

## **Legalność drewna pozyskiwanego w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej – w świetle prawa krajowego, wspólnotowego oraz postanowienia wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości UE.**

Zagadnienie legalności drewna pozyskanego w lesie sprowadza się do oceny, czy pozyskanie tego drewna odbyło się zgodnie z przepisami prawa. Mogą tu wchodzić w grę przepisy z różnych dziedzin prawa, zarówno prawa prywatnego (pod kątem uprawnień do użytkowania danego gruntu – własność, dzierżawa itp.), jak i prawa publicznego (pod kątem zachowania zasad ochrony przyrody, użytkowania zasobów leśnych itp.).

W przypadku pozyskiwania drewna w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej nie kwestionuje się uprawnień nadleśniczych do użytkowania lasów w granicach ich nadleśnictw, można jednak przypomnieć, że uprawnienie to wynika z przepisu art. 35 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788), zgodnie z którym nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu, a w szczególności bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych. Tak więc **pozyskiwanie drewna w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej przez właściwych terytorialnie nadleśniczych nie narusza przepisów prawa prywatnego (cywilnego), a zatem jest pod tym względem legalne.**

Stawiane są natomiast zarzuty wobec pozyskiwania drewna w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej polegające na niezgodności tego pozyskania z przepisami prawa publicznego, zarówno prawa polskiego, jak i prawa Unii Europejskiej, a także niezgodności z aktem stosowania prawa UE w postaci postanowienia wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 lipca 2017 r. **Wszystkie te zarzuty mają jedną wspólną cechę – nie zostały potwierdzone żadnym wiążącym orzeczeniem.** A dopóki nie zostaną potwierdzone, zgodnie z zasadą legalizmu oraz pewności prawa należy przyjąć, że działania polskich władz oraz podmiotów przez nie nadzorowanych są zgodne z prawem. Nawet bowiem ewentualne orzeczenie stwierdzające niezgodność tych działań z prawem nie będzie miało mocy wstecznej w tym sensie, aby kwestionować skutki prawne działań podjętych przed wydaniem orzeczenia. Niezależnie od powyższego, wypada odnieść się merytorycznie do stawianych zarzutów.

Zarzuty niezgodności z prawem Unii Europejskiej sformułowane zostały przez Komisję Europejską w skardze do Trybunału Sprawiedliwości UE przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 lipca 2017 r. Sprowadzają się one do naruszenia następujących przepisów:

- 1) dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U.U.E.L.1992.206.7, zwanej „dyrektywą siedliskową”), a mianowicie art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 12 ust. 1 lit. a i d;

- 2) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U.U.E.L.2010.20.7, zwanej „dyrektywą ptasią”), a mianowicie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 lit. b i d.

Przepisy te mają następujące brzmienie:

**Dz.U.U.E.L.1992.206.7**

**DYREKTYWA RADY 92/43/EWG**

z dnia 21 maja 1992 r.

**w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory**

**Artykuł 6**

1. Dla specjalnych obszarów ochrony Państwa Członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach.

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

**Artykuł 12**

1. Państwa Członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) w ich naturalnym zasięgu, zakazujące:

- a) jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących,
- d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku.

**DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2009/147/WE**  
z dnia 30 listopada 2009 r.  
**w sprawie ochrony dzikiego ptactwa**

**Artykuł 4**

1. Gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania. W związku z powyższym uwzględnia się:

- a) gatunki zagrożone wyginięciem;
- b) gatunki podatne na szczególne zmiany w ich naturalnym siedlisku;
- c) gatunki uznane za rzadkie z uwagi na niewielkie populacje lub ograniczone lokalne występowanie;
- d) inne gatunki wymagające szczególnej uwagi ze względu na specyficzny charakter ich naturalnego siedliska.

Tendencje i wahania w poziomach populacji są uwzględniane przy dokonywaniu oceny. Państwa członkowskie dokonują klasyfikacji przede wszystkim najbardziej odpowiednich obszarów pod względem liczby i powierzchni jako obszarów specjalnej ochrony dla zachowania tych gatunków, z uwzględnieniem wymogów ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie.

2. Państwa członkowskie podejmują podobne środki w odniesieniu do regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w załączniku I, mając na uwadze potrzebę ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie, w odniesieniu do obszarów ich wylęgu, pierzenia i zimowania oraz miejsc postoju wzdłuż ich tras migracji. W tym celu państwa członkowskie zwracają szczególną uwagę na ochronę terenów podmokłych, w szczególności tych o znaczeniu międzynarodowym.

**Artykuł 5**

Bez uszczerbku dla art. 7 i 9, państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa, określonych w art. 1, zabraniającego w szczególności:

- b) umyślnego niszczenia lub uszkodzenia ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd;
- d) umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy;

Jak widać na powyższym przykładzie są to przepisy o bardzo wysokim poziomie ogólności, nie mające żadnego bezpośredniego odniesienia do Puszczy Białowieskiej. Ocena, czy działania prowadzone w Puszczy Białowieskiej naruszają te przepisy, wymaga specjalistycznej wiedzy i długotrwałych analiz (stąd proces przed Trybunałem Sprawiedliwości), a w żadnym wypadku nie można stwierdzić, by naruszenie tych przepisów było oczywiste.

Nie mniej istotny jest fakt, iż powyższe zarzuty zostały sformułowane wobec działań prowadzonych przez nadleśnictwa Lasów Państwowych w Puszczy Białowieskiej przed dniem 27 lipca b. r., to jest przed wydaniem przez wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości postanowienia w sprawie C-441/17 R dotyczącego środków tymczasowych. Od tej chwili w Puszczy Białowieskiej nie prowadzi się działań, wobec których Komisja Europejska wniosła skargę i postawiła wskazane wyżej zarzuty.

Tak więc **pozyskiwanie drewna w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej przez nadleśnictwa Lasów Państwowych nie narusza również przepisów Unii Europejskiej, a zatem jest pod tym względem legalne.**

Zarzuty niezgodności z polskim prawem publicznym sformułowane zostały przez Rzecznika Praw Obywatelskich w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2016 r. na zatwierdzenie przez Ministra Środowiska w dniu 25 marca 2016 r. aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012 – 2021. W skardze Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił:

- 1) naruszenie art. 96 ust. 1 ustawy 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 (Dz.U. z 2016 r. poz. 363);
- 2) naruszenie art. 7 i 77 § 1 oraz art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego;
- 3) naruszenie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu powyższej skargi na rozprawie w dniu 28 lutego 2017 r. wydał postanowienie o odrzuceniu skargi (sygn.. akt IV SA/Wa 2787/16). Postanowienie to zostało zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego, lecz sąd ten do chwili obecnej nie rozpatrzył sprawy. Zatem decyzja Ministra Środowiska zatwierdzająca aneks do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża jest nadal prawnie wiążąca, a w konsekwencji również sam aneks.

Należy przy tym podkreślić, że od chwili wydania przez wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości postanowienia z dnia 27 lipca b. r. w sprawie C-441/17 R dotyczącego środków tymczasowych, aneks do planu urządzenia lasu realizowany jest tylko w takim zakresie, w jakim dopuszcza to wspomniane postanowienie. Tak więc **pozyskiwanie drewna w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej przez nadleśnictwa Lasów Państwowych nie narusza również przepisów polskiego prawa publicznego, a zatem jest pod tym względem legalne.**

Zarzuty niezgodności pozyskiwania drewna w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej przez nadleśnictwa Lasów Państwowych z postanowieniem wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 lipca b. r. w sprawie C-441/17 R, dotyczącego środków tymczasowych, zostały zgłoszone ustnie przez pełnomocnika Komisji Europejskiej podczas posiedzenia Trybunału w dniu 11 września b. r., lecz do chwili obecnej strona polska nie otrzymała pisma w tej sprawie. Niezależnie od powyższego, można odnieść się merytorycznie do stawianych zarzutów.

Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości wspomnianym postanowieniem nakazał Rzeczypospolitej Polskiej tymczasowe wstrzymanie „aktywnych działań gospodarki leśnej” na określonych siedliskach, a także usuwania ponadstuletnich, martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna, na terenie obszaru Natura 2000 „Puszcza Białowieska”. Od chwili jego wydania na obszarze Puszczy Białowieskiej prowadzone są jedynie niezbędne działania mające na celu: ochronę siedlisk i gatunków tego obszaru oraz zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.

Ochrona bezpieczeństwa publicznego, jest jednym z podstawowych celów zarówno Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej, Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 3 ust. 2), a ponadto działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, a także wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska (art. 3 ust. 3). Z kolei Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 5, iż Państwo Polskie w szczególności zapewnia bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Z regulacji tych wynika jasno, że zapewnienie bezpieczeństwa obywateli ma pierwszeństwo przed ochroną środowiska, co jednoznacznie potwierdza postanowienie Trybunału, którego sentencja rozpoczyna się słowami: „Rzeczpospolita Polska zaprzestanie, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu ...”.

Z powyższego wynika, że w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, nakaz tymczasowego wstrzymania działań wskazanych w postanowieniu Trybunału nie obowiązuje, czyli mogą być wykonywane takie działania, jak: aktywne działania gospodarki leśnej na wskazanych siedliskach, usuwanie ponadstuletnich martwych świerków oraz innych drzew, niezależnie od ustalonego etatu pozyskania drewna.

Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego jest zadaniem organów Państwa, w szczególności jednostek Policji i Państwowej Straży Pożarnej, a na gruntach zarządzanych przez PGL Lasy Państwowe – również Straży Leśnej (w zakresie zagrożeń od bezprawnych działań ludzkich) oraz pozostałych pracowników Służby Leśnej (w zakresie zagrożeń od sił przyrody). Pracownicy Służby Leśnej w poszczególnych nadleśnictwach są podporządkowani służbowo nadleśniczemu, który – zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o lasach – prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie oraz odpowiada za stan lasu, w szczególności bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych oraz organizuje ochronę mienia i zwalczanie szkodnictwa leśnego. Tak więc to nadleśniczy ponosi główną odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego na gruntach nadleśnictwa którym kieruje, i to on koordynuje wszelkie działania w tym zakresie, zwracając się w razie potrzeby o pomoc do jednostek Policji lub Państwowej Straży Pożarnej. Tym samym ocena, czy w konkretnych okolicznościach faktycznych zachodzi sytuacja zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, należy do nadleśniczego. Postanowienie Trybunału w żadnym wypadku nie ogranicza (bo i nie może) kompetencji nadleśniczego w tym zakresie. Należy wyraźnie zaznaczyć, że sentencja postanowienia posługuje się wyłącznie pojęciem „bezpieczeństwa publicznego” i nie zawiera żadnych określeń zawężających czy

precyzujących to pojęcie. Pojęcie to jest bowiem typową klauzulą generalną, czyli zwrotem niedookreślonym o charakterze ocennym. Klauzule generalne stosowane są w tekstach aktów prawnych i aktów stosowania prawa w tym celu, aby pozostawić adresatom norm prawnych (będących zwykle organami państwa) konieczną swobodę oceny, czy w danej sytuacji faktycznej zachodzi przypadek opisany w klauzuli generalnej. Stąd za chybione uznać należy próby wyczerpującego określenia i zdefiniowania a priori wszelkich sytuacji wyczerpujących znamiona danej klauzuli generalnej, np. bezpieczeństwa publicznego. Dlatego nie można zgodzić się z prezentowaną niekiedy tezą, jakoby zagrożenie bezpieczeństwa publicznego dotyczyło wyłącznie pojedynczych drzew w pobliżu ciągów komunikacyjnych czy szlaków turystycznych. Nie da się z góry przesądzić, że bezpieczeństwu publicznemu nie zagrażą żadne skupiska drzew ani poszczególne drzewa rosnące w innych lokalizacjach niż bliskość ciągów komunikacyjnych. Ocena tego zagrożenia musi być dokonywana w odniesieniu do konkretnych przypadków i musi być pozostawiona nadleśniczemu, gdyż żaden przepis prawa ani orzeczenie żadnego organu nie zwalnia go z odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa na zarządzanych przez niego gruntach.

Tak więc **pozyskiwanie drewna w nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej przez nadleśnictwa Lasów Państwowych nie narusza również postanowienia wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości UE w przedmiocie środków tymczasowych.**