

## THE CONTROL OF TIMBER TRADE IN THE EU LAW

### KONTROLA OBROTU DREWNIEM W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

#### ABSTRACT

Defectively conducted forest management manifested in illegal harvesting not only violates law in the European Union and in the country of harvest, but has also consequences in the economic, environmental and social sphere. Although currently the European Union does not lead a common forestry policy, but the EU's policy of sustainable development, environmental protection and a range of policies and initiatives are designed to protect forest resources within the EU and in third countries. It should be noted that currently the approach in the field of forestry is changing from the previous model of monofunctional raw material economy only, to the concept of sustainable, multi-purpose approach. The purpose of this article is to present, on the basis of EU law, systemic and organizational determinants of control and supervision of the acquisition and trade of timber as an essential element of the system preventing degradation of nature and ensuring proper forest management in the European Union and Poland. EU law regulate precisely the objectives, principles, criteria, forms and scope of such controls, which proves the importance of this kind of approach to ensure sustainable forest management. The adopted model of control, in systemic terms, provides for the participation of both public authorities, ie. The Commission, the competent authorities of the Member States, as well as external entities (monitoring organizations and operators who place timber and derived products on the market), whereby those entities are closely related to the timber trade

sector. The purpose of such control is primarily evaluation of the proper functioning of the due diligence system, which primary objective is to prevent illegal logging and placing on the market.

## STRESZCZENIE

Wadliwie prowadzona gospodarka leśna przejawiająca się nielegalnym pozyskiwaniem drewna nie tylko narusza obowiązujące przepisy prawa w krajach Unii Europejskiej oraz w kraju pozyskania drewna, ale również powoduje skutki o charakterze gospodarczym, środowiskowym i społecznym. Obecnie Unia Europejska nie prowadzi wprawdzie wspólnej polityki leśnej, jednak unijne polityki zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska, a także szereg strategii politycznych i inicjatywy służą ochronie zasobów leśnych zarówno na obszarze Unii Europejskiej, jak i w krajach trzecich. Należy zaznaczyć, że obecnie zmienia się dotychczasowe podejście i koncepcje w sferze leśnictwa poprzez przyjęcie koncepcji trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej, w miejsce poprzedniego modelu jednofunkcyjnej gospodarki surowcowej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, na podstawie prawa UE, ustrojowych i organizacyjnych determinantów kontroli i nadzoru nad pozyskiwaniem i obrotem drewna jako istotnego elementu systemu przeciwdziałania degradacji przyrody oraz zapewnienia prawidłowej gospodarki leśnej w Unii Europejskiej oraz Polsce. Prawo UE dość szczegółowo regulują cele, zasady, kryteria, formy i zakres takich kontroli, co świadczy o istotnym znaczeniu tego rodzaju działań dla zapewnienia zrównoważonej gospodarki leśnej. Przyjęty model kontroli pod względem ustrojowym przewiduje udział zarówno władz publicznych, tj. Komisji, właściwych organów państw członkowskich, jak i podmiotów zewnętrznych (organizacje monitorujące i podmioty wprowadzające drewno i wyroby pochodne na rynek), przy czym ww. podmioty są ściśle związane z sektorem handlu drewnem. Funkcją takiej kontroli jest przede wszystkim ocena prawidłowości funkcjonowania systemu zasad należytej staranności, którego podstawowym celem jest przeciwdziałanie nielegalnemu pozyskiwaniu drewna i wprowadzeniu go do obrotu.

**KEYWORDS:** *supervision, control, timber, law*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *nadzór, kontrola, drewno, prawo*

## WPROWADZENIE

Kontrola obrotu drewnem jest formą przeciwdziałania wadliwie prowadzonej gospodarki leśnej. Nielegalne pozyskiwanie drewna narusza bowiem obowiązujące przepisy prawa w krajach Unii Europejskiej oraz w kraju pozyskania drewna, oraz wywołuje skutki o charakterze gospodarczym, środo-

wiskowym i społecznym w danym kraju. W Unii Europejskiej podejmuje się działania służące ochronie zasobów leśnych zarówno na obszarze Unii Europejskiej, jak i w krajach trzecich w ramach chociażby unijnej polityki zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska. Brak jest natomiast wspólnej polityki leśnej. Aktualnie podjęto działania w celu modyfikacji dotychczasowego podejścia i koncepcji w sferze leśnictwa poprzez przyjęcie koncepcji trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej, w miejsce poprzedniego modelu jednofunkcyjnej gospodarki surowcowej

Z informacji Banku Danych o Lasach wynika, że ogólna powierzchnia lasów świata wynosi ok. 4 033 060 tys. ha. Powierzchnia lasów w Polsce kształtuje się na poziomie 9,3 mln ha, co stanowi 0,23% powierzchni lasów świata oraz 6% powierzchni lasów Unii Europejskiej. Zasoby drzewne Polski wynoszą natomiast 2,3 mld m sześć., tj. 9,5% zasobów lasów UE (czwarte miejsce w UE). Wielkość pozyskania drewna w świecie wynosi łącznie ok. 3 410 357 tys. m sześć. grubizny bez kory, w tym najwięcej w Azji – 29,3%, Afryce – 20,2% oraz Europie z Rosją – 19,3%. Lasy na obszarze Unii Europejskiej zajmują 159 mln ha (4% powierzchni leśnej na świecie). W Unii Europejskiej ilość pozyskanego drewna (dłużyc) kształtuje się na poziomie 409 244 tys. m sześć.<sup>1</sup> Sektor leśny (leśnictwo, przemysł drzewny i papierniczy) generuje blisko 1% PKB w Unii Europejskiej, a pozyskany surowiec jest wykorzystywany głównie do produkcji energii, na którą przeznaczane jest 42% jego masy, 24% jest przeznaczane do tartaków, 17% wykorzystywane w przemyśle papierniczym, natomiast 12% do produkcji płyt drewnianych<sup>2</sup>.

W niniejszym artykule przedstawiono, na podstawie prawa Unii Europejskiej, ustrojowe i organizacyjne determinanty kontroli i nadzoru nad pozyskiwaniem i obrotem drewna jako istotnego elementu systemu przeciwdziałania degradacji przyrody oraz zapewnienia prawidłowej gospodarki leśnej w Unii Europejskiej i Polsce.

Obowiązek podejmowania przez władze publiczne działań na rzecz ochrony lasów w Unii Europejskiej wynika przede wszystkim z przyjętej polityki zrównoważonego rozwoju obejmującej harmonizację działań w obszarze ekologii, gospodarki i polityki społecznej. Zasada zrównoważonego rozwoju definiowana jest jako proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz

trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli<sup>3</sup>. W podstawowych aktach prawnych UE, tj. w Traktacie o funkcjonowaniu UE, nie ma wprawdzie odniesienia do przepisów regulujących politykę leśną UE, niemniej jednak polityka UE determinuje wdrażanie zrównoważonej gospodarki leśnej oraz rozstrzygnięcia dotyczące lasów podejmowane przez państwa członkowskie.

Polityka zrównoważonej gospodarki leśnej wyrażona została m.in. w *Strategii leśnej UE z 1998 r.*, przewidującej 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<sup>4</sup>.

W *Nowej strategii leśnej UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego* określono m.in., że zrównoważona gospodarka leśna służy wykorzystywaniu lasów i gruntów leśnych w taki sposób i z taką intensywnością, by pozwolić na utrzymanie ich różnorodności biologicznej, wydajności, potencjału regeneracyjnego, żywotności oraz potencjału w zakresie spełniania, zarówno obecnie, jak i w przyszłości, odpowiednich funkcji ekologicznych, gospodarczych i społecznych, na szczeblu lokalnym, krajowym i globalnym, oraz by nie powodować szkód w innych ekosystemach. W *Nowej strategii*, oprócz ww. określenia priorytetów i celów (pokrywających się w większości z poprzednio sformułowanymi celami), zwrócono uwagę na konieczność ustanowienia jasno określonych mechanizmów monitorowania, oceny i sprawozdawczości. W tym celu sformułowano szereg „kierunków strategicznych” przewidujących współpracę Komisji i państw członkowskich w zakresie gromadzenia i przepływu informacji o lasach, wzmocnienia mechanizmów ochrony<sup>5</sup>.

Jak trafnie zauważa J. Dziobek-Romaniuk, korzystanie przez jednostki ze środowiska naturalnego należy rozpatrywać w kontekście realizacji interesu publicznego, za którego ochronę odpowiedzialność ponoszą władze publiczne. Opierając się na tezie przedstawionej przez J. Dziobek-Romaniuk, można

stwierdzić, że obowiązkiem władz państwowych wynikającym ze zrównoważonej gospodarki leśnej poszczególnych krajów powinna być regulacja zasad wykorzystania lasów i gruntów leśnych oraz ocena intensywności korzystania z tych zasobów, a także podejmowanie działań zabezpieczających interesy państwa w sferze zarządzania zasobem leśnym, w tym wdrażania zasad, i realizacja celów określonych w *Strategii leśnej*<sup>6</sup>.

Przeprowadzenie takiej oceny może nastąpić w ramach nadzoru bądź kontroli, przy czym kontrola może w tym przypadku mieć charakter kontroli zewnętrznej, wewnętrznej bądź samokontroli. W doktrynie przyjmuje się przy tym, że czynnikiem determinującym efektywny nadzór i kontrolę jest formalizacja prawna w sferze ustrojowej poprzez uregulowanie kompetencji i zadań organów nadzoru oraz przyznanie kompetencji kontrolnych instytucjom kontrolnym, a także w sferze organizacyjnej poprzez uregulowanie procedur i zasad prowadzenia czynności nadzorczych oraz kontrolnych (Longchamps, 1966, s. 893; Supernat, 1984, s. 13; Łukaszewicz, 1990, s. 5). Należy również podkreślić, że regulacje prawne powinny przejrzysto wskazywać kompetencje poszczególnych organów i instytucji, a także podmiot koordynujący realizację nadzoru i kontroli (Zieleniewski, 1972, s. 136; Pszczółkowski, 1984, s. 136).

Prawo UE, stanowiące podstawy prawne działań władz publicznych w zakresie nadzoru i kontroli przestrzegania w krajach członkowskich zasad zrównoważonej gospodarki leśnej w zakresie obrotu drewnem, zostało uregulowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiającym obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (rozporządzenie UE nr 995/2010) oraz rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 607/2012 z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowych przepisów dotyczących systemu zasad należytej staranności 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 (rozporządzenie UE nr 607/2012). Do norm i wytycznych stanowiących prawnoorganizacyjne czynniki zapobiegania handlowi nielegalnie pozyskiwanym drewnem i zwalczania go należy również zaliczyć m.in. decyzję nr 1600/2002/

WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiającą szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Komunikat Komisji z dnia 21 maja 2003 r. „Egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa (FLEGT)”, a także rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT<sup>7</sup>.

Powyższe regulacje, a zwłaszcza rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r., odwołują się przy tym do systemowego podejścia do zagadnienia nadzoru i kontroli służącego zapewnieniu prawidłowej gospodarki leśnej oraz przeciwdziałaniu nielegalnemu pozyskiwaniu drewna (Jenkins, Youle, 1968, s. 5–21). Ze względu na złożoność problemu nielegalnego pozyskiwania drewna takie podejście jest uzasadnione, ponieważ pozwala oddziaływać zarówno na władze państw członkowskich, aby intensyfikowały działania na rzecz monitorowania nielegalnego pozyskiwania drewna i przeciwdziałania temu procederowi, jak i na postępowanie podmiotów uczestniczących w obrocie drewnem, poprzez wdrożenie stosownych zasad, środków i procedur.

System kontroli i nadzoru obrotu drewnem można zdefiniować jako zespół organów instytucji i podmiotów odpowiednio kontrolujących/monitorujących lub/oraz uczestniczących w pozyskiwaniu drewna lub obrocie drewnem, wzajemnie powiązanych pod względem ustrojowym bądź organizacyjnym, utworzonych bądź działających w celu przeciwdziałania nielegalnemu pozyskiwaniu drewna oraz prowadzenia prawidłowej gospodarki leśnej z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju (Jełowicki, 1998, s. 72). Struktura tego systemu oraz jego cele są utrwalone zarówno normami europejskimi, jak i przepisami prawa krajowego. Istotnym elementem tak rozumianego systemu są obowiązki podmiotów wprowadzających drewno na rynek oraz uprawnienia i obowiązki tzw. organizacji monitorujących.

Do organów i instytucji tworzących system kontroli obrotu drewnem, w myśl norm europejskich, należy zaliczyć Komisję, właściwe organy państw członkowskich, instytucje monitorujące oraz podmioty wprowadzające drewno do obrotu. Komisje i organy państw członkowskich w tym przypadku będą instytucjami kontroli zewnętrznej, tj. mającymi prawnie zabezpieczony zakres niezależności, umożliwiającą przeprowadzanie czynności kontrolnych

i formułowanie wyników kontroli w zakresie prawidłowości pozyskiwania drewna i obrotu nim w sposób bezstronny i obiektywny, bez jakiegokolwiek zewnętrznej ingerencji (Jagielski, 1999, s. 62 i n.).

Komisji przyznano uprawnienia wykonawcze do przyjmowania szczegółowych przepisów dotyczących częstotliwości i charakteru kontroli organizacji monitorujących przez właściwe organy, a także systemów zasad należytej staranności, z wyjątkiem tych odnoszących się do dalszych stosownych kryteriów oceny ryzyka. Komisja uprawniona jest przy tym do przyjmowania aktów delegowanych (zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), dotyczących procedur uznawania oraz cofania uznania organizacji monitorujących, dalszych właściwych kryteriów oceny ryzyka, które mogą być niezbędne do zastąpienia kryteriów już przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010, oraz dotyczących wykazu drewna i produktów z drewna, do których ma zastosowanie ww. rozporządzenie, a także udzielania pomocy technicznej.

Ważną rolę Komisji jest również zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu zezwoleń FLEGT, uregulowanych rozporządzeniem 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) oraz umowami partnerskimi zawartymi pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi w sprawie wdrożenia i realizacji tego systemu. System zezwoleń FLEGT wymaga, aby przywóz przedmiotowych produktów z drewna na terytorium Wspólnoty podlegał systemowi kontroli i weryfikacji, którego celem jest zagwarantowanie legalności takich produktów (art. 4 rozporządzenia).

W celu zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania systemu właściwe organy państw członkowskich mają obowiązek udostępnić Komisji lub osobom albo jednostkom wyznaczonym przez Komisję stosowne dokumenty oraz dane w przypadku zaistnienia problemów utrudniających skuteczne funkcjonowanie systemu zezwoleń FLEGT.

Rolą właściwych organów państw członkowskich jest natomiast przede wszystkim monitorowanie, czy podmioty uczestniczące w pozyskiwaniu drewna i obrocie drewnem lub kontrolujące ten proces skutecznie spełniają obowiązki zawarte w ww. normach. Do obowiązków ww. organów należy

również przeprowadzanie planowanych i doraźnych kontroli, w tym kontroli na miejscu, a także prowadzenie zapisów z kontroli i udostępnianie stosownych informacji zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, a także ze względu na międzynarodowy charakter zjawiska, jakim jest nielegalne pozyskiwanie drewna i związany z nim handel, współpraca ze sobą oraz z organami administracyjnymi państw trzecich oraz z Komisją (rozporządzenie UE nr 995/2010). Ponadto organy państw członkowskich wykonują zadania wynikające z rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT, w szczególności są zobowiązane kontrolować, czy każda dostawa objęta jest ważnym zezwoleniem przed dopuszczeniem dostawy objętej zezwoleniem FLEGT do swobodnego obrotu we Wspólnocie. Organom państw członkowskich przyznano również uprawnienie do decydowania, czy istnieje potrzeba dalszej weryfikacji dostaw na podstawie oceny ryzyka, a w przypadku wątpliwości co do ważności zezwolenia właściwe organy mają prawo do zwracania się do organów zezwalających o dodatkową weryfikację oraz o dalsze wyjaśnienia zgodnie z umową o partnerstwie z państwem partnerskim, z którego dokonywany jest wywóz (rozporządzenie UE 2173/2005).

System kontroli obrotu drewnem w ujęciu ustrojowym przewiduje również przeprowadzanie kontroli przez podmioty nienależące do jednostek sektora publicznego. Do pozostałych podmiotów uczestniczących w procesie kontroli handlu drewnem można zaliczyć organizacje monitorujące oraz podmioty wprowadzające drewno do obrotu. Ważną funkcję pełnią również organizacje pozarządowe, w tym organizacje społeczne aktywnie uczestniczące w działaniach na rzecz ochrony lasów poprzez m.in. realizację projektów informacyjnych oraz udział na prawach strony w postępowaniach administracyjnych dotyczących usuwania drzew.

Przyznanie kompetencji kontrolnych organizacjom monitorującym jest wyrazem coraz powszechniej przyjmowanej w działaniach władz publicznych koncepcji partycypacji społecznej (Niżnik-Dobosz, 2014). Ma to bezpośrednie odzwierciedlenie w regulacjach Parlamentu Europejskiego i Rady UE (rozporządzenie nr 995/2010), w których podkreślono istotne znaczenie



w sektorze drewna organizacji skupiających podmioty reprezentujących interesy tego sektora, ze względu na ich specjalistyczną wiedzę i potencjał, które w założeniu powinny umożliwiać analizowanie ustawodawstwa i służyć swoim członkom pomocą w ich przestrzeganiu. Organizacjom, które określiły m.in. wymogi należytej staranności, o których mowa w rozporządzeniu nr 995/2010, może zostać przyznany status organizacji monitorujących, z zastrzeżeniem, że organizacje te nie mogą wykorzystywać swoich kompetencji, aby dominować na rynku.

Organizacja może wystąpić o to, by uznano ją za organizację monitorującą, jeżeli posiada osobowość prawną i prowadzi zgodną z prawem działalność na terytorium Unii, posiada odpowiednią wiedzę specjalistyczną i jest zdolna do utrzymywania i regularnie oceniania systemu zasad należytej staranności, a także zapewnia, aby przy wykonywaniu swoich zadań nie zaistniały jakiegokolwiek konflikty interesów. Status organizacji monitorującej Komisja przyznaje po zasięgnięciu opinii państwa członkowskiego. Powyższe unormowania dotyczące statusu organizacji monitorującej wskazują, że uznanie dokonane przez Komisję ma charakter deklaratoryjny. Podmiot uzyskuje bowiem uprawnienia organizacji monitorującej w sytuacji spełnienia wymogów określonych w § 8 ust. 2 rozporządzenia. W rozporządzeniu użyto również zwrotu „uznaje za”, który wskazuje, że organizacja nabywa uprawnienia „z mocy prawa”, a Komisja jedynie potwierdza spełnienie wymagań prawnych (Filipek, 2001, s. 66).

Organizacjom monitorującym, w myśl art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 995/2010, można przypisać trzy funkcje: standaryzującą, kontrolną oraz naprawczą. Pierwsza polega na utrzymywaniu i regularnej ocenie systemu zasad należytej staranności. W ramach funkcji kontrolnej organizacje monitorujące weryfikują, czy podmioty te właściwie stosują system zasad należytej staranności. Funkcję naprawczą sprawują natomiast, gdy podmiot nie stosuje właściwie swojego systemu zasad należytej staranności, zwłaszcza gdy znacząco lub wielokrotnie uchybia swoim obowiązkom. Kontrolę działalności tych organizacji wykonują właściwe organy państw członkowskich, pod których jurysdykcją działają ww. organizacje, w szczególności kontrole powinny być przeprowadzane, gdy organy te uzyskają taką informację, w tym uzasadnione zastrzeżenia stron trzecich, lub gdy odnotowały niedociągnięcia we wdra-

żaniu przez podmioty systemu zasad należytej staranności ustanowionego przez organizację monitorującą. W przypadku potwierdzenia takich ustaleń Komisja może cofnąć przyznany organizacji status.

Podmioty wprowadzające drewno lub produkty z drewna do obrotu mają z kolei obowiązek regularnej oceny stosowanego przez siebie systemu zasad należytej staranności, z wyjątkiem sytuacji, w której dany podmiot będzie korzystał z systemu zasad należytej staranności ustanowionego przez organizację monitorującą.

Przedmiotem kontroli sprawowanej przez organizacje monitorujące jest system zasad należytej staranności. Regulacje europejskie, jak wskazano powyżej, odwołują się do systemowego podejścia do zapewnienia legalnego wprowadzenia po raz pierwszy do obrotu na rynku wewnętrznym drewna oraz produktów z drewna. Podejście systemowe przewiduje postępowanie podmiotów uczestniczących w obrocie drewnem z zachowaniem zasad należytej staranności oraz stosowanie środków i procedur w celu zminimalizowania ryzyka nieprawidłowości w obszarze tej działalności. Należy zaznaczyć, że przepisy europejskie dopuszczają wykorzystanie, jako podstawy dla systemu zasad, należytej staranności istniejącego na mocy ustawodawstwa krajowego nadzoru oraz wszelkie dobrowolne mechanizmy kontrolne, które spełniają wymogi rozporządzenia nr 995/2010.

Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia nr 995/2010 system zasad należytej staranności obejmuje trzy elementy właściwe dla zarządzania ryzykiem.

Pierwszy element systemu to dostęp do informacji o źródłach oraz o dostawcach drewna i produktów z drewna wprowadzanych po raz pierwszy do obrotu na rynku wewnętrznym, w szczególności środki i procedury zapewniające dostęp do następujących informacji dotyczących dostarczenia przez dany podmiot drewna lub produktów z drewna wprowadzanych do obrotu, w tym opis (nazwa handlowa i rodzaj produktu, nazwa zwyczajowa/naukowa gatunków drzew) kraju pozyskania, ilość (objętość, waga lub liczba jednostek), nazwa i adres dostawcy dostarczającego drewno podmiotowi, nazwa i adres podmiotu handlowego, któremu dostarczono drewno i produkty z drewna, oraz dokumenty lub inne informacje potwierdzające, że drewno i produkty z drewna spełniają wymogi mającego

zastosowanie ustawodawstwa. Ustawodawstwo jest przy tym definiowane jako obowiązujące w kraju pozyskania drewna przepisy ustawowe w zakresie praw do pozyskiwania drewna w prawnie wytyczonych granicach, opłat za uzyskanie praw do pozyskiwania drewna, opłat za drewno, w tym należności związanych z pozyskiwaniem drewna, pozyskiwania drewna, w tym ustawodawstwo dotyczące środowiska i lasów, w tym również gospodarki leśnej i zachowania różnorodności biologicznej, w przypadku gdy jest ono bezpośrednio związane z pozyskiwaniem drewna, praw stron trzecich dotyczących użytkowania i posiadania, na które wpływa pozyskiwanie drewna, a także handlu i ceł w zakresie, w jakim dotyczą one sektora leśnictwa.

Drugi element systemu należytej staranności to ocena ryzyka przeprowadzona na podstawie ww. informacji o źródłach pochodzenia drewna i dostawcach. W nauce i praktyce zarządzania przyjmuje się, że ocena ryzyka, będąca integralnym elementem procesu zarządzania ryzykiem, obejmuje takie działania, jak analiza ryzyka służąca określeniu stopnia niepewności organizacji, hierarchia ryzyka, a także ewaluacja ryzyka<sup>8</sup>. Ocena może obejmować ryzyka nie tylko związane z charakterem kontrolowanej działalności (ryzyko nieodłączne), ale również ryzyka wystąpienia ewentualnych zdarzeń mogących niekorzystnie wpływać na osiągnięcie założonych celów kontroli, takiej jak ryzyko niewykrycia istotnych błędów i nieprawidłowości oraz ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej eliminujących nieprawidłowości (Płoskonka, 2005, s. 25, 60–61).

Należy zaznaczyć, że w przepisach prawa UE dotyczących obrotu drewnem w znacznym stopniu sformalizowano przeprowadzenie oceny ryzyka, co świadczy o szczególnym znaczeniu tego rodzaju czynności przygotowawczych kontroli. Formalizacja oceny ryzyka jest również w tym przypadku czynnikiem kształtującym sprawność metodologiczną kontroli obrotu drewnem (Łukasiewicz, 1990, s. 7 i n.). Formalizacją w formie przepisów rozporządzenia nr 995/2010 objęto m.in. kryteria oceny ryzyka, do których zaliczono:

- zapewnienie zgodności z mającym zastosowanie ustawodawstwem, co może obejmować certyfikację lub systemy zweryfikowane przez strony trzecie dotyczące zgodności z mającym zastosowanie ustawodawstwem,
- powszechność nielegalnego pozyskiwania poszczególnych gatunków drzew,

- powszechność nielegalnego pozyskiwania lub nielegalnych praktyk w kraju pozyskania bądź regionie pozyskania drewna w danym kraju, w tym analizę powszechności konfliktu zbrojnego,
- sankcje nałożone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ lub Radę Unii Europejskiej w odniesieniu do zakazu przywozu i wywozu drewna,
- złożoność łańcucha dostaw drewna i produktów z drewna.

Trzeci element systemu należytej staranności wiąże się z dążeniem podmiotów do ograniczenia ryzyka w celu zapobiegania wprowadzaniu do obrotu na rynku wewnętrznym nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z takiego drewna. Ograniczenie ryzyka powinno nastąpić poprzez procedury obejmujące zestaw odpowiednich i proporcjonalnych środków i procedur, mające na celu skuteczne zminimalizowanie tego ryzyka i dotyczące konieczności przekazania dodatkowych informacji lub dokumentów bądź poddania weryfikacji przez stronę trzecią (rozporządzenie UE nr 995/2010).

Analiza rozporządzenia nr 995/2010 wskazuje, że nie tylko organizacje monitorujące, ale również pozostałe podmioty uczestniczące w procesie kontroli handlu drewnem, tj. Komisja, właściwe organy członkowskie, organizacje monitorujące oraz podmioty wprowadzające drewno do obrotu, zobligowane są do przeprowadzania stosownej oceny ryzyka.

Należy zaznaczyć, że Komisja Europejska, w związku z rozporządzeniem nr 995/2010, wydała rozporządzenie wykonawcze nr 607/2012 z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowych przepisów dotyczących systemu zasad należytej staranności oraz częstotliwości i charakteru kontroli organizacji monitorujących, w którym sprecyzowano obowiązki informacyjne podmiotów oraz wymagania dotyczące systemów certyfikacji, tj. zastrzeżono, że systemy powinny przewidywać przeprowadzenie kontroli (nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy) oraz stosowanie środków umożliwiających śledzenie pozyskanego drewna oraz produktów wytworzonych z takiego drewna w dowolnym punkcie łańcucha dostaw, zanim takie drewno lub produkty z drewna zostaną wprowadzone do obrotu. W rozporządzeniu wykonawczym określono również częstotliwość, charakter i zasady przeprowadzania kontroli organizacji monitorujących (rozporządzenie nr 607/2012).

## PODSUMOWANIE

Podsumowując zagadnienie kontroli obrotu drewnem, można stwierdzić, że prawo UE dość szczegółowo reguluje cele, zasady, kryteria, formy i zakres takich kontroli, co świadczy o istotnym znaczeniu tego rodzaju działań dla zapewnienia zrównoważonej gospodarki leśnej. Przyjęty model kontroli pod względem ustrojowym przewiduje udział zarówno władz publicznych, tj. Komisji, właściwych organów państw członkowskich, jak i podmiotów zewnętrznych (organizacje monitorujące oraz podmioty wprowadzające drewno i wyroby pochodne na rynek), przy czym ww. podmioty są ściśle związane z sektorem handlu drewnem. Funkcją takiej kontroli jest przede wszystkim ocena prawidłowości funkcjonowania systemu zasad należytej staranności, którego podstawowym celem jest przeciwdziałanie nielegalnemu pozyskiwaniu drewna i wprowadzeniu go do obrotu. Należy zaznaczyć, że w regulacjach europejskich położono szczególny nacisk na przeprowadzenie oceny ryzyka, co niewątpliwie przyczynia się do uzyskania sprawności metodologicznej kontroli handlu drewnem i wyrobami pochodnymi.

### Literatura

- Bernadzki, E. (red.) (2006). *Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Instytut Badawczy Leśnictwa, Warszawa. ISBN 978-83-89744-41-8.
- Boehm, B. *Software Risk Management: Principles and Practices*, IEEE Software, vol. 8, Issue: 1.
- Dziobek-Romaniuk, J. (2004). *Ochrona interesu publicznego w prawie ochrony środowiska wyrazem skuteczności działań administracji publicznej*. W: J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. ISBN 83-89473-81-X.
- Filipek, J. (2001). *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. II*, Zakamycze. ISBN 8373330054.
- Jagielski, J. (1999). *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa, s. 62 i n. ISBN 8321907857.
- Jelowicki, M. (1998). *Podstawy organizacji administracji publicznej – zagadnienia teoretyczne*, Warszawa. ISBN 8386919515.
- Jenkins, G.M., Youle, P.V. (1968). *A System Approach to Management*, vol. 19, Special Conference Issue: Decision-Making (April, 1968).

- Lonchamps, F. (1966). Współczesne problemy pojęć prawa administracyjnego, „Państwo i Prawo”, nr 6/1966. ISSN 0031-0980.
- Łukasiewicz, J. (1990). *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin, s. 7 i n.
- Nizik-Dobosz, I. (2014). *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*. W: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa. ISBN 9788326444647.
- Płoskonka, J. (2005) (red.). *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa. ISBN 8391438945.
- Pszczółkowski, T. (1984). *Organizacja od dołu i od góry*, Warszawa, s. 136. ISBN 832140426X.
- Supernat, J. (1984). *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 763, „Prawo” CXXVII, Wrocław. ISSN 0137-1134.
- Wierzbowski, H., Wiktorowska, A. (2013). *Podstawowe pojęcia w nauce prawa administracyjnego*. W: H. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa. ISBN 9788327800619.
- Zieleniewski, J. (1972). *Zasady organizacji pracy w administracji*, Warszawa.

## Dokumenty prawne i akty normatywne

- Decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego.
- 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)*.
- Rezolucja Rady z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie strategii leśnej UE, COM(2006)302.
- 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 staranności 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.

Standard zarządzania ryzykiem, Federation of European Risk Management Associations, s. 10, <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-polish-version>, dostęp: 5.06.2016.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. nr 62, poz. 627 ze zm.).

### **Źródła internetowe**

[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.10.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.10.html), dostęp: 5.06.2016.

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.11.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.11.html), dostęp: 5.06.2016.

### **Endnotes**

- <sup>1</sup> Dane Stanu lasów Europy w 2011 r. (ang. *2011 State of Europe's Forests*), Forest Europe (konferencja ministerialna w sprawie ochrony lasów w Europie), [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.10.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.10.html), dostęp: 24.03.2016
- <sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.11.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.11.html), dostęp: 24.03.2016
- <sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. nr 62, poz. 627 ze zm.). Koncepcja zrównoważonego rozwoju ustalona została m.in. na Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sztokholmie w 1972 r. oraz w Agendzie 21 podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 r.
- <sup>4</sup> Rezolucja Rady z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie strategii leśnej UE, COM(2006)302. Zob. też 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.

- <sup>5</sup> 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.
- <sup>6</sup> Szerzej na temat korzystania ze środowiska w kontekście ochrony interesu publicznego J. Dziobek-Romaniuk, *Ochrona interesu publicznego w prawie ochrony środowiska wyrazem skuteczności działań administracji publicznej*. W: J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 111–113.
- <sup>7</sup> Decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Komunikat Komisji z dnia 21 maja 2003 r. *Egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa (FLEGT)*, rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT.
- <sup>8</sup> Standard zarządzania ryzykiem, Federation of European Risk Management Associations, s. 10, <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-polish-version>, dostęp: 24.03.2016, zob. też B. Boehm, *Software Risk Management: Principles and Practices*, IEEE Software, vol. 8, Issue 1.