

## **„Uspółcześnienie” procedury wydawania zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów**

### **1.**

W art. 83a ustawy o ochronie przyrody dodaje się ust. 8-13 w brzmieniu:

8. W przypadku, gdy wniosek o zezwolenie na usunięcie drzewa obejmuje:

1) co najmniej jedno drzewo posiadające pień o obwodzie osiągającym wartość określoną w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 40 ust. 3 lub

2) drzewa, których obwody mierzone na wysokości 130 cm osiągają łącznie 200 cm organ właściwy do jego wydania tego zezwolenia zapewnia możliwość udziału społeczeństwa na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z zastrzeżeniem ust. 9 - 11.

9. Przed wydaniem zezwolenia, o którym mowa w ust. 8 organ właściwy do jego wydania, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informacje o:

1) wszczęciu postępowania;

2) przedmiocie zezwolenia, które ma być wydane w sprawie;

3) organie właściwym do wydania zezwolenia oraz organach właściwych do dokonania uzgodnień;

4) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;

5) możliwości składania uwag i wniosków;

6) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 30-dniowy termin ich składania;

7) organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;

8) terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o której mowa w art. 36 ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, jeżeli ma być ona przeprowadzona.

10. Do niezbędnej dokumentacji sprawy, o której mowa w ust. 9 pkt 4, należą:

1) wniosek o wydanie zezwolenia wraz ze złożonymi załącznikami;

2) wymagane przez przepisy stanowiska innych organów, które są dostępne w terminie składania uwag i wniosków;

3) ekspertyzy, opinie i inne materiały dowodowe stanowiące część akt postępowania, które są dostępne w terminie składania uwag i wniosków.

11. W przypadku, gdy wniosek o zezwolenie na usunięcie drzewa nie spełnia przesłanek, o których mowa w ust. 8, a także w przypadku wniosku o zezwolenie na usunięcie krzewu, organ właściwy do wydania tego zezwolenia niezwłocznie zawiadamia o tym fakcie organizacje ekologiczne, o których mowa w ust. 12, na podany przez daną organizację adres mailowy.

12. Organizacja ekologiczna zainteresowana postępowaniami w sprawie zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu w danym roku może złożyć do organu właściwego do wydawania takich zezwoleń wniosek o zawiadamianie jej, w drodze mailowej, o wszczynanych przez organ postępowaniach, w ramach których nie jest przeprowadzana procedura udziału społeczeństwa.

13. Wniosek, o którym mowa w ust. 12 zawiera nazwę i adres organizacji, a także adres mailowy, na który mają być przesyłane zawiadomienia. Wniosek o przesyłanie zawiadomień w danym roku należy złożyć do dnia 30 listopada roku poprzedzającego.

## 2.

W art. 33 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wprowadzenie do ustępu 1 otrzymuje brzmienie:

1. Przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ właściwy do wydania decyzji, bez zbędnej zwłoki, w sposób właściwy, terminowy i skuteczny podaje do publicznej wiadomości informacje o:

## 3.

a) W artykule 83 ustawy o ochronie przyrody dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

5. Spółdzielnia mieszkaniowa lub zarząd wspólnoty mieszkaniowej weryfikuje potrzebę złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu oraz zakres tego wniosku w świetle złożonych uwag.

b) W art. 83b ustawy o ochronie przyrody:

i) w ust. 1 pkt 3) usuwa się słowa: „lub oświadczenie o udostępnieniu informacji, o której mowa w art. 83 ust. 4”

ii) dodaje się ust. 1a – 1c w brzmieniu:

1a. Wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, odpowiednio spółdzielnia mieszkaniowa lub zarząd wspólnoty mieszkaniowej przedkłada:

- 1) informację o sposobach i terminach poinformowania o zamiarze złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu zgodnie z ust. 4,
- 2) uwagi zgłoszone w trybie, o którym mowa w ust. 4.

1b. W przypadku postępowań dotyczących zezwoleń, o których mowa w art. 83a ust. 8-10, organ prowadzący postępowanie rozpatruje te uwagi wraz z wnioskami i uwagami złożonymi w ramach procedury udziału społeczeństwa.

1c. W przypadku postępowań dotyczących zezwoleń, o których mowa w art. 83a ust. 11-13, Organ prowadzący postępowanie rozpatruje uwagi zgłoszone w trybie, o którym mowa w ust. 4 przed wydaniem decyzji w sprawie zezwolenia.

## **Uzasadnienie**

### *Ad 1 - Zmiany dotyczące udziału społeczeństwa i dostępu do sądu*

Obecnie wydawane zezwolenia na usuwanie drzew pozostają praktycznie poza kontrolą społeczną.

Odwołanie od wydanego zezwolenia może wnieść praktycznie wyłącznie właściciel gruntu, na którym rośnie drzewo (czy podmiot posiadający jakieś inne prawo rzeczowe do tego terenu), czyli podmiot, który najczęściej sam o to pozwolenie się ubiegał.

Również organizacje pozarządowe (ekologiczne) w praktyce nie mają możliwości uczestniczyć w postępowaniach dotyczących wydawania zezwoleń ani odwoływania się od tychże zezwoleń.

Organizacje mogłyby wprawdzie próbować włączyć się na prawach strony do postępowania administracyjnego w sprawie wydania zezwolenia na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 Kpa – co dawałoby im także prawo do zaskarżania wydanej decyzji, ale aby skorzystać z tego przepisu organizacja musiałaby złożyć wniosek o dopuszczenie do postępowania jeszcze w trakcie jego trwania, tj. przed wydaniem zezwolenia. Tymczasem informacja o wszczęciu takiego postępowania nie jest w żaden sposób upubliczniana, a same postępowania też niekiedy trwają dość krótko, co powoduje, że organizacja często nie ma szans na odpowiednio wczesne złożenie wniosku o dopuszczenie do postępowania na podstawie powołanego wyżej art. 31 Kpa (o wydaniu zezwolenia organizacja dowiaduje się często już po fakcie, np. w momencie rozpoczęcia wycinki).

Obecnie przy wydawaniu zezwolenia nie jest też przewidziane wysłuchanie zdania osób innych niż sam wnioskodawca.

Tymczasem – jak wynika z doświadczeń organizacji pozarządowych i specjalistów zajmujących się ochroną drzew - jednym z głównych problemów związanych z ochroną drzew wyrażanym przez przedstawicieli lokalnych społeczności zainteresowanych ochroną zieleni jest brak odpowiednio wczesnej informacji o planowanych usunięciach drzew i krzewów, brak możliwości jakiegokolwiek dialogu z organami odpowiedzialnymi za wydawanie zezwoleń, w tym brak poddania pod dyskusję społeczną możliwych rozwiązań alternatywnych do usunięcia drzewa.

Dla zaradzenia opisanym wyżej problemom proponuje się dwa różne rozwiązania, w zależności od tego jakich drzew dotyczy wnioski o ich usunięcie:

- a) drzew szczególnie cennych – pojedynczo lub łącznie, a mianowicie drzew które osiągają tzw. „wymiary pomnikowe” (określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 40 ust. 3 uop) oraz takich, które miałyby być usuwane na podstawie jednego zezwolenia, a ich obwody łącznie osiągają określoną, wskazaną w ustawie wartość;
- b) pozostałych drzew oraz wszystkich krzewów.

Ad a)

W odniesieniu do drzew wymienionych wyżej w pkt a) proponuje się poddanie dotyczących ich zezwoleń takiemu samemu trybowi udziału społeczeństwa jak ma to miejsce w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanych po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko i pozwoleń zintegrowanych.

Tryb ten jest uregulowany w dziale III ustawy ooś.

Przepisy tego działu – które zgodnie z projektem zostaną rozciągnięte na wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów - przewidują m.in.:

- a) podanie do publicznej wiadomości o tym, że postępowanie zostało wszczęte (sposoby podawania do publicznej wiadomości wskazane są w art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy ooś) - pozwoli to więc na zaradzenie obecnemu problemowi polegającemu na braku informacji o prowadzonych postępowaniach;
- b) prawo każdego do zapoznania się z dokumentacją i złożenia w trakcie postępowania uwag i wniosków,
- c) obowiązek organu rozważenia złożonych uwag i wzięcia ich pod uwagę przy wydawaniu decyzji,
- d) podanie przez organ wydający decyzję do publicznej wiadomości informacji o tym, że decyzję wydano, oraz że można zapoznać się z jej treścią; pozwoli to zarówno organizacjom ekologicznym, jak i pozostałym członkom społeczeństwa na powzięcie wiadomości o wydaniu i treści decyzji;
- e) wyrażone w art. 44 ustawy ooś prawo organizacji ekologicznych do zaskarżenia wydanej decyzji, przed wydaniem której wymagane jest umożliwienie udziału społeczeństwa (tu: zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów).

Proponowane rozwiązanie jest o tyle korzystne, że procedura udziału społeczeństwa jest instrumentem już znanym organom gminy (stosują go przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), więc przeprowadzenie tej procedury przy innym rodzaju decyzji (zezwoleniach na usunięcie drzew) nie powinno nastęrczać problemu.

Proponowane ustępy 9 i 10 w artykule 83a ustawy o ochronie przyrody mają za zadanie odpowiednie dostosowanie wymagań zawartych w art. 33 ustawy o oś do specyfiki postępowań w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew.

Kwestia usuwania drzew (w rozumieniu takim, o jakim mowa w rozdziale 4 uop) nie jest wprost uregulowana w prawie unijnym ani międzynarodowym.

Niemniej jednak należy tu odwołać się do art. 6 ust. 1 pkt b) konwencji z Aarhus (ratyfikowanej przez Polskę i przez to stanowiącą część polskiego porządku prawnego).

Artykuł 6 konwencji dotyczy generalnie udziału społeczeństwa, a powołany wyżej art. 6 ust. 1 pkt b) stanowi, że:

*1. Każda ze Stron:*

*(...)*

*(b) będzie, zgodnie z jej prawem krajowym, stosować postanowienia niniejszego artykułu [czyli przepisy dotyczące udziału społeczeństwa – przyp. aut.] również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. W tym celu Strony określą, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom (...).*

W zacytowanym przepisie chodzi o to, że państwa – Strony konwencji powinny rozważyć jakie jeszcze inne decyzje (poza tymi, do których odnosi się art. 6 ust. 1 pkt a) konwencji, a więc tymi, dla których udział społeczeństwa jest obowiązkowy) powinny być objęte procedurą udziału społeczeństwa. W Polsce nie przeprowadzono nigdy szerszej dyskusji ani rozważań nad tym, które decyzje należałoby zaliczyć do kategorii, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt b).

Zdaniem autorów niniejszego projektu zmian prawa, zezwolenia na usuwanie – przynajmniej cenniejszych - drzew powinny być uznane za takie właśnie decyzje wymagające udziału społeczeństwa.

Ad b)

W odniesieniu do pozostałych drzew, wymienionych wyżej w pkt b), a także w odniesieniu do krzewów nie proponuje się stosowania procedury udziału społeczeństwa – ze względu na to, że łączna liczba zezwoleń wydawanych rocznie przez niektóre gminy może być wysoka (z badania przeprowadzonego przez Fundację Ekorozwoju w grudniu 2022 r., obejmującego około 40 gmin, wynika, że w dużych miastach liczba zezwoleń wydanych w 2021 r. sięgała 400-500).

Obejmowanie każdego z tych zezwoleń procedurą udziału społeczeństwa mogłoby nałożyć na organy zbyt duże obciążenie obowiązkami.

W celu zapewnienia, że również w odniesieniu do owych pozostałych drzew (wymienionych wyżej w pkt b) zachowany będzie jakiś rodzaj kontroli społecznej, zaproponowano postępowanie uproszczone, polegające nie na zawiadaniu i włączaniu całego społeczeństwa, ale przynajmniej na zapewnieniu, aby organizacje ekologiczne zainteresowane udziałem w postępowaniach w sprawie zezwoleń otrzymywały od organów odpowiednie powiadomienia.

Pozwoli to organizacji na złożenie wniosku o dopuszczenie do postępowania na podstawie art. 31 Kpa, a po uzyskaniu takiego dopuszczenia – na złożenie odwołania od decyzji.

#### Ad 2 – Zmiana w art. 33 ustawy ooś dotycząca sposobu podawania informacji do publicznej wiadomości

Proponowana zmiana dotyczy nie tylko postępowań w sprawie zezwoleń na usuwanie drzew – obejmie ona wszystkie postępowania wymagające udziału społeczeństwa (w tym dotyczące decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwoleń zintegrowanych).

Zmiana ta polega na uzupełnieniu przepisu o wymóg podawania informacji do publicznej wiadomości w sposób właściwy, terminowy i skuteczny.

Obecnie prawo polskie nie zawiera wprost tego wymogu, mimo że wynika on z art. 6 ust. 2 konwencji z Aarhus.

Mimo, że wymaganie odpowiedniego (skutecznego, właściwego i terminowego) informowania społeczeństwa wydaje się dorozumiane, to umieszczenie odpowiedniego nakazu w przepisach dałoby możliwość egzekwowania od organów wypełnienia tych warunków.

Przez wymóg dokonania powiadomienia „w sposób właściwy” należy bowiem rozumieć przede wszystkim prawidłowe spełnienie wymagań co do treści powiadomienia, w tym odpowiednie określenie celu i charakteru podejmowanego przedsięwzięcia. Pouczające w tym zakresie może być doświadczenie litewskie, gdzie władze umieszczając powiadomienie odnośnie postępowania w sprawie utworzenia składowiska odpadów w miejscowości Kazokiszki pod Wilnem określiły je jako postępowanie w sprawie rozwiązania problemu gospodarki odpadami w mieście Wilno, co oczywiście nie wzbudziło zbytniego zainteresowania mieszkańców Kazokiszek, w przeciwieństwie do później otrzymanej informacji, iż w rzeczywistości chodzi o olbrzymie składowisko odpadów (pochodzących m.in. z Wilna) budowane w ich miejscowości. Takie postępowanie władz litewskich Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus uznał za niezgodne z wymogiem „właściwego” powiadomienia (sprawa ACCC/C/2006/16, pkt 66 oraz 90a).

Jeśli natomiast chodzi o wymóg „skuteczności” powiadomienia, to we wspomnianej wyżej sprawie ACCC/C/2006/16, Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus uznał za niezgodne z konwencją powiadomienie społeczeństwa, które zostało dokonane przez władze litewskie - zgodnie z wymaganiami ich prawa krajowego - w prasie lokalnej, przy czym jednak mając do wyboru oficjalną gazetę urzędową zawierającą najczęściej ogłoszenia w sprawie zamówień publicznych, ukazującą się raz na tydzień w nakładzie 500 egzemplarzy oraz popularny dziennik lokalny wydawany w nakładzie 1500 egzemplarzy – wybrały gazetę urzędową (której, zdaniem składających skargę do Komitetu, nikt normalnie nie czyta). Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus uznał taki wybór za niezgodny z wymogiem skutecznego powiadomienia (sprawa ACCC/C/2006/16 para 67 i 68 oraz 90a).

W Polsce ustawa ooś określa dokładnie elementy obwieszczenia kierowanego do społeczeństwa, co – przy odpowiedniej interpretacji - wypełnia wymóg „właściwego” powiadomienia. Ustawa ooś nie nakazuje jednak, aby powiadomienie było „skuteczne”, co

powoduje, że organy niekiedy podchodzą do umieszczania kierowanych do społeczeństwa obwieszczeń w sposób mechaniczny i bez głębszej refleksji co do tego czy ogłoszenia te mają szansę być zauważone przez zainteresowane osoby. Dotyczy to zarówno umieszczania obwieszczeń na stronach internetowych w mało intuicyjnych miejscach, jak i wywieszania ogłoszeń papierowych w miejscach, gdzie prawdopodobieństwo natknięcia się na nie przez potencjalnych zainteresowanych jest bliskie zeru.

Nieuregulowana w ustawie o oś jest także kwestia „terminowego” powiadamiania społeczeństwa, a więc terminów w jakich obwieszczenia powinny być umieszczane. W związku z tym wciąż można spotkać się z sytuacją, w której termin składania uwag i wniosków liczony jest od dnia umieszczenia ogłoszenia lub od dnia następnego (przy czym nie zawsze wiadomo którego dnia ogłoszenie wywieszono, zwłaszcza, gdy umieszczane jest ono na tablicy ogłoszeń).

### Ad 3 - Zmiany dotyczące spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot mieszkaniowych

W obecnym stanie prawnym przepis zawarty w art. 83 ust. 4 uop wymaga, aby spółdzielnia mieszkaniowa i zarząd wspólnoty mieszkaniowej informowały swoich członków o zamiarze złożenia wniosku o zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu oraz umożliwiały im składanie uwag dotyczących tego zamiaru.

Brakuje jednak jakichkolwiek dalszych regulacji wskazujących:

- czy i w jaki sposób złożone uwagi miałyby być wzięte pod uwagę przez same spółdzielnie lub wspólnoty,
- czy organ wydający zezwolenie ma możliwość zapoznania się ze złożonymi przez mieszkańców uwagami, a jeśli tak, to czy powinien je wziąć pod uwagę (brak przepisów w tym zakresie wskazuje, że organ w ogóle tych złożonych uwag nie otrzymuje, ponieważ spółdzielnie i wspólnoty nie mają obowiązku informować organu o złożonych uwagach).

Tym samym, wymaganie wyrażone w art. 83 ust. 4 uop nie rodzi żadnych dalszych zobowiązań ani skutków.

Tymczasem wielu mieszkańców budynków należących do spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot mieszkaniowych jest zainteresowanych gospodarką drzewami na ich terenie i pragnie mieć na nią realny wpływ.

Proponowane zmiany mają na celu naprawienie wskazanych wyżej uchybień.