

LEGAL FACTORS TO ENSURE THE SUSTAINABLE MANAGEMENT OF FORESTRY FOR ECONOMIC PURPOSES

PRAWNE CZYNNIKI ZAPEWNIENIA ZRÓWNOWAŻONEJ GOSPODARKI LEŚNEJ DLA CELÓW EKONOMICZNYCH

ABSTRACT

The purpose of this article is to present legal factors to ensure the sustainable management of forestry for economic purposes. The Polish legal norms adopted system solutions to ensure the proper forestry, especially in the area of timber harvesting for economic purposes. Legal standards take into account at the same time the need to protect values essential for the public interest. Such values may include primarily the protection of forest resources and ensuring ecological safety. Legal determinants of proper forestry include constitutional provisions defining the entities and institutions managing forests and the authorities and institutions responsible for monitoring and assessing compliance with the rules of obtaining wood from legal sources while maintaining the principles of sustainable forest management, as well as the authorities responsible for issuing permits for removal of trees and shrubs. The rules of substantive law governing the principles of sustainable forest management and the rational management of forest resources are also important. An important factor determining the prevention of illegal logging is a system of sanctions for not obeying principles of sustainable forest management, including liability for damages (civil law), administrative penalties and charges as well as sanctions in the form of penalties for offenses.

The legislator decided not to regulate in detail principles and standards of evaluation system, risk management system, information flow, monitoring the process of

acquiring and placing timber on the EU market. Polish regulations in this regard refer only to the specific EU regulations. As the European law is quite detailed in this area, it seems necessary to settle at least some aspects in the Polish administrative law concerning standards of monitoring and control of the process of acquiring and placing on the Polish market wood from outside the European Union.

STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ustrojowych i materialnoprawnych uwarunkowań i standardów zrównoważonej gospodarki leśnej prowadzonej dla celów ekonomicznych. W polskich normach prawnych przyjęto systemowe rozwiązania mające zapewnić prawidłową gospodarkę leśną, zwłaszcza w obszarze pozyskiwania drewna dla celów gospodarczych. Prawne standardy uwzględniają jednocześnie potrzebę ochrony wartości istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Do takich wartości zalicza się przede wszystkim ochronę zasobów leśnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Prawne uwarunkowania determinujące prawidłową gospodarkę leśną obejmują natomiast przepisy ustrojowe określające podmioty i instytucje zarządzające lasami oraz organy i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie i ocenę przestrzegania zasad pozyskiwania drewna z legalnych źródeł przy zachowaniu zasad zrównoważonej gospodarki leśnej, a także organy odpowiedzialne za wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów. Istotną rolę odgrywają również przepisy prawa materialnego regulujące zasady zrównoważonej gospodarki leśnej oraz racjonalnego gospodarowania zasobami leśnymi. Ważnym czynnikiem determinującym przeciwdziałanie nielegalnemu pozyskiwaniu drewna jest system sankcji za nieprzestrzeganie zasad zrównoważonej gospodarki leśnej, obejmujący odpowiedzialność odszkodowawczą (cywilnoprawną), kary i opłaty administracyjne oraz sankcje w formie kar za przestępstwa i wykroczenia. Ustawodawca nie zdecydował się natomiast szczegółowo uregulować zasad i standardów systemu ocen, systemu zarządzania ryzykiem, przepływu informacji, monitorowania procesu pozyskiwania i wprowadzania na rynek Unii Europejskiej drewna. Polskie przepisy odwołują się jedynie do szczegółowych unormowań w tym zakresie zawartych w prawie Unii Europejskiej. Ze względu na znaczną szczegółowość przepisów prawa UE w tym zakresie niezbędne wydaje się chociażby częściowe uregulowanie w polskim prawie administracyjnym standardów monitorowania i kontroli procesu pozyskiwania i wprowadzania na rynek polski drewna z krajów z poza Unii Europejskiej.

KEYWORDS: *environment, protect, timber, law*

SŁOWA KLUCZOWE: *środowisko, ochrona, drewno, prawo*

WPROWADZENIE

Tematyka zrównoważonej gospodarki leśnej prowadzonej dla celów ekonomicznych jest przedmiotem badań nauk prawnych ze względu na normalizację ochrony niektórych wartości istotnych ze względu na interes publiczny. W doktrynie rozpowszechniony jest pogląd, że osiągnięcie sprawności działania i efektywności realizacji celów wymaga utrwalenia celów i struktury poprzez zastosowanie formalizacji (Lonchamps, 1966, s. 893; Supernat, 1984, s. 13). Ze względu na administracyjnoprawne ograniczenia związane z korzystaniem z zasobów środowiska standardy zrównoważonej gospodarki leśnej (ustrojowe i materialne) określone są normami prawa administracyjnego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ustrojowych i materialnoprawnych uwarunkowań oraz standardów zrównoważonej gospodarki leśnej prowadzonej dla celów ekonomicznych.

W polskich normach prawnych przyjęto systemowe rozwiązania prawne mające zapewnić prawidłową gospodarkę leśną, zwłaszcza w obszarze pozyskiwania drewna dla celów gospodarczych. Do prawnych standardów i uwarunkowań mających zapewnić prawidłową gospodarkę leśną można zaliczyć przepisy ustrojowe określające podmioty i instytucje zarządzające lasami, odpowiedzialne za monitorowanie i ocenę przestrzegania zasad pozyskiwania drewna z legalnych źródeł przy zachowaniu zasad zrównoważonej gospodarki leśnej, a także organy odpowiedzialne za wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów.

Wpływ na zapewnienie zrównoważonej gospodarki leśnej mają również przepisy prawa materialnego regulujące zasady racjonalnego gospodarowania zasobami leśnymi, zakres i przedmiot ochrony, standardy sporządzania planu urządzania lasów, uproszczonego planu/inwentaryzacji, a także obowiązków cechowania drewna przed sprzedażą (Rakoczy, 2011, s. 17–104). Uzupełnieniem ww. norm są przepisy o charakterze organizacyjnym określające zasady i standardy systemu ocen, system zarządzania ryzykiem, przepływ informacji, monitorowanie procesu pozyskiwania i wprowadzania na rynek Unii Europejskiej drewna.

Gwarancją przestrzegania powyższych przepisów są natomiast uregulowane prawnie sankcje za nieprzestrzeganie zasad zrównoważonej gospodarki leśnej obejmujące odpowiedzialność odszkodowawczą (cywilnoprawną), kary i opłaty administracyjne oraz sankcje w formie kar za przestępstwa i wykroczenia.

ZRÓWNOWAŻONA GOSPODARKA LEŚNA A REALIZACJA INTERESU PUBLICZNEGO

Prawne standardy regulujące zrównoważoną gospodarkę leśną powinny uwzględniać potrzebę ochrony wartości istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Do takich wartości zalicza się przede wszystkim ochronę zasobów leśnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Należy jednak zaznaczyć, że w ramach prowadzenia gospodarki leśnej w celach ekonomicznych dochodzi do kolizji pomiędzy wartościami prawnie chronionymi, takimi jak bezpieczeństwo ekologiczne i ochrona lasów, a prawem do prowadzenia działalności gospodarczej i możliwością ekonomicznego korzystania z zasobów naturalnych. Ochrona ww. wartości uzasadniona jest wprawdzie interesem publicznym, jednak nie może przeważać nad prawem jednostek do eksploatacji zasobów leśnych w celach ekonomicznych, zwłaszcza że przetwórstwo drewna odgrywa ważną rolę w gospodarkach wielu państw europejskich, w tym również Polski. Pojęcie interesu publicznego zostało w doktrynie prawa administracyjnego szeroko opisane. Jacek Lang określa tym terminem relację między stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jakie przynosi lub w przyszłości może przynieść społeczeństwu (Lang, 1997, s. 130–131). Korzyści te wynikają ze stawianych lub akceptowanych przez społeczeństwo celów, które realizowane są m.in. przez organy władzy wykonawczej. Interes publiczny w stosunku do interesów poszczególnych członków grupy jest, zdaniem Jana Bocia, wartością nową albo wartością obrazującą potencjalną sumę interesów istniejących lub interesów przyszłych, a proces jego formułowania i stosowania jest wyrażony w postaci regulacji tych interesów w stopniu odpowiadającym ich społecznej akceptacji (Boć, 2003, s. 23).

Ze względu na kolizje różnych wartości chronionych w ramach interesu publicznego a interesem indywidualnym, europejskie i polskie prawa administracyjne, a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego często odwołują się do zasady proporcjonalności. Istotę tej zasady wyjaśnił m.in. Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z dnia 17 października 1995 r. (sygn. akt K 10/95) orzekł, że „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu

publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie; zakaz ten jest jednym z przejawów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa”. Wyrazem stosowania tej zasady w obszarze działalności polegającej na pozyskiwaniu i przetwarzaniu drewna w kontekście ochrony zasobów leśnych jest wprowadzenie w europejskim i polskim prawie administracyjnym zasady zrównoważonej gospodarki leśnej.

NORMALIZACJA PODSTAWOWYCH POJĘĆ DOTYCZĄCYCH GOSPODARKI LEŚNEJ

Czynnikami zapewniającym osiągnięcie celów zrównoważonej gospodarki leśnej jest precyzyjne, niebudzące wątpliwości zdefiniowanie tego pojęcia, a także pojęcia lasu, gospodarki leśnej i drzew. Normalizacja ww. pojęć jest uzasadniona przede wszystkim potrzebą ochrony zasobów leśnych w ramach interesu publicznego. Ma również wyeliminować możliwość pozyskiwania drewna pod pozorem wykonywania innej działalności, np. upraw i plantacji.

Przepisy prawa w Polsce definiują trwale zrównoważoną gospodarkę leśną jako działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwale zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów. Gospodarką leśną w myśl art. 6 ust. 1 pkt 1a Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2015 r., poz. 2100) jest natomiast działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja poza-produkcyjnych funkcji lasu.

Jak trafnie wskazuje Bartosz Rakoczy, zakres pojęcia gospodarki leśnej i trwałej zrównoważonej gospodarki leśnej obejmuje z jednej strony konieczność ochrony lasów, z drugiej zaś – gospodarcze wykorzystanie drewna jako surowca. Dochodzi zatem do pewnego rodzaju konfliktu wartości, które podlegają ochronie i którym ma służyć gospodarka leśna (Rakoczy, 2013).

Obowiązujące w Polsce regulacje prawne wymagają, aby zrównoważona gospodarka leśna była prowadzona w sposób planowy, na zasadzie racjonalnego gospodarowania drewnem oraz surowcami i produktami ubocznego użytkowania lasu. Przepisy określają przy tym przedmiot podlegający ochronie i zakres tej ochrony (Ustawa o lasach).

W literaturze przyjmuje się, że pojęcie lasu wyznaczone jest przez cztery kryteria, tj. kryterium przyrodnicze, kryterium przestrzenne, kryterium przeznaczenia oraz kryterium związku z gospodarką leśną, przy czym przejściowe pozbawienie roślinności leśnej nie pozbawia gruntu cechy lasu, jeżeli są spełnione pozostałe kryteria (Radecki, 2012, s. 36). W art. 3 Ustawy o lasach zdefiniowano las jako grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków. Legalna definicja lasu przewiduje zatem możliwość wykorzystania drzew i krzewów do produkcji leśnej, czyli realizacji interesu indywidualnego. Uwzględniła również potrzebę ochrony zasobów leśnych poprzez tworzenie rezerwatów przyrody lub objęcie areałów leśnych parkiem narodowym. Definicja drzewa została z kolei zawarta w Ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r., poz. 1651). Zgodnie z art. 5 ust. 26a tej ustawy, drzewem jest wieloletnia roślina o zdrewniałym jednym pędzie głównym (pniu) albo zdrewniałych kilku pędach głównych i gałęziach tworzących koronę w jakimkolwiek okresie podczas rozwoju rośliny.

Zawarte w przepisach prawa polskiego definicje gospodarki leśnej w zakresie pozyskiwania drewna oraz zasady jej prowadzenia korespondują z założeniami polityki zrównoważonej gospodarki leśnej, wyrażonej m.in. w Strategii leśnej UE z 1998 r., przewidującej m.in. zasadę pomocniczości i wspólnej odpowiedzialności w działaniach wspierających zrównoważoną gospodarkę leśną w ramach strategii politycznych i inicjatyw podejmowanych przez UE i państwa członkowskie. Ponadto, w Planie działania UE w zakresie leśnictwa na lata 2007–2011 określono cztery cele wdrażania strategii leśnej, tj. konkurencyjność, środowisko naturalne, jakość życia oraz koordynację i komunikację. W Nowej strategii leśnej UE na rzecz lasów i sektora

leśno-drzewnego zwrócono dodatkowo uwagę na konieczność ustanowienia jasno określonych mechanizmów monitorowania, oceny i sprawozdawczości. W tym celu sformułowano wiele „kierunków strategicznych” przewidujących współpracę Komisji i państw członkowskich w zakresie gromadzenia i przepływu informacji o lasach, wzmocnienia mechanizmów ochrony (Bentkowski, 2016, s. 394–397).

USTRÓJ ORGANÓW ODPOWIEDZIALNYCH ZA ZAPEWNIENIE ZRÓWNOWAŻONEJ GOSPODARKI LEŚNEJ

W ujęciu ustrojowym system organów odpowiedzialnych za przestrzeganie zasad zrównoważonej gospodarki leśnej składa się zespołu organów instytucji i podmiotów odpowiednio nadzorujących, wykonujących zadania w zakresie ochrony gruntów leśnych, kontrolujących/monitorujących lub/ oraz uczestniczących w pozyskiwaniu lub obrocie drewnem, wzajemnie powiązanych pod względem ustrojowym bądź organizacyjnym, utworzonych bądź działających w celu przeciwdziałaniu nielegalnemu pozyskiwaniu drewna oraz prowadzenia prawidłowej gospodarki leśnej z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Istotnym elementem tak rozumianego systemu są kompetencje nadzorcze organów państw członkowskich w zakresie zapewnienia prawidłowej gospodarki leśnej, obowiązki podmiotów wprowadzających drewno na rynek oraz uprawnienia i obowiązki tzw. organizacji monitorujących.

W polskim prawie nadzór na nad przestrzeganiem zasad zrównoważonej gospodarki leśnej w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa sprawuje minister właściwy ds. środowiska. Ponadto, jest organem właściwym w zakresie ochrony przyrody stosownie do art. 91 Ustawy o ochronie przyrody. Do zadań ww. ministra należy również m.in. wyrażanie zgody na przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2) Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 909). Starosta jest natomiast organem nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Posiada on również kompetencje do wydawania zgody w formie decyzji administracyjnej na zamianę lasu na użytek rolny

w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów, stosownie do art. 13 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 Ustawy o lasach.

Do zadań organu wykonawczego gminy należy natomiast wydawanie zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości, stosownie do art. 83a Ustawy o ochronie przyrody.

Szczególną rolę w tym systemie przypisano Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe. Jest to państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która została powołana do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Głównym zadaniem Skarbu Państwa – Lasów Państwowych w zakresie działalności leśnej jest zarządzanie, ochrona, zagospodarowanie, utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych. Do zadań dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych należy również ochrona gruntów leśnych, stosownie do art. 5 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 909), z wyjątkiem obszarów parków narodowych, których ochrona leży w gestii dyrektora parku. Lasy Państwowe są przede wszystkim bezpośrednio odpowiedzialne za realizację trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, poprzez inicjowanie, koordynowanie i prowadzenie okresowej oceny stanu lasów i zasobów leśnych oraz prognozowanie zmian w ekosystemach leśnych, sporządzanie okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów oraz aktualizacji stanu zasobów leśnych, a także prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów.

W ramach Lasów Państwowych wyodrębniono (oprócz Służby Leśnej) również Straż Leśną, wyposażając tę instytucję w wiele kompetencji, takich jak:

- dokonywanie kontroli podmiotów gospodarczych zajmujących się obrotem i przetwarzaniem drewna i innych produktów leśnych, w celu sprawdzania legalności pochodzenia surowców drzewnych i innych produktów leśnych,
- stosowanie przymusu,
- prowadzenie dochodzeń oraz wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia, jeżeli przedmiotem przestępstwa jest drzewo lub drewno pochodzące z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Lasy Państwowe prowadzą w ramach wykonywania ww. zadań również działalność zarobkową wytwórczą i handlową oraz gospodarują środkami finansowymi w celu ochrony i rozwoju lasów. Lasy Państwowe mogą również na podstawie porozumienia ze starostą prowadzić w jego imieniu sprawy z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną, w tym wydawać decyzje administracyjne w pierwszej instancji.

Należy podkreślić, że ww. organy i podmioty są jednocześnie częścią ogólnego systemu organów i instytucji, w skład którego wchodzi m.in. Komisja Europejska, właściwe organy wszystkich państw członkowskich, a także organizacje monitorujące odpowiedzialne za przestrzeganie tzw. zasad należytej staranności (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010, Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 607/2012).

PRAWNOMATERIALNE UNORMOWANIA DOTYCZĄCE ZRÓWNOWAŻONEJ GOSPODARKI LEŚNEJ

W polskim porządku prawnym, oprócz czynników ustrojowych, można wskazać wiele regulacji materialno-prawnych mających wpływ na prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej, takich jak wymóg sporządzania planu urządzenia lasu, o którym mowa w rozdziale 4 Ustawy o lasach, obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew, a także obowiązek cechowania drewna.

Systemowe podejście do gospodarki leśnej wymaga sporządzania planu urządzenia lasu, który jest dokumentem zawierającym m.in. opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Plany te należy sporządzać bez względu na formę własności, z zastrzeżeniem, że dla lasów prywatnych przygotowuje się uproszczone plany urządzenia lasu, sporządzane na zlecenie właściwego miejscowo starosty. Dla lasów niebędących w zarządzie Lasów Państwowych, o powierzchni mniejszej niż 10 ha wykonuje się natomiast inwentaryzację stanu lasu. Plany urządzenia lasów, stanowiące podstawę gospodarki leśnej, powinny uwzględniać uregulowane w art. 8 Ustawy o lasach podstawowe zasady jej prowadzenia, do których zalicza się powszechną ochrony lasów, zasadę trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz zasadę powiększania zasobów leśnych.

Kolejnym czynnikiem determinującym zrównoważoną gospodarkę leśną, uwzględniającą ochronę interesu publicznego z zachowaniem stosownej proporcji do interesu indywidualnego jest prawo do usunięcia drzewa przez posiadacza nieruchomości, z zastrzeżeniem uzyskania stosownego zezwolenia, o którym mowa w art. 83 Ustawy o ochronie przyrody. Przepisy tej ustawy (art. 83 i n.) szczegółowo określają obowiązki wnioskodawcy ubiegającego się takie zezwolenie, co jest wyrazem systemu gwarancji prawnych dla takich wartości, jak ochrona środowiska. Szczególną uwagę należy zwrócić na wymóg określony art. 83 b ust. 1 pkt 9 Ustawy o ochronie przyrody, który zobowiązuje wnioskodawcę do wykonania nasadzeń zastępczych, rozumianych jako posadzenie drzew lub krzewów, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub o powierzchni nie mniejszej niż powierzchnia usuwanych krzewów, stanowiących kompensację przyrodniczą za usuwane drzewa i krzewy w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska lub do przesadzenia drzewa lub krzewu. Ujęcie w normach prawnych tego rodzaju obowiązków jest czynnikiem wpływającym na zapewnienie zrównoważonej gospodarki leśnej.

Do czynników, których spełnienie świadczy o pozyskiwaniu drewna zgodnie z zasadami zrównoważonej gospodarki leśnej można również zaliczyć obowiązek cechowania drewna. Cechowanie drewna polega na trwałym umieszczeniu na pozyskanym drewnie znaku graficznego, literowego lub cyfrowego oraz kolejnego numeru sztuki albo numeru stosu drewna. Ustawa o lasach przewiduje w art 14a, że obowiązek cechowania drewna spoczywa na właścicielach lasów, z zastrzeżeniem że drewno pozyskane w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa cechuje starosta, który wystawia właścicielowi lasu dokument stwierdzający legalność pozyskania drewna. W przepisach wykonawczych do ustawy sprecyzowano natomiast zasady cechowania drewna (Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urzędzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna, Dz.U. z 1998 r. nr 36, poz. 201).

Należy zaznaczyć, że ustawodawca zrezygnował z możliwości szczegółowego uregulowania zasad wprowadzania do obrotu drewna i produktów z drewna oraz zbywania i nabywania drewna i produktów z drewna wpro-

wadzonych do obrotu, w tym przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W art. 1a Ustawy o lasach wprowadził natomiast obowiązek odpowiedniego stosowania przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r., ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna. Przedmiotowe rozporządzenie zawiera wiele szczegółowych standardów związanych z kontrolą, monitoringiem, oceną ryzyka oraz zasadami starannego działania, których wdrożenie ma pomóc w przeciwdziałaniu pozyskiwania drewna z nielegalnego źródła. Uzasadnione byłoby zatem wskazanie poprzez odpowiednie przepisy Ustawy o lasach konkretnych standardów przeciwdziałania nielegalnemu pozyskiwaniu drewna (o których mowa w ww. rozporządzeniu), a nie tylko ogólny wymóg odpowiedniego stosowania prawa UE.

SANKCJE I ODPOWIEDZIALNOŚĆ

Ważnym czynnikiem kształtującym prawidłową gospodarkę leśną w zakresie pozyskiwania drewna jest również wprowadzenie odpowiedzialności za szkody powstałe w lasach na zasadach Kodeksu cywilnego, a także wprowadzenie kar administracyjnych za nieprzestrzeganie zasad i standardów przeciwdziałania wprowadzaniu na rynek drzewa z nielegalnego źródła, a także kar za usunięcie drzew bez zezwolenia.

W Ustawie o lasach zawarto przepisy dotyczące m.in. nałożenia administracyjnych kar za:

- przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów z drewna wywiezionych z państw partnerskich, w przypadku gdy ich dostawa nie jest objęta zezwoleniem FLEGT;
- wprowadzenie do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów z drewna;
- niestosowanie środków i procedur zapewniających dostęp do informacji, procedur ocen i ograniczania ryzyka, o których mowa w Rozporządzeniu nr 995/2010;
- uchybienia w stosowaniu systemu „zasad należytej staranności”, których wdrożenie ma pomóc w przeciwdziałaniu pozyskiwania drewna z nielegalnego źródła;

- nieprzechowywanie przez co najmniej 5 lat informacji pozwalających zidentyfikować operatorów lub podmioty handlowe, którzy dostarczyli danemu podmiotowi drewno lub produkty z drewna, oraz podmioty handlowe, którym dostarczył drewno lub produkty z drewna.

Polski Kodeks karny przewiduje również karną odpowiedzialność za nielegalne pozyskiwanie drewna z zasobów leśnych, w szczególności za przestępstwo z art. 290 k.k. wyrębu drzewa w lesie celu przywłaszczenia. W karnej odpowiedzialności za naruszenie standardów gospodarki leśnej szczególnego znaczenia nabiera definicja lasu, zawarta w Ustawie o lasach.

PODSUMOWANIE

Analiza prawnych uwarunkowań prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej wykazała, że polskie prawo administracyjne w miarę spójnie i przejrzysto reguluje ustrój, zadania i kompetencje organów odpowiedzialnych za zapewnienie zrównoważonej gospodarki leśnej. Właściwy wydaje się również podział obowiązków w kontekście ochrony zasobów leśnych pomiędzy organy administracji rządowej oraz administracji samorządowej, przy jednoczesnym przypisaniu szczególnej roli w zakresie zapewnienia zrównoważonej gospodarki leśnej najbardziej wyspecjalizowanemu podmiotowi, tj. Lasom Państwowym.

Ustawodawca nie zdecydował się natomiast szczegółowo uregulować zasad i standardów systemu ocen, systemu zarządzania ryzykiem, przepływu informacji, monitorowania procesu pozyskiwania i wprowadzania na rynek Unii Europejskiej drewna. Polskie przepisy odwołują się jedynie do szczegółowych unormowań w tym zakresie zawartych w prawie Unii Europejskiej. Ze względu na znaczną szczegółowość przepisów prawa UE w tym zakresie niezbędne wydaje się chociażby częściowe uregulowanie w polskim prawie administracyjnym standardów monitorowania i kontroli procesu pozyskiwania i wprowadzania na rynek polski drewna pochodzącego z krajów z poza Unii Europejskiej.

Literatura

- Bentkowski, S. (2016). *Kontrola obrotu drewnem w prawie Unii Europejskiej*. „Journal of Modern Science” t. 2/29/2016. ISSN 1734-2031.
- Boć J. (2004). *Pojęcie administracji*. W: *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited. ISBN 8388166808.
- Jelowski, M. (1998). *Podstawy organizacji administracji publicznej – zagadnienia teoretyczne*, Warszawa. ISBN 8386919515.
- Lang J. (1997). *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” XXXVIII, Wrocław ISSN 0137-1134.
- Lonchamps, F. (1966). *Współczesne problemy pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” nr 6/1966. ISSN 0031-0980.
- Radecki, W. (2012), *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa. ISBN 9788378062172.
- Rakoczy, B. (2011), *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer SA. ISBN 9788326406577.
- Rakoczy, B. (2013). *Usuwanie drzew i krzewów*, Wydawnictwo LexisNexis. ISBN 9788378069775.
- Supernat, J. (1984). *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 763, „Prawo” CXXVII, Wrocław. ISSN 0524-4544.

Dokumenty prawne i akty normatywne

- Rezolucja Rady z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie strategii leśnej UE, COM(2006)302.
- Decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz.Urz. UE L 347 z 30.12.2005 r.).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji Europejskiej nr 607/2012 z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowych przepisów dotyczących systemu zasad należytej staran-

ności oraz częstotliwości i charakteru kontroli organizacji monitorujących, przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 ustanawiającym obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego*, COM(2013)659 final.

Komunikat Komisji z dnia 21 maja 2003 r. *Egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa (FLEGT)*.

Wykaz orzecznictwa

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 1995 r. (sygn. akt K 10/95).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2008 r. IV SA/Wa 1410/08.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2012 r., I ACz 709/12.

Źródła internetowe

Informacje na temat Planu Urządzania Lasu, http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/dg/rdlp_lublin/nadl_janow_lubelski/plan_urzadzania_lasu, dostęp: 06.12.2016.

Ednotes

Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2015 r., poz. 2100).

Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r., poz. 1651).

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r., poz. 1137).

Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 909).

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380).

Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urzędzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna (Dz.U. z 1998 r. nr 36, poz. 201).