gospodarka leśna nie narusza zakazów, o których mowa w art. 52 ust. 1 pkt 1–3, 7, 8, 12 i 13 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody w przypadku, gdy jest wykonywana na podstawie planów, które zostały poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Reguła ta ma być stosowana w okresie od dnia wejścia niniejszej ustawy w życie do 31 grudnia 2017 r.

Ustawa zawiera także przepisy przejściowe, zgodnie z którymi o postępowaniach w sprawach, o których mowa w art. 83–87, a także w art. 88 i art. 89 ustawy o ochronie przyrody, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy nowe, chyba że przepisy dotychczasowe będą względniejsze.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 33. posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2016 r. w oparciu o przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr 1143). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisja wprowadziła do projektu poprawki o charakterze redakcyjno-legislacyjnym oraz poprawki merytoryczne oddające w pełni intencje autorów przedłożenia. Sejm uchwalił przedmiotową ustawę w brzmieniu proponowanym przez wymienioną Komisję.

Należy także podkreślić, że na etapie sejmowych prac legislacyjnych Biuro Analiz Sejmowych w Opinii z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie zgodności z prawem Unii

Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw podniosło, iż art. 3 projektu przedmiotowej ustawy budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 12 w związku z art. 16 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz art. 9 dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

### III. Uwagi ogólne

- 1) na podstawie art. 3 nowelizacji do dnia 31 grudnia 2017 r. uznaje się, że gospodarka leśna nie narusza zakazów, o których mowa w art. 52 ust. 1 pkt 1–3, 7, 8, 12 i 13 ustawy o ochronie przyrody – w przypadku, gdy jest wykonywana na podstawie planów, które zostały poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Zgodnie z regułą wynikająca z § 93 Zasad techniki prawodawczej w ustawie zmieniającej nie zamieszcza się przepisów regulujących sprawy nieobjęte zakresem unormowania ustawy zmienianej. Wyjątek mogą stanowić jedynie przypadki konieczności uniknięcia luki w prawie. Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 3 nowelizacji wydają się wykraczać poza dozwolony przedmiot uregulowania ustawy nowelizującej (przy jednoczesnym braku możliwości zakwalifikowania go do wyjątku wskazanego powyżej). Tego rodzaju naruszenie zakazu zamieszczania w ustawie nowelizującej przepisów mających treść nieobjętą zakresem unormowania ustawy nowelizowanej może prowadzić do tego, że ustawa nowelizująca staje się niejednorodna, a przez to naruszać może zasadę poprawnej legislacji, wynikającą z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego;
- 2) art. 5 – wątpliwość co do zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego budzi przepis o wejściu ustawy w życie – z dniem 1 stycznia 2017 r. *Vacatio legis* jest instytucją, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych, umożliwienie im zapoznania się z nowymi normami oraz dostosowania do nich swoich zachowań. Zapewnienie adresatom czasu na przystosowanie się do zmienionej sytuacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji w prawa adresatów (orzeczenia TK sygn. akt: K 18/99, K 2/94). Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale też

nadanie mu odpowiedniego wymiaru czasowego. Podkreślenia ponadto wymaga, że w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r., Kp 1/13 stwierdzono między innymi (z jednym zdaniem odrębnym), że określenie dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi, w art. 122 ust. 2 Konstytucji, terminu podjęcia decyzji co do podpisania ustawy, stanowi wystarczającą przesłankę stwierdzenia (w badanej przez TK sprawie), że naruszono nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. We wskazanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy powiązał wymóg zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego z koniecznością zagwarantowania Prezydentowi pełnego dwudziestojednodniowego terminu na podpisanie ustawy. Nie można wykluczyć, że w przyszłości Trybunał będzie również opierał swoje rozstrzygnięcia na takim założeniu.

*Mirosław Reszczyński*

*Starszy legislator*