



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, [22 marca 2017 r.]

Adam Bodnar

V.7202.3.2017.LK

**Pan  
Stanisław Gawłowski  
Przewodniczący Komisji  
Ochrony Środowiska, Zasobów  
Naturalnych i Leśnictwa  
Sejmu RP**

Przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2016 r. poz. 2134, z późn. zm.), przewidujące obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, opłaty za usunięcie, a także administracyjne kary pieniężne za wycinkę dokonaną bez zezwolenia, stanowiły przez lata przedmiot zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Ze szczególną dolegliwością dla obywateli wiązały się zwłaszcza kary pieniężne, nakładane w sposób automatyczny, bez uwzględnienia okoliczności, w jakich doszło do usunięcia drzewa lub krzewu bez zezwolenia. Regulacje ustawy o ochronie przyrody zostały w tym zakresie uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją (por. wydany przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich wyrok z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/16).

W przywołanym wyroku Trybunał czynił szerokie rozważania na temat wspomnianych instytucji ustawy o ochronie przyrody, jako formy ograniczenia prawa własności nieruchomości. Uznał je przy tym za – co do zasady – dopuszczalne ograniczenie przez wzgląd na to, że Konstytucja niezwykle wysoko sytuuje wartość, jaką stanowi środowisko naturalne. Już bowiem art. 5 Konstytucji określa ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, jako jedno z naczelných zadań Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. poz. 2249), ustawodawca odszedł w pewnym zakresie od opisanego wyżej, dotychczasowego modelu regulacji. Zniesiono bowiem obowiązek uzyskania zezwolenia na

usunięcie drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (obecny art. 83f ust. 1 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody). Praktyka stosowania znowelizowanej ustawy pokazała jednakże, że rozwiązanie, które weszło w życie z początkiem bieżącego roku, nie gwarantuje zachowania równowagi, pomiędzy obiema (ochroną środowiska i prawem własności) wartościami chronionymi przez Konstytucję.

Jako strażnik konstytucyjnych wolności i praw zauważam w szczególności dwie zasadnicze wady obecnej regulacji. W pierwszym rzędzie może się ona okazać swoistą pułapką na obywateli, którzy – przeświadczeni o całkowitej swobodzie w usuwaniu drzew i krzewów z należących do nich nieruchomości – mogą narazić się na odpowiedzialność za naruszenie odrębnych regulacji dotyczących ochrony przyrody (w szczególności dotyczących ochrony krajobrazu, ochrony konserwatorskiej). W tym kontekście regulacja, która w zamysle jej twórców miała umożliwić pełną realizację prawa własności nieruchomości, może doprowadzić do zupełnie nieoczekiwanych dla obywateli skutków.

Rozpatrując omawiane zagadnienie, nie można także pominąć kwestii wpływu usuwania zadrzewień na jakość powietrza, a tym samym na zdrowie i życie ludzkie. W ramach odbywanych przeze mnie konsultacji z organizacjami pozarządowymi wyraźnie wskazano mi, że jednym z istotnych elementów przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza powinno być właśnie przeciwdziałanie zmniejszaniu się (w szczególności na obszarach miejskich) terenów zadrzewionych.

Wzgląd na wskazane wyżej kwestie wymaga, w mojej ocenie, wyposażenia organów ochrony przyrody w narzędzie, za pomocą którego mogłyby one – w każdych okolicznościach – ocenić prawną dopuszczalność usunięcia drzew lub krzewów jeszcze przed dokonaniem wycinki.

W kontekście powyższego, z wielką uwagą zapoznałem się z dwoma projektami nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, które aktualnie są przedmiotem prac kierowanej przez Pana Przewodniczącego Komisji (druki nr 1334 i 1361). W pierwszym z wymienionych projektów proponuje się wprowadzenie obowiązku zgłoszenia usunięcia drzew lub krzewów, a także wyraźnego 5-letniego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na nieruchomości „zwolnionej” z uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów połączonego z mechanizmem kontroli przestrzegania tego zakazu. Drugi ze wskazanych projektów przewiduje z kolei ograniczenie powierzchni nieruchomości stanowiącej własność osób fizycznych, na której można dokonać usunięcia drzew lub krzewów bez zezwolenia.

W mojej ocenie, żaden z przywołanych projektów nie eliminuje w pełni zagrożeń powodowanych przez obowiązujące od 1 stycznia 2017 r. regulacje. Propozycje zmian nie

pozwolą bowiem na podjęcie przez organy ochrony przyrody działań prewencyjnych w każdym przypadku.

Choć w przywołanym już wyroku z 1 lipca 2014 r., Trybunał uznał, że co do zasady „mechanizm prawny polegający na obowiązku uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z danej nieruchomości i uiszczenia w określonych przypadkach opłaty, pod groźbą pieniężnej kary administracyjnej za ich usunięcie bez zezwolenia, jest adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony przyrody w tym zakresie”, pragnę zaznaczyć, że – nie we wszystkich przypadkach – realizacja tego postulatu wymaga powrotu do stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2017 r.

Pożądany efekt może być uzyskany poprzez powiązanie jednej z propozycji zmian, tj. wprowadzenia obowiązku zgłoszenia usunięcia drzewa lub krzewu z przyznaniem organom ochrony przyrody uprawnienia do wniesienia – w określonym, rozsądnym terminie i w przewidzianych prawem przypadkach – sprzeciwu od zamiaru wycinki. Rozwiązanie takie pozwalałoby z jednej strony na uzyskanie przez osobę fizyczną – właściciela nieruchomości wykorzystywanej dla celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą pewności co do legalności planowanego zamierzenia. Z drugiej, gwarantowałoby możliwość zapobieżenia przypadkom wycinki wbrew obowiązującym regulacjom. Zaznaczyć przy tym wypada, że instytucja sprzeciwu nie byłaby przy tym na gruncie prawa administracyjnego *novum*. Z powodzeniem bowiem funkcjonuje od wielu lat w szczególności w prawie budowlanym (art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.).

Powyższe uwagi, dotyczące uprawnień organów ochrony przyrody, w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.), pozwalam sobie przekazać Panu Przewodniczącemu, a za Pana pośrednictwem członkom Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP. Wyrażam przy tym nadzieję, że okażą się one pomocne w trwających aktualnie pracach legislacyjnych.

(-) [*Adam Bodnar*]