Propozycja uzupełnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody zawartego w druku sejmowym nr 1477

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 i 1940) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 83 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Zgoda właściciela nieruchomości, o której mowa w ust. 1 pkt 1, nie jest wymagana także w przypadku wniosku złożonego przez:

1) użytkownika wieczystego lub posiadacza nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, niebędących podmiotem, o którym mowa w ust. 2;

2) działkowca będącego właścicielem drzewa lub krzewu rosnącego na działce w rodzinnym ogrodzie działkowym, w przypadku wniosku dotyczącego tego drzewa lub krzewu;

3) stowarzyszenie ogrodowe w stosunku do drzewa lub krzewu rosnącego na terenie rodzinnego ogrodu działkowego prowadzonego przez to stowarzyszenie ogrodowe, o ile drzewo lub krzew nie stanowi własności działkowca.”

2) w art. 83f:

a) w ust. 1 po pkt 3b, dodaje się pkt 3c w brzmieniu:

„3c) drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy i stanowią własność działkowca”

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3a, właściciel nieruchomości, a w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3c, działkowiec jest obowiązany dokonać zgłoszenia do organu, o którym mowa w art. 83a ust. 1, zamiaru usunięcia drzewa, jeżeli obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 5 cm przekracza:

1) 80 cm - w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego;

2) 65 cm - w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego;

3) 50 cm - w przypadku pozostałych gatunków drzew.”

UZASADNIENIE

Proponowana nowelizacja art. 83 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody ma na celu doprecyzowanie i uporządkowanie zasad usunięcie drzewa lub

krzewu w przypadkach dotyczących rodzinnych ogrodów działkowych, zarówno w odniesieniu do nasadzeń stanowiących własność działkowca, jak i drzew rosnących na terenie wspólnym ogrodu oraz na działkach nieobjętych aktualnie prawem dzierżawy działkowej. Celem regulacji jest usunięcie istniejących niespójności systemowych, ujednolicenie sytuacji prawnej ogrodów, niezależnie od rodzaju tytułu prawnego, jaki zgodnie z ustawą o ROD może przysługiwać stowarzyszeniu ogrodowemu do gruntu, uproszczenie procedury oraz przywrócenie zgodności z konstytucyjnymi standardami ochrony prawa własności w odniesieniu do indywidualnych działkowców.

Na gruncie obowiązujących przepisów posiadacz nieruchomości występujący o zezwolenie na usunięcie drzewa czyni to za zgodą właściciela nieruchomości (art. 83 ust. 1 pkt 1 u.o.p.), z wyjątkiem przypadków przewidzianych w art. 83 ust. 2 i 3. Zgoda taka nie jest wymagana między innymi w przypadku użytkownika wieczystego oraz posiadacza samoistnego nieruchomości (art. 83 ust. 3 pkt 1). Oznacza to, że **osoba władająca nieruchomością bez tytułu prawnego, jedynie z faktycznym animus domini (art. 336 k.c.), znajduje się w bardziej uprzywilejowanej pozycji niż działkowiec, którego prawo do działki wynika z przepisów ustawy** z dnia 13 grudnia 2013r. o rodzinnych ogrodach działkowych (dalej: „ustawy o ROD"), a który jest – na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy o ROD – **wyłącznym właścicielem nasadzeń i urządzeń ogrodowych usytuowanych na działce**.

Właśnie art. 30 ust. 2 ustawy o ROD ma fundamentalne znaczenie dla oceny zasadności projektowanej zmiany. Zgodnie z nim **działkowiec jest właścicielem nasadzeń oraz urządzeń ogrodowych usytuowanych na działce, co oznacza, że żaden inny podmiot – w szczególności właściciel gruntu lub użytkownik wieczysty – nie może być jednocześnie właścicielem tych drzew i krzewów**. Wynika to z podstawowej zasady prawa rzeczowego, że ta sama rzecz nie może należeć równocześnie do dwóch różnych właścicieli, jeżeli ustawodawca nie ustanowił współwłasności (art. 195 k.c.). W ustawie o ROD ustawodawca wprowadził lex specialis względem art. 48 i 191 k.c., wyłączając zasadę, zgodnie z którą rośliny trwale z gruntem związane stanowią własność właściciela nieruchomości. W efekcie nasadzenia dokonane przez działkowca stają się jego własnością w pełni samodzielną i wyłączną, a prawo właściciela gruntu do nieruchomości nie obejmuje tych rzeczy. **Podmiotem uprawnionym do rozporządzania drzewem jest zatem wyłącznie działkowiec, a nie właściciel gruntu ani użytkownik wieczysty, których prawo do nieruchomości jest dodatkowo obciążone ustawowym prawem działkowca** (art. 28 ust. 1 uROD).

Na gruncie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody **obecnie możliwość usunięcia drzewa stanowiącego własność działkowca wymaga zgody użytkownika wieczystego (stowarzyszenia ogrodowego), względnie właściciela gruntu (gminy lub starosty), oraz uzyskania zezwolenia właściwego organu**.

Powyższe czyni zasadnym wniosek, że aktualny **stan prawny prowadzi do systemowej niespójności: działkowiec – właściciel drzewa – obowiązany jest**

uzyskać zgodę podmiotu, który nie ma żadnego tytułu prawnego do tego drzewa, **natomiast posiadacz samoistny**, który nie ma żadnego tytułu prawnego do nieruchomości, takiej zgody uzyskiwać **nie musi**. Obowiązek uzyskiwania zgody stowarzyszenia ogrodowego, występującego w roli użytkownika wieczystego lub właściciela gruntu, nie znajduje uzasadnienia ani w konstrukcji prawa rzeczowego, ani w potrzebach ochrony środowiska. Powoduje on natomiast zbędne angażowanie w postępowanie administracyjne podmiotów, których zgoda nie wiąże się z żadną oceną przyrodniczą i które nie są uczestnikami realizacji ustawowych zadań w zakresie ochrony środowiska.

Należy podkreślić, że ustawa o ROD przyznaje działkowcom, silne uprawnienia majątkowe. W efekcie działkowiec jest tytularnym właścicielem drzew i krzewów na użytkowanej działce. Intencją ustawodawcy było podmiotowe wzmocnienie uczestników stosunku prawnego w ROD. W tym świetle obowiązek uzyskiwania zgody użytkownika wieczystego lub właściciela gruntu na dokonanie czynności dotyczącej własności stanowiącej prywatny majątek działkowca, należy ocenić jako konstrukcję nieprzystającą do tych założeń oraz sprzeczną z logiką prawa rzeczowego. Proponowane rozwiązanie znajduje oparcie również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, **TK wskazał, że przepisy dotyczące usuwania drzew nie mogą nakładać na właścicieli obowiązków oczywiście nieadekwatnych, nieracjonalnych lub nadmiernie dolegliwych, a ingerencja w prawo własności musi pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności** (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Z orzecznictwa TK wynika również, że właściciel nie może być pozbawiony realnej możliwości decydowania o dalszym losie rzeczy stanowiącej jego własność oraz że nadmierny formalizm narusza art. 64 Konstytucji. W realiach rodzinnych ogrodów działkowych sytuacja, w której właściciel drzewa – działkowiec – pozbawiony jest możliwości samodzielnego wystąpienia o zezwolenie, a o możliwości dokonania czynności dotyczącej jego własności decyduje podmiot niebędący właścicielem drzewa, należy uznać za przykład nadmiernego formalizmu w rozumieniu orzecznictwa Trybunału.

Proponowana nowelizacja ma służyć również **usunięciu dysfunkcjonalności występującej w przypadku regulacji odnoszących się do stowarzyszenia ogrodowego zarządzającego ROD**. Zgodnie z ustawą (art. 9 ust. o ROD), ROD korzystają z nieruchomości jst lub SP w oparciu o tytuł prawny w postaci użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania w rozumieniu kodeksu cywilnego (art. 252 i nast. kc). Jakkolwiek tytuły te różnią się charakterem prawnym, to brak jest przesłanek funkcjonalnych, czy też aksjologicznych, uzasadniających różnicowanie - w oparciu o to kryterium - uprawnień stowarzyszeń ogrodowych w zakresie składania wniosków o zezwolenie na usuwanie drzew. Tymczasem **obecnie, w przypadku terenu przejętego w użytkowanie wieczyste stowarzyszenie ogrodowe może samodzielnie wystąpić o zgodę na usunięcie drzewa (art. 83 ust. 3 pkt 1) ustawy o ochronie przyrody), zaś w przypadku terenów w użytkowaniu „zwykłym" wymagana jest zgoda właściciela gruntu** (jst lub SP). Proponowany art. 83 ust. 3 pkt 2) prowadzi do ujednolicenia

sytuacji, zapewniając stowarzyszeniu ogrodowemu możliwość wystąpienia z wnioskiem bez konieczności uzyskiwania zgody właściciela gruntu, również w przypadku ogrodów prowadzonych na podstawie prawa użytkowania. Jest to rozwiązanie uzasadnione potrzebą zapewnienia właściwego zarządzania ogrodem oraz utrzymania porządku i bezpieczeństwa, zwłaszcza w odniesieniu do drzew rosnących na terenie wspólnym ogrodu, a także na działkach nieobjętych aktualnie prawem dzierżawy działkowej. Warto odnotować, że **analogiczne rozwiązanie obowiązuje już w przypadku innych podmiotów, np. spółdzielni mieszkaniowych** - art. 83 ust. 2 pkt 1) ustawy o ochronie przyrody.

Projektowana **nowelizacja eliminuje zatem element procedury, który nie służy ochronie środowiska, a jedynie wprowadza zbędne utrudnienia dla działkowców** - właścicieli nasadzeń i stowarzyszeń ogrodowych. Jednocześnie pozostawia nienaruszone kompetencje organu administracji do dokonywania oceny przyrodniczej oraz do podejmowania decyzji w przedmiocie usunięcia drzewa lub krzewu. Z tego względu projektowana zmiana jest zgodna z zasadą proporcjonalności oraz z wymogami wynikającymi z art. 64 Konstytucji RP.

Analogicznie, jak w przypadku nowelizacji art. 83, argumenty znajdujące umocowanie w Konstytucji RP przemawiają za proponowaną zmianą w art. 83f ust. 1), poprzez dodanie pkt 3c), oraz zmianę brzmienia ust. 4. Zmiana ta ma skutkować **zwolnieniem działkowca z obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa stanowiącego jego własność**, co spowoduje usunięcie luki w przepisach, dającej podstawę do formułowania **zarzutu dyskryminowania działkowców, na tle „właściciela" drzewa, właściciela nieruchomości,** którego własność drzewa wywodzi się z konstrukcji własności części składowej nieruchomości.

Mianowicie, obecnie zgodnie z art. 83f ust. 1 pkt 3a) w zw. ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, osoba fizyczna będąca właścicielem nieruchomości (a przez to rosnącego na niej drzewa – art. 48 kc) jest zwolniona z obowiązku uzyskania zwolnienia na jego usunięcie, a jedynie zobligowana do dokonania zgłoszenia zamiaru takiego działania.

Jak wskazano powyżej, zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o ROD, działkowiec jest właścicielem drzew i krzewów pomimo, że nie jest właścicielem nieruchomości. Zasada równego traktowania czyni uzasadnionym postulat, aby osoby fizyczne znajdujące się w tej samej sytuacji, były traktowane w sposób identyczny przez prawo. Niewątpliwie regulacja z **art. 83f ust. 1 pkt 3a) dotyczy kwestii usunięcia drzewa stanowiącego własność osoby fizycznej. Działkowiec spełnia tę przesłankę,** a jedynie z uwagi na tytuł prawny, którym dysponuje do nieruchomości, nie jest objęty dyspozycją tego przepisu**. Kryterium tytułu prawnego do nieruchomości nie ma żadnego związku z celem regulacji – odnosi się ona do drzewa/krzewu**. Tym samym postulowana zmiana, usuwająca wobec działkowca obowiązek pozyskania zgody na usunięcie drzewa stanowiącego jego własność, znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnych.

Warto zauważyć, że **nawet w obowiązującym stanie prawnym można byłoby rozważać stosowanie do części przypadków usuwania drzew w ROD przepisu art. 83f ust. 1 pkt 3b** ustawy o ochronie przyrody, przewidującego zwolnienie dla drzew usuwanych „w celu przywracania gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego". Ustawodawca w preambule ustawy o ROD wprost wskazał, że jednym z podstawowych celów i funkcji ROD jest „umożliwianie upraw ogrodniczych", zaś ogrodnictwo – zarówno w ujęciu systemowym (m.in. art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), podatkowym, jak i gospodarczo-statystycznym (PKD dział 01) – stanowi rodzaj działalności rolniczej. Również art. 5 ustawy o ROD stanowi, że ogrody działkowe podlegają ochronie przewidzianej dla gruntów rolnych i leśnych, co przemawia za ich funkcjonalnym zbliżeniem do gruntów rolnych w rozumieniu przepisów o ich ochronie. W praktyce wiele działek w ROD jest położonych na gruntach oznaczonych w ewidencji jako rolne, a przywracanie zaniedbanej działki do użytkowania ogrodniczego – wymagające nierzadko usunięcia drzew i krzewów powstałych jako samosiewy – realizuje faktycznie cel analogiczny do przywracania użytkowania rolniczego w sensie art. 83f ust. 1 pkt 3b ustawy o ochronie przyrody. Teoretycznie więc można byłoby uznać, że norma ta znajduje zastosowanie również do części przypadków usuwania drzew z terenu ROD, zwłaszcza w odniesieniu do drzew rosnących na działkach wykorzystywanych w sposób ogrodniczy.

Należy jednak podkreślić, że opieranie sytuacji prawnej działkowców wyłącznie na wykładni funkcjonalnej i pojęciu użytkowania rolniczego, wywodzonym *per analogiam* z innych ustaw, mogłoby prowadzić do niejednolitości praktyki i sporów interpretacyjnych. Zasadą dobrej legislacji jest zapewnienie jasnych i jednoznacznych podstaw materialnoprawnych, bez konieczności sięgania do wykładni rozszerzającej wyjątków od obowiązku uzyskiwania zezwolenia. Doprecyzowanie przepisów poprzez wprowadzenie do art. 83f ust. 1 i 4 wyraźnej regulacji odnoszącej się wprost do drzew stanowiących własność działkowców eliminuje potrzebę odwoływania się do analogii z użytkowaniem rolniczym, zapewnia pełną przejrzystość i przewidywalność prawa oraz usuwa ryzyko sporów interpretacyjnych przy stosowaniu art. 83f ustawy o ochronie przyrody.

Reasumując, projektowana regulacja:

– dostosowuje przepisy ustawy o ochronie przyrody do ustawowego modelu własności w rodzinnych ogrodach działkowych,

– usuwa formalizmy niemające uzasadnienia w ochronie środowiska,

– wzmacnia ochronę prawa własności działkowca,

– ujednolica sytuację prawną ROD,

– pozostawia pełnię kompetencji organów administracji w zakresie oceny przesłanek środowiskowych,

- usuwa luki w przepisach skutkujące obecnie traktowaniem działkowców w sposób czyniący zasadnym zarzut dyskryminacji.

Projektowana zmiana jest zatem w pełni uzasadniona zarówno z perspektywy systemowej, jak i konstytucyjnej, a jej wejście w życie przyczyni się do usunięcia wieloletnich niespójności w stosowaniu prawa w obszarze rodzinnych ogrodów działkowych.