A photograph of several large logs stacked in a forest. The logs are cut lengthwise, showing the concentric growth rings of the wood. The bark is dark and textured. The background is a blurred forest floor with some ferns and dry leaves.

Analiza implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR w Polsce

Warszawa, maj 2023

Sugerowany sposób cytowania:

R. Łuszczek, Analiza implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR w Polsce (aktualizacja: maj 2023), ClientEarth 2023.

Autor:

Ranja Łuszczek

Współpraca:

Jody Quirke, Michael Rice, Kaja Blumtritt, Filippo Mattioli, Mira Hayden, Quentin Mautray

Opracowanie graficzne: Sylwia Niedaszkowska

Zdjęcie na okładce: Unsplash

Zdjęcia: Unsplash, Adobe Stock

Wydawca:

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi ul. Mokotowska 33/35,
00-560 Warszawa

**Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane
za podaniem źródła**

© Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi

ISBN: 978-83-966357-0-9

Niniejsza publikacja nie stanowi porady prawnej ani innej usługi doradczej, a jej treści nie należy traktować jako podstawy jakichkolwiek działań lub zaniechań.

Analiza implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR w Polsce

Warszawa, maj 2023

SPIS TREŚCI

Streszczenie	5
1. Wstęp	7
2. Prawo UE przeciwko nielegalnemu pozyskiwaniu drewna: Rozporządzenie EUTR	10
3. Implementacja i stosowanie Rozporządzenia EUTR w Polsce	13
3.1. Rynek drewna w Polsce i pozycja Lasów Państwowych	13
3.2. Wykryte braki.....	16
3.2.1 Kontrole zgodności	16
3.2.2 Uzasadnione zastrzeżenia.....	24
3.2.3 System kar	25
3.2.4 Możliwości kadrowe i finansowe.....	28
3.3. Wnioski dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR w Polsce.....	29
4. Rekomendacje	32
Załącznik I – Przepisy implementujące Rozporządzenie EUTR w Polsce	37
Załącznik II – Studia przypadków	40

STRESZCZENIE

Lasy są niezbędne do życia na Ziemi. Nauka nieustannie dostarcza nowych dowodów potwierdzających ich kluczową rolę w przeciwdziałaniu zmianie klimatu¹. Niestety, światowy wskaźnik wylesiania od dziesięcioleci pozostaje na niebezpiecznie wysokim poziomie, a Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) ogłosił, że masowa wycinka lasów jest jednym z głównych czynników przyczyniających się do ocieplania planety². Światowe zasoby leśne kurczą się w niepokojącym tempie – wskaźnik wylesiania wzrósł o 12% w 2020 roku w porównaniu z 2019 roku³, pomimo globalnego spowolnienia gospodarczego spowodowanego pandemią COVID-19.

Chociaż wylesianie kojarzy się najczęściej z lasami deszczowymi Ameryki Południowej, Afryki i Azji, masowe wycinki, degradacja lasów i nielegalne pozyskiwanie drewna od dawna są także problemem UE. Nielegalny wyręb drzew w polskiej Puszczy Białowieskiej jest przykładem na to, że handel nielegalnym drewnem dotyczy również krajów unijnych – pomimo istnienia regulacji UE, które mają na celu powstrzymanie takich praktyk. To pokazuje, że samo przyjęcie przepisów nie rozwiąże problemu, ale że kluczowe znaczenie ma właściwe ich egzekwowanie.

W listopadzie 2021 roku Komisja Europejska opublikowała wyniki tzw. kontroli sprawności (ang. fitness check) obowiązujących przepisów unijnych dotyczących nielegalnego drewna, w tym Rozporządzenia EUTR – najważniejszego aktu prawnego UE przeciwko nielegalnemu pozyskiwaniu drewna na świecie. Wyniki tej kontroli potwierdziły, że chociaż Rozporządzenie EUTR przyczyniło się do ograniczenia napływu nielegalnego drewna na rynek UE, posiada ono szereg niedociągnięć, które osłabiają potencjał tego aktu. Równoległe z publikacją wyników kontroli sprawności Komisja opublikowała wniosek dotyczący nowego rozporządzenia UE ograniczającego wylesianie i degradację lasów, które wkrótce zastąpi Rozporządzenie EUTR ('Rozporządzenie ograniczające wylesianie'). Ostateczny tekst Rozporządzenia ograniczającego wylesianie został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, odpowiednio, w kwietniu i maju 2023 roku.

Nowe, wzmocnione przepisy Rozporządzenia ograniczającego wylesianie otwierają drzwi do ulepszenia ram prawnych ukształtowanych przez Rozporządzenie EUTR, a także usprawnienia mechanizmów egzekwowania prawa przeciwko nielegalnemu drewnu. Niniejszy raport ma na celu wsparcie tych wysiłków: poprzez szczegółową analizę stosowania przepisów Rozporządzenia EUTR w Polsce, identyfikujemy krytyczne słabości tego aktu, które mogą przysłużyć się lepszemu stosowaniu nowego prawa przeciwko wylesianiu⁴.

Polska jest szczególnie interesującym krajem do przeprowadzenia badania skuteczności Rozporządzenia EUTR: ponad jedna czwarta jej powierzchni jest pokryta lasami, a prawie 80% lasów jest własnością państwa zarządzaną przez organizację rządową – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, dalej zwane „Lasami Państwowymi” – działającą w imieniu Skarbu Państwa. Podmiot państwowy jest zatem największym przedsiębiorstwem drzewnym podlegającym wymogom Rozporządzenia EUTR w Polsce. Sprawdzenie, czy Polska potrafi, z jednej strony – pozyskiwać

-
- 1 IPCC konsekwentnie informowało, że zwiększenie zasobów węgla w ekosystemach leśnych przyniesie największe korzyści w zakresie łagodzenia zmian klimatu. Zob. G.J., Nabuurs i in. (2007), *Forestry* [w] B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, roku Dave, L.A. Meyer (ed.), *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, s. 543, dostępny pod adresem <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4-wg3-chapter9-1.pdf>.
 - 2 IPCC (2019), *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, s. 8, dostępny pod adresem <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/11/SRCLL-Full-Report-Compiled-191128.pdf>.
 - 3 World Resources Institute (2021), *2021 Must Be a Turning Point for Forests. 2020 Data Shows Us Why*, dostępny pod adresem <https://www.wri.org/insights/2021-must-be-turning-point-forests-2020-data-shows-us-why>.
 - 4 Jeśli chcą Państwo zapoznać się z bardziej szczegółową analizą naszych stanowisk dotyczących Wniosku w sprawie wylesiania, zachęcamy do zapoznania się z naszymi materiałami informacyjnymi: ClientEarth (2022), *Projekt rozporządzenia ograniczającego wylesianie. Co zawiera projekt Komisji Europejskiej, a czego w nim brakuje?*, dostępne pod adresem <https://www.clientearth.pl/media/lqdljvmj/2021-12-31-projekt-rozporzadzenia-ograniczajacego-wylesianie.pdf> i ClientEarth (2022), *Projekt rozporządzenia ograniczającego wylesianie. Porównanie z rozporządzeniem UE w sprawie drewna (EUTR)*, dostępne pod adresem <https://www.clientearth.pl/media/idsownku/2021-12-31-projekt-rozporzadzenia-ograniczajacego-wylesianie-eutr.pdf>.

drewno w celach komercyjnych, z drugiej – chronić krajowe ekosystemy leśne (w tym poprzez monitorowanie i kontrolę działań Lasów Państwowych), stanowi szczególnie istotny temat.

W naszej ocenie, zarówno prawo krajowe w zakresie pozyskiwania i handlu drewnem, jak i działania podejmowane przez właściwe organy państwowe na ich podstawie, są wysoce nieskuteczne i nie przyczyniają się do ograniczenia napływu nielegalnego drewna na rynek UE za pośrednictwem Polski. Skupiamy się na badaniu kontroli instytucjonalnej nad Lasami Państwowymi, ale zidentyfikowane przez nas problemy mają zastosowanie również do innych podmiotów działających w branży drzewnej w Polsce. Nasza ocena opiera się na pięciu obserwacjach.

Po pierwsze, właściwy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów Rozporządzenia EUTR – Inspekcja Ochrony Środowiska („IOŚ”) – nie działa w ramach jasnych i skutecznych norm prawnych: zakres działań, do których IOŚ jest upoważniona, jest niejasny. Skutkuje to np. brakiem jasnej podstawy prawnej do przeprowadzania nieplanowanych kontroli, co osłabia zdolność IOŚ do wykrywania przypadków naruszania prawa. Po drugie, skuteczność IOŚ jest bardzo niska: do końca 2022 roku, liczba kontroli przeprowadzonych przez IOŚ na podstawie Rozporządzenia EUTR wyniosła zaledwie 774 (mimo że szacowana liczba podmiotów wprowadzających drewno na polski rynek wyniosła ponad 8 000). W tym samym czasie prawie 80% nadleśnictw zarządzanych przez Lasy Państwowe nigdy nie zostało sprawdzonych pod kątem przestrzegania wymogów Rozporządzenia EUTR. Jakość tych nielicznych kontroli, które zostały przeprowadzone, jest również wątpliwa: IOŚ nigdy nie wykryła żadnego przypadku drewna pozyskanego niezgodnie z prawem, pomimo silnych dowodów wskazujących na nielegalność niektórych przypadków pozyskiwania drewna, które później trafiło do sprzedaży w Polsce. Po trzecie, ramy prawne dotyczące składania i rozpatrywania „uzasadnionych zastrzeżeń” (formalnych skarg dotyczących nieprzestrzegania przepisów Rozporządzenia EUTR) są niejasne i nie dają społeczeństwu żadnych możliwości zakwestionowania braku działania ze strony IOŚ. Niejasność wokół procesu rozpatrywania uzasadnionych zastrzeżeń odzwierciedlają różnice w raportowaniu tego typu skarg (liczba uzasadnionych zastrzeżeń otrzymanych przez WIOŚ waha się od trzech do co najmniej 16). Po czwarte, kary za naruszenie przepisów Rozporządzenia EUTR są nieadekwatne: ograniczone wyłącznie do administracyjnych sankcji finansowych, niskie w porównaniu z tymi stosowanymi w innych państwach członkowskich, a także rzadko stosowane. Zgodnie z prawem, najwyższa kara za naruszenie Rozporządzenia EUTR sięga 500 000 zł, a kary nakładane w praktyce są symboliczne: w większości przypadków nie przekraczają minimalnego poziomu wymaganego przez prawo (5 000 zł). Po piąte, zdolność IOŚ do pełnienia swoich funkcji jest osłabiona przez brak środków: IOŚ jest głęboko niedofinansowana, co przekłada się na niezwykle niską liczbę pracowników. W 2021 roku na wykonywanie zadań wynikających z Rozporządzenia EUTR przeznaczono zaledwie 8,3 etatów, a roczny budżet w tym zakresie wyniósł mniej niż 50 000 zł. Biorąc pod uwagę, że lasy w Polsce zajmują powierzchnię ok. 92 420 km², liczby te wydają się dalece nieadekwatne.

W świetle tych obserwacji, uważamy, że Polska nie sprawuje odpowiedniej kontroli instytucjonalnej nad swoim rynkiem drewna i tym samym nie w pełni sprostała zobowiązaniom wynikającym z Rozporządzenia EUTR. Chociaż Rozporządzenie EUTR zostało formalnie implementowane do polskiego porządku prawnego, w praktyce odnośne przepisy są nieskuteczne, niewystarczające i nieodpowiednio stosowane. Wiążemy to niepowodzenie z szerszymi problemami systemowymi dotyczącymi funkcjonowania IOŚ, której działania i wpływ są znacznie osłabione przez niejasne ramy prawne i głębokie niedofinansowanie. W świetle tej analizy proponujemy szereg zaleceń zarówno dla Polski, jak i dla UE, które pomogłyby wyeliminować zidentyfikowane luki we wdrażaniu przepisów Rozporządzenia EUTR przez Polskę oraz wzmocnić postanowienia tego rozporządzenia mające zastosowanie do wszystkich państw członkowskich.



1. WSTĘP

W okresie 30 lat od 1990 do 2020 roku świat stracił 420 milionów hektarów lasów w wyniku wylesiania⁵ – jest to obszar prawie dwukrotnie większy od całkowitej powierzchni lasów w Europie⁶. Utrata ta ma bardzo szkodliwy wpływ na klimat, ponieważ lasy pochłaniają rocznie około 30% dwutlenku węgla emitowanego w wyniku działalności człowieka⁷. Wylesianie i degradacja lasów często mają miejsce nawet tam, gdzie działania związane z lasami są zgodne z obowiązującym prawem, a światowy popyt na towary rolne (takie jak soja, olej palmowy, wołowina, skóra, kakao, kawa, kauczuk itp.) i drewno stwarza zwiększoną zachętę do nielegalnego wykorzystywania lasów do celów komercyjnych – zwłaszcza w miejscach, w których egzekwowanie prawa jest na niskim poziomie.

Mimo że debata publiczna często koncentruje się na wylesianiu i nielegalnym pozyskiwaniu drewna w krajach globalnego Południa (i często nie bez powodu⁸), problemy związane z niezgod-

5 FAO (2021), Global Forest Resources Assessment 2020: Main report, s. 18, dostępny pod adresem <https://www.fao.org/3/ca9825en/ca9825en.pdf>.

6 Według FAO Europa jest pokryta 227 milionami hektarów lasów. FAO (2021), State of Europe's Forests, s. 18, dostępny pod adresem https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf/.

7 V. Bellassen, S. Luysaert (2014), Carbon sequestration: Managing forests in uncertain times, dostępny pod adresem <https://www.nature.com/articles/506153a>.

8 Niektóre szacunki wskazują, że w 2013 roku około 50% nielegalnie pozyskanego drewna pochodziło z Indonezji, 25% z Brazylii i 10% z Malezji. A. Hoare (2015), Tackling illegal logging and the related trade: what progress and where next?, s. IX, dostępny pod adresem <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20150715IllegalLoggingHoareFinal.pdf>.

na z prawem wycinką i przestępczością leśną stały się powszechne na całym świecie. Nielegalna wycinka stała się także poważnym problemem wewnątrz UE, czego dobitnym przykładem są wszczęte przez Komisję Europejską postępowania o naruszenie przepisów przeciwko Polsce i Rumunii w związku z nielegalnym pozyskiwaniem drewna na obszarach Natura 2000⁹. Cypr, Grecja, Łotwa¹⁰, podobnie jak Bułgaria¹¹ i Słowacja¹² także zmagają się z nielegalną wycinką. Ten niepokojący trend zbiegł się w czasie z ogłoszeniem przez Komisję, że lasy znajdują się pod ogromną presją: na 27% powierzchni lasów UE chronionej na mocy unijnego prawa ochrony przyrody, mniej niż 15% ma właściwy stan ochrony, a liczba siedlisk leśnych o złym stanie ochrony wzrasta¹³.

Niezgodne z prawem działania władz państwowych w zakresie gospodarki leśnej są niełatwe do wykrycia, ponieważ często opierają się na skomplikowanych przepisach i procedurach, a ich odkrycie i udowodnienie nielegalności wymaga wzmożonej kontroli. Wydaje się, że dotyczy to zwłaszcza krajów, w których to skarb państwa jest właścicielem i zarządcą lasów publicznych. Intensywna eksploatacja lasów chronionych prawem UE w Polsce i Rumunii, zarządzanych głównie przez podmioty państwowe, pokazuje, że pogodzenie prawnego obowiązku ochrony zasobów leśnych z politycznym celem wykorzystania lasów do celów gospodarczych jest w praktyce trudne do osiągnięcia przez rządy. Biorąc pod uwagę, że udział drewna importowanego do UE nie przekracza 20% całego rynku drewna w UE¹⁴, konieczne jest, aby drewno pozyskane w UE – niekoniecznie legalne lub pozyskane w sposób zrównoważony – podlegało takiej samej kontroli i egzekwowaniu, co drewno importowane.

Polska z wielu powodów stanowi szczególnie odpowiedni przykład do analizy luk w stosowaniu Rozporządzenia EUTR¹⁵. Kraj ten dysponuje unikalną strukturą zarządzania lasami, w której 80% lasów – zajmujących ponad jedną czwartą powierzchni państwa – jest zarządzanych przez Lasy Państwowe¹⁶. W rezultacie podmiot państwowy jest dostawcą ponad 90% drewna w Polsce¹⁷ i jednocześnie największym przedsiębiorstwem drzewnym w kraju podlegającym wymogom Rozporządzenia EUTR. Co więcej, Lasy Państwowe mają na swoim koncie przypadki niewłaściwie prowadzonej gospodarki leśnej: wyręb w Puszczy Białowieskiej prowadzony przez Lasy Państwowe został uznany przez Trybunał Sprawiedliwości UE („TSUE”) za niezgodny z unijnymi przepisami dotyczącymi ochrony przyrody¹⁸, a działalność podmiotu w zakresie pozyskiwania drewna w innych częściach Polski również była szeroko krytykowana zarówno przez opinię publiczną, jak i środowiska naukowe¹⁹. W tym kontekście można by przypuszczać, że właściwe organy odpowiedzialne

9 Przeczytaj więcej na <https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/stories/saving-bialowieza/> i <https://www.clientearth.org/latest/press-office/illegal-logging-of-romania-s-natural-forests-increases-despite-court-threat-new-report/>.

10 K. Kindji (2021), Internal and external dimension of illegal logging; legal issues and solutions, s. 25, dostępne pod adresem [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/700009/IPOL_STU\(2021\)700009_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/700009/IPOL_STU(2021)700009_EN.pdf).

11 WWF (2020), EU Forest Crime Initiative. Gap Analysis: Bulgaria, p. 13, available at <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/EU-Forest-Crime-Initiative-Bulgaria-GAP-Analysis.pdf>.

12 WWF (2020), EU Forest Crime Initiative. Gap Analysis: Slovakia, s. 14, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/EU-Forest-Crime-Initiative-Slovakia-GAP-Analysis.pdf>.

13 European Commission (2022), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Environmental Implementation Review 2022: Turning the tide through environmental compliance, s. 7, dostępne pod adresem [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2022\)438&lang=pl](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2022)438&lang=pl).

14 J. Nabuurs, Is de EU voor haar hout afhankelijk van Rusland?, available at <https://www.wur.nl/nl/nieuws-wur/Show/Is-de-EU-voor-haar-hout-afhankelijk-van-Rusland.htm>. Więcej szczegółów jest dostępnych w bazach Eurostatu (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/forestry/data/database>) oraz FAO (<https://www.fao.org/forestry/statistics/84922/en/>). W odniesieniu do okresu od 2006 do 2016 roku, 25% drewna wprowadzonego na rynek UE było importowane spoza UE (K. Kindji (2021), Internal and external dimension of illegal logging... op. cit., s. 25).

15 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 roku ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.Urz.UE Nr L 295 z 12 listopada 2010 roku, s. 23–34).

16 Główny Urząd Statystyczny (2021), Leśnictwo w 2020 roku, s. 1, dostępny pod adresem https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5510/3/2/1/lesnictwo_w_2020_r.pdf.

17 Lasy Państwowe (2022), Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2021 rok, s. 47, dostępne pod adresem https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp-za-2020-rok_pdf/view.

18 Wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 roku w sprawie Komisja Europejska przeciwko Polsce (C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255). Zobacz więcej na <https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/stories/saving-bialowieza/>.

19 Apel w sprawie Puszczy Karpackiej Komitetu Biologii Środowiskowej i Ewolucyjnej Polskiej Akademii Nauk – PAN (2021), dostępny pod adresem <https://naukadlaprzyrody.pl/2021/03/31/apel-w-sprawie-puszczy-karpackiej-komitetu-biologii-srodowiskowej-i-ewolucyjnej-pan/>. M. Suchorabski, Wycinka starodrzewów w Karpatach trwa. „Za dziesięć lat Bieszczadzki Park Narodowy stanie się wyspą” (2019), dostępny pod adresem <https://serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/1425235,puszcza-karpacka-wycinka-starodrzewo-w-bieszczadzki-park-narodowy-jak-wyspa.html>.

za egzekwowanie przepisów Rozporządzenia EUTR w Polsce powinny być szczególnie zainteresowane sprawdzeniem, czy Lasy Państwowe wypełniają swoje obowiązki jako przedsiębiorstwo drzewne w ramach Rozporządzenia EUTR. Wydaje się jednak, że tak nie jest, a nieskuteczność Rozporządzenia EUTR wobec Lasów Państwowych – jako głównego przedsiębiorstwa drewna w Polsce – wpływa na jakość kontroli krajowego rynku drewna jako całości.

Niniejszy raport opiera się na dokładnym przeglądzie polskiego ustawodawstwa i orzecznictwa, informacjach uzyskanych od polskich organów właściwych i innych odpowiednich podmiotów, a także na publicznie dostępnych informacjach, takich jak obowiązkowe krajowe sprawozdania przedkładane przez Polskę Komisji Europejskiej dotyczące implementacji i stosowania przepisów Rozporządzenia EUTR²⁰. Załącznik I do niniejszego raportu zawiera przegląd obowiązującego w Polsce prawa w tym zakresie i stanowi kontekst dla pełnego zrozumienia luk w zakresie stosowania przepisów Rozporządzenia EUTR w Polsce, które zostały szczegółowo opisane w sekcji 3.2. Załącznik II zawiera dwa obszerne studia przypadku (dotyczące pozyskiwania drewna w Puszczy Białowieskiej i w Puszczy Karpackiej), które pokazują, jak opisywane przez nas niedoskonałości systemu prawnego przejawiają się w praktyce.

20 Krajowe sprawozdania przedkładane przez Polskę Komisji Europejskiej dotyczące implementacji i stosowania przepisów Rozporządzenia EUTR są dostępne na stronie <https://www.gios.gov.pl/pl/kontrola/obrot-drewnem>.



2. PRAWO UE PRZECIWKO NIELEGALNEMU POZYSKIWANIU DREWNA: ROZPORZĄDZENIE EUTR

Rozporządzenie EUTR jest głównym narzędziem prawnym UE przeciwko nielegalnemu pozyskiwaniu drewna. Zobowiązuje ono przedsiębiorstwa drzewne do sprawdzania, czy drewno, które wprowadzają na rynek UE, jest legalne, a także zobowiązuje właściwe organy krajowe do kontroli przedsiębiorstw drzewnych i w razie potrzeby do nakładania na nie kar. Niestety, Rozporządzenie EUTR jest stosowane w państwach członkowskich w sposób niejednolity, a niska skuteczność prawa w niektórych z nich ogranicza potencjał tego prawa do wyeliminowania nielegalnego drewna z rynku UE.

Będąca jednym z największych konsumentów drewna i znaczącym producentem drewna na świecie, UE ma możliwość podjęcia działań służących ograniczeniu globalnej praktyki nielegalnego wycięcia i pobudzeniu popytu na drewno pozyskane w sposób zgodny z prawem i ze zrównoważonych źródeł. W uznaniu tego potencjalnego wpływu UE przyjęła w 2010 roku Rozporządzenie EUTR, aby zwalczać handel nielegalnie pozyskanym drewnem – zarówno importowanym, jak i pozyskiwanym na terenie UE. Rozporządzenie EUTR zostało przyjęte jako część Planu działania w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa („FLEGT”) i w 2013 roku weszło w życie we wszystkich państwach członkowskich, w Islandii, Liechtensteinie i Norwegii.

Obejmuje ono szeroki zakres drewna i produktów z drewna, w tym drewno okrągłe, drewno opałowe, tarcicę, sklejkę i forniry, a także meble drewniane, masę celulozową i papier²¹. Rozporządzenie określa szereg obowiązków zarówno dla firm działających na rynku drewna w UE, jak i dla właściwych organów krajowych wyznaczonych do egzekwowania jego postanowień.

Rozporządzenie EUTR nakłada szereg obowiązków na przedsiębiorstwa zajmujące się sprzedażą drewna na terenie UE. Rozróżnia się obowiązki podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw, które po raz pierwszy wprowadzają drewno na rynek UE) i handlowców (przedsiębiorstw handlujących drewnem na terenie UE, które zostało wprowadzone na rynek UE przez inny podmiot). Obowiązki podmiotów gospodarczych mają znacznie szerszy zakres niż te nałożone na handlowców: każdy podmiot gospodarczy musi zaprojektować (a następnie poddawać regularnej ocenie) **system zasad należytej staranności (ang. due diligence)**²², a także stosować go w odniesieniu do każdego z produktów drzewnych, które wprowadza na rynek UE. Celem tego działania jest **ustalenie, że drewno wprowadzane do sprzedaży na terenie UE zostało pozyskane legalnie**. Jedynym obowiązkiem handlowców jest natomiast prowadzenie pięcioletniej ewidencji zakupów i sprzedaży drewna oraz udostępnianie jej na żądanie właściwym organom. Właściwe organy w każdym państwie członkowskim są odpowiedzialne za stosowanie Rozporządzenia EUTR i sprawdzenie, czy przedsiębiorstwa drzewne – zarówno podmioty gospodarcze, jak i handlowcy – przestrzegają swoich zobowiązań. Zgodnie z art. 10 Rozporządzenia EUTR, są one zobowiązane do przeprowadzania w przedsiębiorstwach drzewnych kontroli zgodności (które mogą być planowe lub pozaplanowe) na podstawie wszelkich informacji o potencjalnym naruszeniu prawa. Takie kontrole mogą być również przeprowadzane na podstawie informacji zawartych w **uzasadnionych zastrzeżeniach** (będących quasi-mechanizmem skargowym ustanowionym w art. 10 ust. 2 Rozporządzenia EUTR, umożliwiającym członkom społeczeństwa zgłaszanie właściwym organom dowodów na sprzedaż nielegalnego drewna).

Przedsiębiorstwa drzewne, które nie wywiązują się ze swoich zobowiązań, powinny podlegać karom, które muszą być „skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”²³. Jeżeli właściwy organ dojdzie do wniosku, że określony przepis Rozporządzenia EUTR został naruszony, jest on zobowiązany do podjęcia wszelkich działań przewidzianych prawem niezbędnych do ukarania sprawcy naruszenia. Jednak praktyka znacznie odbiega od tego ideału, a stosowanie Rozporządzenia EUTR w poszczególnych państwach członkowskich jest rażąco niespójne²⁴.

Niespójność w zakresie stosowania Rozporządzenia EUTR spowodowały m.in. niejasno sformułowane przepisy tego aktu – zwłaszcza po przetłumaczeniu ich na języki narodowe i wdrożeniu do porządków krajowych. Mechanizmy regulacyjne wdrażające Rozporządzenie EUTR różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, podobnie jak liczba przeprowadzanych

21 Wszystkie gatunki drewna i produkty z drewna objęte Rozporządzeniem EUTR są wymienione w Załączniku do Rozporządzenia EUTR (75% – 90% wartości/wolumenu produktów z drewna wprowadzanych na rynek UE). Komisja Europejska (2021), Staff Working Document – Fitness Check on the EU Timber Regulation and the FLEGT Regulation, SWD(2021) 328 final, s. 7, https://ec.europa.eu/environment/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en.

22 Badanie należytej staranności (ang. due diligence) to proces identyfikacji, oceny i łagodzenia ryzyka wprowadzenia na rynek UE nielegalnie pozyskanego drewna. Badanie to składa się z trzech etapów. Po pierwsze, należy znaleźć informacje, które mogą w wystarczającym stopniu udowodnić legalność drewna (identyfikacja). Po drugie, należy ocenić materiały, które zgromadzono w poprzednim etapie, aby stwierdzić, czy są one wiarygodne i świadczą o legalności produktów (ocena). Na tym etapie, jeżeli nie wzbudziły one żadnych istotnych wątpliwości, podmioty mogą wprowadzić dany towar na rynek UE. Jeżeli jednak wystąpią jakiegokolwiek wątpliwości wymagające dalszego badania, należy przystąpić do trzeciego etapu, którym jest redukcja zidentyfikowanego ryzyka do poziomu nieistotnego (łagodzenie).

23 Pojęcie „skutecznej, odstrasżającej i proporcjonalnej” kary zostało szczegółowo zdefiniowane w orzecznictwie TSUE. Kara „skuteczna” oznacza, że zapewnia ona osiągnięcie celu założonego przez ustawodawcę, pomimo naruszenia prawa, i zamierza zapobiec przyszłym szkodom. W kontekście celów Rozporządzenia EUTR główną rolą kary jest zapobieganie wprowadzaniu nielegalnie pozyskanego drewna na rynek UE i stawianie w niekorzystnej sytuacji podmiotów, które nie przestrzegają prawa. Kara „odstrasżająca” oznacza, że jest ona współmierna do wagi naruszeń i ma rzeczywiście odstrasżający skutek. Innymi słowy, groźba działań represyjnych musi wywołać wystarczającą presję na strony objęte przepisami, aby cel prawa UE był realizowany w praktyce i aby nieprzestrzeganie przepisów stało się ekonomicznie nieatrakcyjne. Kara „proporcjonalna” wymaga, aby nie wykraczała poza to, co jest konieczne do osiągnięcia pożądanego celu. Zobacz więcej w ClientEarth (2018), National EUTR penalties: are they sufficiently effective, proportionate and dissuasive?, dostępny pod adresem <https://www.clientearth.org/latest/documents/national-eutr-penalties-are-they-sufficiently-effective-proportionate-and-dissuasive/>.

24 Komisja Europejska (2021), Staff Working Document – Fitness Check..., op. cit., s. 21.

przez właściwe organy kontroli i nakładanych przez nie kar. Niespójności we wdrażaniu i stosowaniu przepisów Rozporządzenia EUTR w poszczególnych państwach członkowskich mogą prowadzić do zakłóceń na rynku poprzez stawianie w niekorzystnej sytuacji przedsiębiorstw drzewnych, które właściwie wypełniają swoje obowiązki, w stosunku do przedsiębiorstw, które tego nie robią i konsekwentnie unikają związanych z tym kosztów przestrzegania prawa. Różnice między stosowaniem Rozporządzenia EUTR przez poszczególne państwa członkowskie stanowią zachętę dla nieetycznych przedsiębiorstw do wprowadzania na rynek UE drewna „wysokiego ryzyka” tam, gdzie poziom egzekwowania przepisów jest niski, tworząc tym samym drogę dla nielegalnego drewna na rynek UE i utrudniając wysiłki innych państw członkowskich przeciwko takim praktykom.

Dane dotyczące egzekwowania przepisów Rozporządzenia EUTR wskazują na duże zróżnicowanie w poszczególnych państwach członkowskich pod względem liczby kontroli i wynikających z nich działań podejmowanych przez właściwe organy, przy czym większość z nich łączy ogólny niski poziom skuteczności²⁵. Podczas gdy liczbę podmiotów w UE szacuje się na 3–4 milionów²⁶, tylko część z nich – **dokładnie 51 056 podmiotów, czyli mniej niż 1,5%** – zostało skontrolowanych przez właściwe organy w zakresie przestrzegania Rozporządzenia EUTR w ciągu pięciu lat między 2015 a 2020 rokiem²⁷. W tym samym okresie stwierdzono **3 177 naruszeń** Rozporządzenia EUTR, jednak zaledwie **38 z nich zakończyło się sprawą przed sądem**²⁸. Podobnie wygląda kwestia kar – nie tylko różnią się one znacznie pod względem rodzajów i surowości, ale także pod względem praktyki ich stosowania²⁹. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie przodują w działaniach egzekwujących (np. Litwa, gdzie w latach 2017-2018 podjęto 228 działań egzekwujących), inne pozostają w tyle (Chorwacja i Grecja nie nałożyły żadnych kar w tym samym okresie, nie wykrywając żadnego naruszenia)³⁰. Wydaje się, że źródłem tych niepokojących statystyk mogą być przede wszystkim **braki finansowe i kadrowe**³¹ właściwych organów krajowych, z których większość zatrudnia **mniej niż 20 osób w przeliczeniu na pełny etat** zajmujących się egzekwowaniem przepisów Rozporządzenia EUTR. Nadto, co najmniej 10 państw członkowskich nie posiada na ten cel specjalnego budżetu³². Innymi przeszkodami w skutecznym egzekwowaniu prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich – istotnymi także w kontekście Rozporządzenia EUTR – są m.in. brak skutecznych strategii stosowania prawa przez właściwe organy zajmujące się ochroną środowiska³³, przewaga kontroli incydentalnych oraz nieskuteczne kary. Jednak pomimo tych niedociągnięć, w ocenie Komisji, Rozporządzenie EUTR miało pewien ograniczony pozytywny wpływ: szacuje się, że rozporządzenie zmniejszyło import nielegalnie pozyskiwanego drewna do UE o 12%–29%³⁴. Jest to ważny wniosek, który potwierdza potrzebę ulepszenia i rozbudowania – a nie porzucenia – obecnych regulacji opartych na koncepcji zasad należytej staranności (ang. *due diligence*), na których opiera się Rozporządzenie EUTR.

25 Roczne sprawozdania krajowe dotyczące implementacji i stosowania przepisów Rozporządzenia EUTR, przedkładane Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie, są dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/environment/forests/eutr_report.htm.

26 Komisja Europejska (2021), Staff Working Document – Fitness Check..., op. cit., s. 15.

27 Ibidem, s. 13.

28 Ibidem, s. 14-15.

29 Niektóre państwa członkowskie przyjęły system kar polegający głównie na sankcjach administracyjnych, inne – na sankcjach karnych, a jeszcze inne przyjęły kombinację tych dwóch systemów. Rodzaje kar obejmują administracyjne grzywny i konfiskaty (dostępne w 23 państwach członkowskich), grzywny karne (dostępne w 16 państwach członkowskich), kary pozbawienia wolności (dostępne w 17 państwach członkowskich), zawieszenie działalności (dostępne w 15 państwach członkowskich) oraz inne rodzaje kar (dostępne w 11 państwach członkowskich). Różnice pojawiają się również w odniesieniu do wysokości kar finansowych, które wahają się od 50 euro do nieograniczonych kwot. Zob. Komisja Europejska (2021), Staff Working Document – Fitness Check..., op. cit., s. 14.

30 UNEP-WCMC (2020), EUTR Analysis 2019, s. 44, dostępne pod adresem <https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20Analysis%202017-2019.pdf>.

31 Komisja Europejska (2020), Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU Timber Regulation. Biennial report for the period March 2017 - February 2019, punkt 2.6, dostępny pod adresem <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601880684249&uri=COM:2020:629:FIN>.

32 UNEP-WCMC (2020), EUTR Analysis 2019, op. cit., s. 62.

33 IEEP, Bio Intelligence Service and Ecologic Institute (2013), Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods, s. 167, dostępny pod adresem <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/Final%20report%20inspections.pdf>.

34 Komisja Europejska (2021), Commission Staff Working Document – Fitness Check..., op. cit., s. 21.



3. IMPLEMENTACJA I STOSOWANIE ROZPORZĄDZENIA EUTR W POLSCE

3.1. RYNEK DREWNA W POLSCE I POZYCJA LASÓW PAŃSTWOWYCH

Rynek drewna w Polsce jest zdominowany przez organizację państwową: Lasy Państwowe. Oznacza to, że większość drewna wprowadzanego na rynek UE przez Polskę pochodzi od tego jednego podmiotu, który – jak opisuje ten podrozdział – zajmuje uprzywilejowaną pozycję w polskim porządku prawnym. Niezależna pozycja Lasów Państwowych i skala działalności tego podmiotu, w połączeniu ze słabą kontrolą instytucjonalną nad nim, stanowi poważne wyzwanie dla ogólnej skuteczności stosowania przepisów Rozporządzenia EUTR w Polsce.

Ze względu na wielkość i wartość gruntów leśnych będących w posiadaniu i pod zarządem polskiego skarbu państwa, sektor leśno-drzewny jest niezwykle ważnym elementem polskiej gospodarki. W 2021 roku Lasy Państwowe pozyskały i sprzedały 40,5 mln m³ drewna, uzyskując z tego tytułu 8,9 mld zł³⁵. Aby oddać skalę tej działalności gospodarczej, należy porównać ją z głównym

35 Lasy Państwowe (2022), Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2021 rok, op. cit., s. 39, 10. Według najnowszych dostępnych danych, w ciągu ostatnich 30 lat ilość drewna (grubizna brutto) pozyskiwanego przez Lasy Państwowe wzrosła ponad dwukrotnie – z 20 mln m³ w 1990 roku do 49 mln m³ w 2019 roku, przy czym duża część tego drewna została pozyskana bez zatwierdzonych planów urzędzenia lasu i ocen oddziaływania na środowisko. Zobacz więcej: Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot (2021), Lasy poza kontrolą. Raport o wybranych nieprawidłowościach gospodarki leśnej w obszarach cennych przyrodniczo w Polsce, dostępne pod adresem https://pracownia.org.pl/upload/filemanager/pracownia.org.pl/Dokumenty/lmproper_forest_management_Poland.pdf.

– i najbardziej dochodowym – producentem węgla w Polsce – Jastrzębską Spółką Węglową (JSW). W 2021 roku przychody JSW ze sprzedaży wyniosły 13,55 mld zł³⁶. **Lasy Państwowe zapewniają ponad 90% zapotrzebowania na drewno w Polsce**³⁷; reszta realizowana jest przez import, głównie z Białorusi, Ukrainy i Rosji³⁸. Polska jest również dużym eksporterem przemysłowego drewna okrągłego, odpowiadając w 2020 roku za ok. 3% całego światowego eksportu³⁹.

Lasy Państwowe działają w strukturze składającej się z Dyrekcji Generalnej, 17 dyrekcji regionalnych i 429 nadleśnictw. Na czele Dyrekcji Generalnej stoi Dyrektor Generalny mianowany przez Ministra Klimatu i Środowiska, natomiast dyrekcjami regionalnymi kierują dyrektorzy regionalni wyznaczani przez Dyrektora Generalnego. Zarówno Dyrektor Generalny, jak i dyrektorzy regionalni pełnią funkcje planistyczne i organizacyjne⁴⁰, natomiast najmniejsze jednostki – nadleśnictwa kierowane przez nadleśniczych – mają za zadanie realizację planów urządzania lasu. Nadleśniczo- wie są odpowiedzialni za ogólny stan podległych im lasów, co nadaje im podstawowe znaczenie w strukturze Lasów Państwowych⁴¹. W 2021 roku Lasy Państwowe zatrudniały 25 520 osób i wydały na usługi administracyjne 4 150,2 mln zł⁴². Spośród pracowników wykonujących zadania z zakresu gospodarki leśnej i ochrony lasów⁴³, 954 z nich (strażnicy leśni) miało w 2015 roku legalny dostęp do broni palnej⁴⁴. Strażnicy leśni Lasów Państwowych są więc jedną ze służb mundurowych w Polsce o dużym dostępie do broni palnej i uprawnieniami do stosowania środków przymusu⁴⁵. Z kolei Inspekcja Ochrony Środowiska („IOŚ”)⁴⁶ – podmiot wyznaczony jako właściwy organ odpowiedzialny za wdrożenie przepisów Rozporządzenia EUTR w Polsce, który monitoruje działalność Lasów Państwowych – zatrudniał zaledwie 8,3 etatu do przeprowadzania kontroli rynku drewna przy rocznym budżecie wynoszącym w 2021 roku mniej niż 50 000 zł⁴⁷ (więcej w podrozdziale 3.2.4). Dodatkowo, w przeciwieństwie do strażników leśnych Lasów Państwowych, IOŚ nie jest uznawana za służbę mundurową, co znacznie ogranicza jej możliwości zwalczania przestępczości przeciwko środowisku. Choć IOŚ przyznano pewne uprawnienia śledcze przeznaczone dla służb mundurowych (takie jak stosowanie dozoru elektronicznego, zbieranie i zabezpieczanie dowodów popełnienia przestępstwa oraz przeprowadzanie przesłuchań i oględzin⁴⁸), mogą one być wykorzystywane jedynie w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko środowisku. IOŚ nie może więc korzystać z tych uprawnień przy badaniu przestrzegania przez Lasy Państwowe przepisów Rozporządzenia EUTR, ponieważ handel nielegalnie pozyskanym drewnem nie jest w polskim prawie wyraźnie uznawany za przestępstwo przeciwko środowisku.

Lasów Państwowych nie można uznać ani za organ władzy publicznej, ani za klasyczną spółkę skarbu państwa. Status prawny tego podmiotu jest unikalny w Polsce i w całej UE, jako że łączy on w sobie realizację obowiązków organu władzy publicznej (gospodarka leśna) z wyspecjalizowa-

36 JSW, Sprawozdanie finansowe Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A. za rok obrotowy zakończony 31 grudnia 2021 roku, s. 15, dostępne pod adresem https://www.jsw.pl/fileadmin/user_files_rifraporty-okresowe/pl/2021/1y/jednostkowy_html/SF_JS_W_2021.pdf.

37 Lasy Państwowe (2022), Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2021 rok, op. cit., s. 24, 9.

38 Według danych Comtrade w 2021 roku Polska zaimportowała drewno (o kodzie HS: 44) z Białorusi o wartości ok. 430 milionów euro, Ukrainy – o wartości 396 milionów euro i Rosji – o wartości 244 milionów euro. Bezpłatny dostęp do szczegółowych danych dotyczących handlu światowego jest dostępny na stronie <https://comtrade.un.org/>.

39 Zobacz statystyki FAO na stronie <https://www.fao.org/forestry/statistics/80938@180724/en/>.

40 Podobnie jest m.in. w przypadku powoływania nadleśniczych, zarządzania nieruchomościami gruntowymi wydzielonymi z jednostek leśnych, inicjowanie, koordynowanie i nadzorowanie działań jednostek leśnych i innych podmiotów (art. 34 ustawy o lasach).

41 M. Tyburek (2011), Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe [w] B. Rakoczy (ed.), Wybrane problemy prawa leśnego, s. 132-133.

42 Lasy Państwowe (2022), Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2021 rok, op. cit., s. 6, 11.

43 Ibidem, s. 6.

44 Raport Najwyższej Izby Kontroli z dnia 3 lutego 2016 roku, „Wykorzystanie broni przez wybrane służby i strażę oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją”, s. 51, dostępny pod adresem www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/041/.

45 Ibidem, s. 115.

46 Dwa ustawowe obowiązki IOŚ to sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem prawa ochrony środowiska oraz monitoring i ocena stanu środowiska. IOŚ działa w ramach dwustopniowej struktury składającej się z Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska i 16 wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Podczas gdy Generalny Inspektor Ochrony Środowiska pełni głównie funkcje organizacyjne i planistyczne, wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska powierza się większość kontroli.

47 Sprawozdanie krajowe dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR w 2020 roku, przedłożony Komisji przez Polskę, sekcja II.II, punkt 7.

48 Takie działania są dostępne na podstawie art. 10b ustawy o IOŚ, który przyznaje właściwym organom prawo do podejmowania czynności dochodzeniowych w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przeciwko środowisku.

nymi zadaniami leżącymi poza zakresem kompetencji administracji publicznej (handel drewnem) – rozróżnienie między tymi dwiema funkcjami jest trudne do nakreślenia⁴⁹. Lasy Państwowe nie mają osobowości prawnej, ale prawo upoważnia je do reprezentowania Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych z innymi podmiotami w zakresie lasów publicznych (np. zawieranie umów sprzedaży drewna)⁵⁰. **Oznacza to, że każda z czynności podejmowanych przez Lasy Państwowe w zakresie gospodarki leśnej i handlu drewnem musi być traktowana jako czynność podejmowana przez samo państwo**⁵¹.

Lasy Państwowe mają **dominującą, niemal monopolistyczną pozycję** na polskim rynku drzewnym⁵² – odpowiadają za około 96% krajowego pozyskania drewna w Polsce⁵³ – a jednocześnie mają obowiązek ochrony lasów publicznych. Zgodnie z art. 7 ustawy o lasach z 28 września 1991 roku zrównoważona gospodarka leśna – główne zadanie Lasów Państwowych – musi uwzględniać utrzymanie lasów i ich funkcji środowiskowych, ochronę lasów, ochronę gleby i stanowisk wrażliwych, ochronę wód, a także racjonalną produkcję drewna. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim to właśnie interes społeczny, nie zaś zysk, jest celem prowadzenia gospodarki leśnej przez Lasy Państwowe⁵⁴. W podobnym tonie orzekł Sąd Apelacyjny we Wrocławiu: „niewątpliwie głównym zadaniem Skarbu Państwa – Lasów Państwowych w zakresie działalności leśnej jest urządzanie, ochrona, zagospodarowanie, utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych oraz gospodarowanie zwierzyną, a nie zarobkowa działalność wytwórcza czy handlowa w tym zakresie”⁵⁵. Powyższe sugeruje, że ochrona ekosystemów leśnych powinna być głównym celem Lasów Państwowych. W rzeczywistości jednak pozyskiwanie i sprzedaż drewna – czyli w zasadzie eksploatacja lasów – wydają się być podstawowymi powodami istnienia Lasów Państwowych, ich uprawnień, zasobów i działalności. W rzeczywistości te dwa konkurencyjne cele – ochrona ekosystemów leśnych i pozyskiwanie drewna – pozostają w sprzeczności i są traktowane przez Lasy Państwowe w sposób rażąco nierówny: w 2021 roku budżet, który Lasy Państwowe przeznaczyły na ochronę przyrody (18,97 mln zł), wynosił mniej niż 1% rocznego budżetu na pozyskiwanie drewna (2,22 mld zł) i stanowił zaledwie 0,2% całkowitego budżetu Lasów Państwowych (wynoszącego 9,41 mld zł)⁵⁶. Podejście to znajduje odzwierciedlenie w przyjętej przez Lasy Państwowe w 2013 roku Strategii na lata 2014–2030, w której działania ochronne nałożone na blisko 50% powierzchni zarządzanej przez Lasy Państwowe uznano za przeszkodę w pełnej realizacji społecznych i gospodarczych funkcji lasów⁵⁷. Powyższe stoi w kolizji z podstawowym, ustawowo określonym, zadaniem Lasów Państwowych, jakim jest ochrona lasów poprzez zrównoważoną gospodarkę⁵⁸.

Bliska i niejasna relacja między Lasami Państwowymi a rządem znajduje również odzwierciedlenie w stanowiskach rzeczniczych zajmowanych na szczeblu UE, gdzie stanowisko Lasów Państwowych często pokrywa się ze stanowiskiem polskiego rządu. Przykładem tego jest sposób,

49 Gospodarka leśna oznacza zarówno „działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych” jak i sprzedaż drewna (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach). Zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 stycznia 2010 roku, sygn. akt. II GSK 277/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 lipca 2019 roku, sygn. akt. II SA/Rz 556/19 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2012 roku, sygn. akt. I ACz 709/12.

50 Art. 32 ust. 1 ustawy o lasach.

51 M. Tyburek, Status prawny..., op. cit., str. 121. K. Leśkiewicz (2019), Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa, str. 133.

52 W 2008 roku Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) uznał, że przyjęte i stosowane przez Lasy Państwowe zasady dystrybucji drewna wiązały się z nadużyciem ich pozycji dominującej na polskim rynku drzewnym. Praktyka ta naruszała konkurencję między przedsiębiorcami drzewnymi i dyskryminowała niektóre przedsiębiorstwa drzewne. Lasy Państwowe zostały ukarane karą 1,5 miliona złotych – co stanowiło 0,2 procent ich rocznego przychodu. W 2011 roku sąd utrzymał w mocy decyzję UOKiK. Sąd wyraźnie potwierdził, że Lasy Państwowe posiadają „bardzo silną pozycję dominującą” na polskim rynku drzewnym (wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 21 stycznia 2011 roku, sygn. akt. XVII AmA 115/10).

53 UNECE Committee on Forests and the Forest Industry, 78th Session (2020), Poland – Statement on the wood market, Review and prospects, s. 5, dostępne pod adresem <https://drupal-main-staging.unece.org/fileadmin/DAM/timber/country-info/statements/poland2020.pdf>

54 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2020 roku, sygn. akt. II SA/Go 1182/17.

55 Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2012 roku, sygn. akt. I ACz 709/12.

56 Lasy Państwowe (2022), Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2021 rok, op. cit., str. 11–12.

57 Lasy Państwowe (2013), Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030, s. 7, dostępne pod adresem <http://zlpwpr.pl/wp-content/uploads/2014/08/strategia-LP.pdf>.

58 M. Tyburek, Status prawny..., op. cit., str. 130. Zob. również Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2012 roku, sygn. akt. I ACz 709/12.

w jaki Lasy Państwowe i Polska zareagowały na Strategię Leśną UE do roku 2030⁵⁹, gdzie EUSTA-FOR – Europejskie Stowarzyszenie Lasów Państwowych (reprezentujące m.in. Lasy Państwowe)⁶⁰, a następnie Polska⁶¹, wspólnie próbowały rozwinąć plany ochrony lasów zawarte w strategii leśnej.

Formalnie znajdujące się pod nadzorem Ministra Klimatu i Środowiska, Lasy Państwowe funkcjonują z **dużą niezależnością operacyjną**. Jest to możliwe, ponieważ Lasy Państwowe działają na zasadzie samofinansowania: koszty ich działalności są w pełni pokrywane z realizowanych przez nie zysków (głównie z handlu drewnem), alokowanych w Funduszu Leśnym i zarządzanych przez Dyrektora Generalnego⁶². Instrumenty nadzoru, jakimi dysponuje Ministerstwo Klimatu i Środowiska, ograniczają się do powoływania i odwoływania dyrektora generalnego oraz zatwierdzania planów urządzania lasu dla każdego nadleśnictwa⁶³. W rzeczywistości brak jest narzędzi prawdziwej kontroli, jako że powyższe decyzje są zazwyczaj motywowane politycznie⁶⁴. Tę lukę w sprawowaniu kontroli nad Lasami Państwowymi powinny wypełnić inne organy władzy publicznej, które mogą kontrolować niektóre aspekty działalności Lasów Państwowych jako uczestnika rynku oraz ich zgodność z odpowiednimi przepisami dotyczącymi środowiska, konkurencji, pracy itp. Przykładem takiego organu jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który w przeszłości stwierdził nadużywanie przez Lasy Państwowe pozycji dominującej na polskim rynku drzewnym⁶⁵.

3.2. WYKRYTE BRAKI

W kolejnych punktach szczegółowo przedstawiono braki w zakresie wdrażania i egzekwowania postanowień Rozporządzenia EUTR, które zaobserwowaliśmy w polskim porządku prawnym. Aby w pełni zrozumieć tło tej analizy, należy zapoznać się z Załącznikiem I do niniejszego raportu, który zawiera przegląd obowiązującego prawa polskiego w tym zakresie.

3.2.1 KONTROLE ZGODNOŚCI

A. NIEJASNA PODSTAWA PRAWNA POZAPLANOWYCH KONTROLI

Zakres czynności, do których wykonywania upoważnione są wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (WIOŚ) – organy wykonujące czynności kontrolne w ramach IOŚ, jest niejasny: prawo nie stanowi jednoznacznie, że WIOŚ są uprawnione do przeprowadzania pozaplanowych kontroli przedsiębiorstw drzewnych. Brak jasnej podstawy prawnej potwierdza praktyka: WIOŚ informują, że co do zasady nie przeprowadzają pozaplanowych kontroli.

Głównym zadaniem WIOŚ jest przeprowadzanie kontroli u podmiotów eksploatujących środowisko (organów publicznych, osób fizycznych i przedsiębiorców)⁶⁶. Kontrole WIOŚ mogą być planowe (przeprowadzane zgodnie z rocznymi planami inspekcji) lub pozaplanowe (przeprowadzane na podstawie jednej z podstaw ad hoc określonych w ustawie)⁶⁷. Różnice pomiędzy kontrolami pla-

59 Komisja Europejska (2021), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: New EU Forest Strategy for 2030, dostępne na stronie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0572>.

60 Stanowisko EUSTAFOR dotyczące Strategii Leśnej UE do 2030 roku jest dostępne pod adresem https://www.cepf-eu.org/sites/default/files/document/20211004_The%20New%20EU%20Forest%20Strategy%20for%202030%20-%20Position%20of%20European%20Forest%20Owners%20and%20Managers.pdf.

61 Wspólny list rządów Austrii, Czech, Estonii, Finlandii, Niemiec, Węgier, Łotwy, Polski, Rumunii i Słowacji jest dostępny pod adresem <https://www.skog.no/wp-content/uploads/2021/07/Joint-Letter-on-EU-Forest-Strategy-post-2020.pdf>.

62 Zob. art. 56 et seq. ustawy o lasach. Zobacz także Najwyższa Izba Kontroli (2009), Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego, dostępne pod adresem <https://www.nik.gov.pl/plik/id,68,vp,68.pdf>. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła ogólne funkcjonowanie funduszu leśnego.

63 Informacje na temat kwestii zatwierdzania planów urządzania lasu zob. K. Leśkiewicz (2019), Prawne aspekty..., op. cit., s. 161.

64 K. Leśkiewicz (2019), Prawne aspekty..., op. cit., s. 192.

65 Zob. przypis 52.

66 Przepis art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 roku, poz. 162).

67 Przepis art. 9 ust. 1 ustawy o IOŚ.

nowymi i pozaplanowymi dotyczą przede wszystkim praw jednostki kontrolowanej: o planowanych kontrolach należy odpowiednio wcześniej powiadomić kontrolowanego, natomiast pozaplanowe kontrole mogą być przeprowadzane bez uprzedzenia⁶⁸.

Otwartą kwestią pozostaje, czy określone w prawie podstawy dla kontroli pozaplanowych mają zastosowanie do kontroli przeprowadzanych na podstawie Rozporządzenia EUTR. Polskie prawo pozostaje w tej kwestii niejasne, czego przyczyną jest współistnienie dwóch potencjalnie **sprzecznych przepisów** w ustawie z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska („ustawa o IOŚ”).

Pozaplanowe kontrole są wymienione w dwóch miejscach w ustawie o IOŚ: art. 9 ust. 1b i 1c (obowiązującym od 2018 roku) oraz art. 5a ust. 7 (obowiązującym od 2014 roku). Zgodnie z art. 9 ust. 1b i 1c ustawy o IOŚ:

1b Do kontroli pozaplanowych zalicza się kontrole:

- 1** *przeprowadzane na wniosek organów administracji publicznej lub podmiotów, o ile przepisy szczególne przewidują możliwość występowania z takim wnioskiem;*
- 2** *interwencyjne.*

1c *Przez kontrole interwencyjne rozumie się kontrole przeprowadzane w związku z rozpatrywaniem skarg i interwencji dotyczących zanieczyszczenia środowiska lub podejrzenia wystąpienia takiego zanieczyszczenia, wystąpienia poważnych awarii lub w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia.*

Z cytowanego przepisu wynika, że pozaplanowe kontrole można przeprowadzać:

- I** na żądanie organów władzy publicznej lub innych podmiotów, które z mocy prawa są uprawnione do zgłaszania takiego żądania,
- II** w ramach rozpatrywania skarg dotyczących zanieczyszczenia środowiska lub ryzyka wystąpienia takiego zanieczyszczenia,
- III** w ramach rozpatrywania skarg dotyczących zaistnienia poważnych wypadków,
- IV** w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia.

Jednak pomimo różnych scenariuszy wymienionych powyżej, nie jest jasne, czy WIOŚ jest uprawniony do przeprowadzania pozaplanowych kontroli na podstawie art. 9 ust. 1b lub 1c ustawy o IOŚ w przypadku posiadania informacji o sprzedaży potencjalnie nielegalnego drewna. Wynika to z faktu, że naruszenia Rozporządzenia EUTR nie dotyczą bezpośrednio zanieczyszczenia środowiska (zgodnie z punktem (ii) powyżej), poważnych wypadków (zgodnie z punktem (iii) powyżej), a polskie prawo nie uznaje ich za przestępstwa lub wykroczenia (zgodnie z punktem (iv) powyżej). Ponadto możliwość przeprowadzenia pozaplanowej kontroli na wniosek innych podmiotów (zgodnie z punktem (i) powyżej) jest ograniczona do podmiotów pełniących obowiązki publiczne i w każdym przypadku wyklucza organizacje społeczne i osoby fizyczne⁶⁹.

O pozaplanowych kontrolach mówi również art. 5a ust. 7 ustawy o IOŚ (przyjętej w 2014 roku), zgodnie z którym:

Pozaplanowe kontrole przeprowadza się w szczególności w celu jak najszybszego zbadania skarg i wniosków o interwencje, wystąpienia poważnych awarii, stwierdzenia naruszeń wymogów określonych w pozwoleniach zintegrowanych oraz, w stosownych przypadkach, przed udzieleniem lub zmianą pozwolenia zintegrowanego⁷⁰.

Wydaje się, że za pomocą tego przepisu ustawodawca wprowadził otwarty katalog przesłanek przeprowadzania pozaplanowych kontroli. Przed wprowadzeniem art. 9 ust. 1b i 1c ustawy o IOŚ

68 Przepis art. 48 ust. 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

69 A. Haładaj (2018), Uprawnienia kontrolne Inspekcji Ochrony Środowiska a problem udatności jej struktury organizacyjnej [w] W. Federczyk (red.), Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy, s. 271-272, dostępne na stronie https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/ksap_stulecie_pl_adm_publikacja_dosieci_skladki_int.pdf.

70 Ibidem.

w 2018 roku było jasne, że wyrażenie „w szczególności” zawarte w art. 5a ust. 7 ustawy o IOŚ wskazuje, że pozaplanowe kontrole nie są ograniczone tylko do przyczyn wyraźnie wymienionych w tekście. Interpretacja ta została potwierdzona przez sądy administracyjne⁷¹.

Obecnie jednak współistnienie art. 9 ust. 1b i 1c oraz art. 5a ust. 7 ustawy o IOŚ powoduje pewną niejasność co do tego, kiedy można przeprowadzić pozaplanową kontrolę. Przed 2018 rokiem było jasne, że art. 5a ust. 7 ustawy o IOŚ określa niewyczerpującą listę przesłanek kontroli wypadkowych. W 2018 roku zmieniono ustawę o IOŚ, dodając do niej art. 9 ust. 1b i 1c, w których wymieniono konkretne przyczyny, na podstawie których można je przeprowadzać. Nowy przepis nie zawiera określenia „w szczególności”, co sugeruje, że przesłanki w nim wymienione mają charakter wyczerpujący. Nowelizacja z 2018 roku pozostawiła art. 5a ust. 7 ustawy o IOŚ bez zmian, w wyniku czego oba artykuły nie są kompatybilne. **Nie jest więc jasne, czy WIOŚ może przeprowadzać pozaplanowe kontrole przedsiębiorstw drzewnych, co pozostawia odpowiedzialne organy w niepewności co do zakresu ich uprawnień i mandatu.** Wniosek ten odpowiada informacjom przekazany Komisji przez IOŚ, zgodnie z którymi kontrole zgodności z Rozporządzeniem EUTR przeprowadzane są w godzinach pracy, po uprzednim poinformowaniu podmiotu gospodarczego, handlowca lub organizacji monitorującej⁷² – **a więc po spełnieniu wymogów przeprowadzenia kontroli planowej.** Jest to również zgodne z informacjami udostępnionymi nam przez WIOŚ, zgodnie z którymi **przeważająca większość przeprowadzonych kontroli została wykonana na podstawie wcześniej przygotowanych planów.** Faktycznie tylko dwa wojewódzkie inspektoraty poinformowały o przeprowadzeniu trzech pozaplanowych kontroli, choć nie podano żadnych dalszych szczegółów⁷³.

Ta luka w przepisach znajduje również odzwierciedlenie w **procedurze rozpatrywania przez WIOŚ uzasadnionych zastrzeżeń.** 22 lipca 2019 roku ClientEarth złożyła uzasadnione zastrzeżenie do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska na podstawie raportu Global Witness zatytułowanego „Buyers beware”. Raport Global Witness opisywał podejrzany import drewna z Demokratycznej Republiki Konga realizowany przez kilka europejskich firm, w tym jedną działającą w Polsce⁷⁴. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska poinformował nas, że po zapoznaniu się z materiałem dowodowym, uzasadnione zastrzeżenia zostały przekazane właściwemu miejscowo wojewódzkiemu inspektoratowi w celu włączenia podejrzanego przedsiębiorstwa do rocznego planu kontroli. **Pomimo uznania przedstawionych przez nas zastrzeżeń za uzasadnione, pozaplanowa kontrola nie została przeprowadzona.** W innym przypadku, 22 listopada 2017 roku ClientEarth złożył uzasadnione zastrzeżenia dotyczące drewna pochodzącego z Puszczy Białowieskiej. Kontrola IOŚ przeprowadzona w rezultacie naszej skargi (która odbyła się blisko dziewięć miesięcy po złożeniu uzasadnionego zastrzeżenia) również miała formę kontroli planowej, mimo tego że białostocki inspektorat przyznał, że przedstawione przez nas informacje były istotne (zobacz więcej szczegółów w Załączniku II).

Chociaż art. 10 ust. 1 Rozporządzenia EUTR nie wymaga wyraźnie od właściwych organów przeprowadzania pozaplanowych kontroli, to punkt 21 preambuły Rozporządzenia EUTR stanowi, że właściwe organy powinny dążyć do przeprowadzania takich dodatkowych kontroli, jeżeli są w posiadaniu odpowiednich informacji. Polska powinna więc stworzyć jasny mechanizm prawny, który umożliwiłby władzom przeprowadzanie natychmiastowych i pozaplanowych kontroli. Za większą liczbą kontroli przedsiębiorstw drzewnych przemawia nie tylko podstawa prawna Rozporządzenia EUTR i jej podstawowy cel – ochrona lasów jako wspólnego dziedzictwa, ale także wielkość rynku drewna w Polsce i jego wartość finansowa. Poleganie wyłącznie na kontrolach planowych **znacznie utrudnia** osiągnięcie celu, jakim jest wyeliminowanie nielegalnego drewna z rynku UE, ponieważ potencjalnie nielegalna działalność jest w przypadku takich kontroli badana ze

71 Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 maja 2016 roku, sygn. akt. VIII SA/Wa 1022/15.

72 Krajowe sprawozdanie dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR w 2020 roku, przedłożone Komisji przez Polskę, sekcja II.I. punkt 2.

73 Jedynym właściwym organem, który twierdził, że przeprowadza pozaplanowe kontrole był Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie.

74 Global Witness (2019), Buyers Beware, dostępne na stronie <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/forests/buyers-beware/>.

znacznym opóźnieniem oraz za uprzednim ostrzeżeniem. Z jednej strony, kontrole przeprowadzane na takich zasadach pozwalają przedsiębiorstwom drzewnym działającym zgodnie z prawem na odpowiednie przygotowanie się do kontroli, z drugiej strony – umożliwiają przedsiębiorstwom naruszającym przepisy **potencjalne ukrycie lub zniszczenie dowodów** tych naruszeń, co sprawia, że wszelkie późniejsze dochodzenia wobec takich podmiotów stają się bezskuteczne.

B. WYTYCZNE IOŚ NIE SĄ WYSTARCZAJĄCE

Wytyczne dotyczące kontroli przedsiębiorstw drzewnych przyjęte przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w 2015 roku⁷⁵ („Wytyczne IOŚ”) – dokument wewnętrzny, który reguluje m.in. liczbę i rodzaj kontrolowanych przedsiębiorstw – nie zapewniają skuteczności kontroli prowadzonych przez WIOŚ. W szczególności, mimo że Lasy Państwowe zaspokajają ponad 90% zapotrzebowania na drewno w Polsce, Wytyczne IOŚ wymagają kontroli tylko w 16 z 429 nadleśnictw zarządzanych przez Lasy Państwowe rocznie.

Zgodnie z Wytycznymi IOŚ każdy z wojewódzkich inspektoratów musi przeprowadzić rocznie określoną liczbę kontroli zarówno przedsiębiorstw drzewnych importujących drewno do Polski, jak i tych pozyskujących drewno na terenie kraju⁷⁶. Z ogólnej liczby kontroli, które musi przeprowadzić każdy wojewódzki inspektorat, tylko jedna musi być przeprowadzona u podmiotu krajowego (podczas gdy pozostałe kontrole przeprowadzane są u podmiotów importujących drewno spoza UE).

Obowiązkowe liczby kontroli ustalone w Wytycznych IOŚ **nie uwzględniają rzeczywistej liczby przedsiębiorstw drzewnych** działających w danym województwie⁷⁷. Sytuacja jest szczególnie zła w przypadku krajowych podmiotów gospodarczych z branży drzewnej. Rynek drzewny w Polsce zdominowany jest przez Lasy Państwowe, które odpowiadają za ok. 96% pozyskiwanego w Polsce drewna okrągłego (41,6 mln m³ z łącznie 43,5 mln m³ pozyskanych w Polsce w 2019 roku)⁷⁸. Podmiot ten działa w 429 nadleśnictwach zlokalizowanych na terenie prawie 80% polskich lasów, a każde z nadleśnictw jest w rozumieniu Rozporządzenia EUTR osobnym przedsiębiorstwem drzewnym podlegającym wymogom tego aktu. Oznacza to, że na podstawie minimalnej liczby 16 kontroli podmiotów krajowych (jedna obowiązkowa kontrola przeprowadzana przez każdy z 16 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, zgodnie z Wytycznymi IOŚ), **rocznie kontrolowanych jest mniej niż 4% nadleśnictw Lasów Państwowych**⁷⁹.

C. WYTYCZNE IOŚ NIE SĄ AKTUALNE

Wytyczne IOŚ są również nieaktualne i nie uwzględniają rzeczywistej liczby przedsiębiorstw wprowadzających drewno na rynek UE za pośrednictwem Polski. Jest to kolejny czynnik, który uniemożliwia WIOŚ efektywne planowanie kontroli.

Z ogólnej treści Wytycznych IOŚ nie wynikają żadne praktyczne zalecenia, które mogłyby usprawnić stosowanie przepisów Rozporządzenia EUTR przez WIOŚ. Chociaż Wytyczne zawiera-

75 Wytyczne IOŚ nie są publicznie dostępne. ClientEarth został poinformowany o ich istnieniu w odpowiedzi na wniosek do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska o informację o środowisku z dnia 7 marca 2021 roku.

76 Pięć w województwach: lubuskim, opolskim, pomorskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim, siedem – w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim, podkarpackim, podlaskim, śląskim i warmińsko-mazurskim, oraz dziewięć - w województwach wielkopolskim i mazowieckim.

77 Razem z małymi właścicielami lasów, którzy niekoniecznie wprowadzają drewno na rynek UE, liczba podmiotów gospodarczych potencjalnie wprowadzających drewno na rynek w Polsce przekracza 2 000 000. Lasy Państwowe pozostają największym krajowym przedsiębiorstwem drzewnym, odpowiadającym na ponad 90% zapotrzebowania rynku krajowego na drewno. Także w 2020 roku, Polska zaraportowała Komisji szacunkową liczbę 8000 przedsiębiorstw importujących drewno spoza UE. Zob. Sprawozdanie krajowe dotyczące wdrożenia i egzekwowania rozporządzenia EUTR za 2020 rok, przedłożone Komisji przez Polskę, sekcja II.V, punkty 2 i 5.

78 UNECE Committee on Forests and the Forest Industry, 78th Session (2020), Poland..., op. cit., s. 5.

79 Przy założeniu, że (1) każdy wojewódzki inspektorat ochrony środowiska przestrzega zalecanego przez IOŚ minimum przeprowadzenia tylko jednej kontroli podmiotu krajowego oraz że (2) podmiot krajowy, u którego przeprowadzana jest kontrola, należy do Lasów Państwowych.

ją uwagę, że będą one podlegać „systematycznej ocenie” (ale nie częściej niż raz na trzy lata)⁸⁰, nie zostały one zaktualizowane od 2015 roku.

Wytyczne IOŚ nie odzwierciedlają zatem zmian, które nastąpiły po 2015 roku, w tym np. wzrostu liczby przedsiębiorstw podlegających kontroli. W 2017 roku Polska deklarowała 107 krajowych i importujących przedsiębiorstw wprowadzających drewno na rynek UE⁸¹, natomiast w 2019 roku liczba ta wzrosła do około 8 000 podmiotów zajmujących się wyłącznie importem⁸². Choć różnica ta może wynikać z różnic w przyjętej metodologii, pokazuje ona, że okoliczności, w których opracowano Wytyczne IOŚ, od 2015 roku uległy znacznej zmianie. W związku z tym nie mogą one stanowić uzasadnionej podstawy corocznych planów kontroli przeprowadzanych przez WIOŚ.

D. KONTROLE ZGODNOŚCI – NIEDOSTATECZNE ZARÓWNO POD WZGLĘDEM ILOŚCI, JAK I JAKOŚCI

Całkowita liczba kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ od czasu wejścia w życie Rozporządzenia EUTR jest bardzo niska. Sytuacja rysuje się jeszcze bardziej niepokojąco w przypadku Lasów Państwowych: niektóre nadleśnictwa działające w strukturze Lasów Państwowych ani razu nie zostały sprawdzone pod kątem wymogów Rozporządzenia EUTR.

Praktyka ta jest spójna z podejściem zalecanym w nieadekwatnych Wytycznych IOŚ (opisanych powyżej). Liczba kontroli przeprowadzonych od czasu wejścia w życie Rozporządzenia EUTR pozostaje stale na bardzo niskim poziomie. Stosunek całkowitej liczby kontroli przeprowadzonych w okresie od 2015 do końca 2022 roku (774⁸³) oraz liczby podmiotów gospodarczych wprowadzających drewno na rynek (ponad 8 000⁸⁴) pokazuje, że **każdego roku kontrolowanych pod kątem zgodności z Rozporządzeniem EUTR jest ok. 1% podmiotów gospodarczych z branży drzewnej (nie wliczając w tę liczbę właścicieli lasów prywatnych).**

Przy tak rażąco niskiej liczbie przeprowadzonych kontroli sytuację pogarszają ponadto dodatkowe czynniki świadczące o tym, że implementacja Rozporządzenia EUTR w Polsce cechuje się brakiem jakości i spójności. Przykładowo, w przypadku przedsiębiorstw o nieaktualnych danych kontaktowych lub biur zarejestrowanych na „skrzynkę pocztową” (tj. przedsiębiorstw zarejestrowanych pod fizycznymi adresami, ale bez rzeczywistych biur), jeden z inspektoratów uznał, że planowe kontrole nie mogły być przeprowadzone ze względu na brak możliwości skontaktowania się z takimi podmiotami gospodarczymi⁸⁵. W związku z tym **nie sprawdzano przedsiębiorstw, które wydawały się nieosiągalne, mimo uzasadnionych zastrzeżeń dotyczących ich działalności.** Przykład ten ponownie podkreśla potrzebę umożliwienia IOŚ przeprowadzania pozaplanowych kontroli w celu zbadania takich przypadków – bez obowiązku powiadamiania podmiotu gospodarczego (którego nie można spełnić, jeżeli dane kontaktowe są fałszywe lub nieaktualne)⁸⁶.

Sytuacja rysuje się jeszcze gorzej w przypadku Lasów Państwowych. Ogólna liczba kontroli przeprowadzonych w tym przedsiębiorstwie, zgodnie z odpowiedziami na wnioski o udostępnienie

80 Wytyczne IOŚ nie są publicznie dostępne. ClientEarth został poinformowany o ich istnieniu w odpowiedzi na wniosek do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska o informację o środowisku z dnia 7 marca 2021 roku.

81 Sprawozdanie krajowe dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR za okres 2015–2017, przedstawione Komisji przez Polskę, s. 5.

82 Sprawozdanie krajowe dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR za okres 2017–2019, przedstawione Komisji przez Polskę, str. 49.

83 Sprawozdania krajowe dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR za okres 2013–2020, przedstawione Komisji przez Polskę, podają podobną liczbę.

84 Zob. przypis 77.

85 W piśmie z dnia 7 kwietnia 2021 roku, które otrzymaliśmy w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji o środowisku, WIOŚ w Warszawie stwierdza: „W 2019 r. zaplanowano łącznie 12 kontroli, a wykonano jedynie 6, ponieważ próby przeprowadzenia pozostałych 6 kontroli okazały się niemożliwe do zrealizowania. Wysyłane zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli były zwracane przez Poczta Polską. Odnotowano też takie przypadki, że po dotarciu inspektorów na miejsce kontroli okazywało się, że firmy nie ma pod wskazanym adresem, lokal był jedynie wynajmowany, podmiot zrezygnował z wynajmu i wyprowadzał się nie podając miejsca pobytu. Był też przypadek, że firma wytypowana do kontroli prowadziła działalność gospodarczą na zasadzie wirtualnego adresu, czyli przez wykupienie adresu od biura rachunkowego. Zarząd firmy znajdował się na terenie Ukrainy, a wszelkie próby nawiązania kontaktu nie powiodły się”.

86 Zgodnie z wymogami art. 48 ust. 2 et seq. ustawy – Prawo przedsiębiorców.

nie informacji o środowisku, do końca 2022 roku wyniosła zaledwie 92. Biorąc pod uwagę, że Lasy Państwowe działają w ramach 429 nadleśnictw, oznacza to, że od wejścia w życie Rozporządzenia EUTR do końca 2022 roku **prawie 80% nadleśnictw nigdy nie zostało sprawdzonych pod kątem zgodności z Rozporządzeniem EUTR**. Chociaż Wytyczne IOŚ wymagają, aby wojewódzkie inspektoraty przeprowadzały co najmniej jedną kontrolę podmiotów krajowych rocznie, jeszcze w 2021 roku zdarzały się inspektoraty, które nigdy nie przeprowadziły ani jednej kontroli u żadnego z nadleśnictw Lasów Państwowych.⁸⁷

Pojawiają się również obawy dotyczące jakości ocen przeprowadzanych podczas kontroli. W niektórych przypadkach odnotowano, że weryfikacja legalnego pochodzenia drewna opiera się jedynie na istnieniu certyfikatu Forest Stewardship Council (FSC), który według WIOŚ „jest swego rodzaju gwarantem prowadzenia (...) zrównoważonej gospodarki leśnej, zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi oraz prawem międzynarodowym”⁸⁸. Takie **poleganie w ciemno na weryfikacji przez organizacje zewnętrzne** jest sprzeczne z obowiązkiem szczegółowego analizowania przez WIOŚ systemów zasad należytej staranności przedsiębiorstw drzewnych. Sam fakt uzyskania certyfikacji ze strony organizacji zewnętrznej nie zwalnia WIOŚ z odpowiedzialności za wdrażanie i egzekwowanie przepisów, co zostało jasno zakomunikowane państwu członkowskiemu przez Komisję w wydanych w tym zakresie wytycznych⁸⁹.

Przeprowadzone przez nas studia przypadków, opisane szczegółowo w Załączniku II, wskazują na wiele niejasności i braków w zakresie kontroli na podstawie Rozporządzenia EUTR. Dokładność i skuteczność kontroli przeprowadzonych w Puszczy Białowieskiej i w Puszczy Karpackiej budzi poważne wątpliwości. Pomimo wyraźnych dowodów podających w wątpliwość legalność pozyskania drewna w tych regionach, WIOŚ nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości.

E. BRAKUJĄCE OGNIWA PRAWA KARNEGO

Wprowadzanie drewna pochodzącego z nielegalnych źródeł na rynek nie jest w polskim prawie karnym uznawane za przestępstwo lub wykroczenie, co znacznie ogranicza środki egzekucyjne, które można podjąć wobec podmiotów gospodarczych zajmujących się obrotem drewnem pozyskanym niezgodnie z prawem.

Wprowadzanie na rynek drewna pochodzącego z nielegalnych źródeł jest deliktem administracyjnym, za które grozi kara finansowa nakładana przez WIOŚ. Taka sytuacja ma dwie istotne konsekwencje. Po pierwsze, **WIOŚ nie może ścigać przypadków nielegalnego handlu drewnem na drodze sądowej**, ponieważ możliwość takiego działania jest ograniczona do naruszeń prawa karnych na podstawie prawa karnego⁹⁰. Po drugie, **WIOŚ nie ma obowiązku informowania organów ścigania o stwierdzonym w trakcie kontroli podejrzeniu wprowadzenia na rynek nielegalnego drewna**, ponieważ – także i w tym przypadku – obowiązek ten dotyczy tylko przestępstw przeciwko środowisku⁹¹. Niestety, powiązania i interakcje między nielegalnym handlem drewnem a przestępstwami kryminalnymi w Polsce pozostają niedostatecznie zbadane, pozostawiając tę dziedzinę przestępczości prawu administracyjnemu, które na ogół jest nieskuteczne i nie zapewnia wystarczających środków do walki z przestępczością międzynarodową.

Oprócz kontroli WIOŚ może prowadzić dodatkowe czynności, aby przeciwdziałać popełnianiu przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku. Takie działania są dostępne na podstawie art. 10b ustawy o IOŚ, który przyznaje właściwym organom **prawo do podejmowania czynności docho-**

87 Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska w Kielcach i Zielonej Górze.

88 Cytat pochodzi z pisma WIOŚ w Olsztynie z dnia 6 marca 2021 roku, które otrzymaliśmy w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji o środowisku.

89 Komisja Europejska (2016), Commission Notice of 12 February 2016 on Guidance Document for the EU Timber Regulation, s. 9, dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/C_2016_755_F1_ACT_EN_V6_P1_831439.PDF. Zob. także analizę ClientEarth dotyczącą roli systemów certyfikacji w kontekście zobowiązań wynikających z Rozporządzenia EUTR, dostępną pod adresem <https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/news/eutr-news-march-2021-may-2021/>.

90 Przepis art. 2 ust. 1 ustawy o IOŚ.

91 Przepis art. 15 ustawy o IOŚ.

dzeniowych w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przeciwko środowisku. Należą do nich m.in. stosowanie środków technicznych (w tym satelitarnych urządzeń obserwujących i rejestrujących obraz i dźwięk), gromadzenie i zabezpieczanie dowodów popełnienia przestępstwa, przesłuchiwanie osób i dokonywanie oględzin. Celem tych działań jest przeciwdziałanie celowemu niszczeniu dowodów na podejrzenie naruszenia prawa. Ustawa ogranicza jednak rodzaje przestępstw i wykroczeń, które są przedmiotem tego przepisu, wyłączając ustawy, które dotyczą lub mogłyby dotyczyć nielegalnego handlu drewnem (w tym naruszenia Rozporządzenia EUTR). Z tego też względu IOŚ nie ma możliwości podjęcia takich działań w trakcie weryfikacji podejrzeń o wprowadzanie na rynek nielegalnego drewna.

F. NIEWYKRYCIE PRZYPADKÓW WPROWADZENIA NA RYNEK NIELEGALNEGO DREWNA

WIOŚ nigdy nie wykrył żadnych przypadków wprowadzania na rynek nielegalnego drewna. Stało się to mimo tego, że kontrolowano przedsiębiorstwa importujące drewno z Birmy, które zostało jednoznacznie uznane przez UE za drewno, w przypadku którego nie można udowodnić jego legalnego pochodzenia.

WIOŚ nigdy nie wykryła żadnych przypadków wprowadzania na rynek drewna pochodzącego z nielegalnych źródeł. Pomimo odnotowania ponad 45 przypadków nieposiadania lub niestosowania przez podmioty gospodarcze systemów zasad należytej staranności, przypadki te nie doprowadziły do podjęcia dalszych działań egzekucyjnych w celu zapewnienia, że niezweryfikowane – a więc potencjalnie nielegalne – drewno nie trafi na rynek UE.

Na podstawie dostępnych informacji wydaje się, że WIOŚ przeprowadza kontrole w sposób **ograniczający się wyłącznie do kwestii formalnych**, koncentrując się na samym istnieniu systemów zasad należytej staranności, a pozostawiając poza zakresem badania znaczenie i skuteczność takich systemów. Wydaje się, że dopóki podmioty mają wdrożony jakikolwiek system zasad należytej staranności, WIOŚ nie kwestionuje tego, czy drewno importowane przez dany podmiot gospodarczy może być wprowadzone na rynek UE.

Wniosek ten znajduje potwierdzenie w **nieustającym imporcie drewna z Birmy**, które zgodnie z ustaleniami państw członkowskich nie może być uznane za legalne⁹². Pomimo konkluzji przyjętych przez państwa członkowskie (w tym Polskę) oraz Komisję Europejską, a także unijnych sankcji w związku z wojskowym zamachem stanu w Birmie⁹³ (który miał miejsce 1 lutego 2021 roku), import drewna z Birmy drastycznie wzrósł, a Polska stała się znaczącym importerem tego surowca do UE (odpowiadając za 5% całego importu drewna birmańskiego do UE)⁹⁴.

Według danych z UN Comtrade⁹⁵, polski import drewna z Birmy, które podlega Rozporządzeniu EUTR, gwałtownie wzrósł w 2021 roku. Z łącznej kwoty 1 miliona euro w 2017 roku, 2 milionów euro w 2018 roku, 1,7 milionów euro w 2019 roku i 2,9 euro w 2020 roku, wartość importu drewna z Birmy do Polski w 2021 roku osiągnęła prawie 7 milionów euro – ponad **sześciokrotnie** więcej niż w 2017 roku i **ponad dwukrotnie** więcej niż przed zamachem stanu. Wzrost wolumenu importu jest nieco inny, ale tendencja jest taka sama. Biorąc pod uwagę 173 799 kg w 2017 roku, 317 739 kg w 2018 roku, 333 586 kg w 2019 roku i 468 430 kg w 2020 roku, wolumen importu z Birmy do

92 Annex to the summary record of the 2nd Commission Expert Group/MultiStakeholder Platform on Protecting and Restoring the World's Forests, including the EU Timber Regulation and the FLEGT Regulation in its composition limited to Member States (EG). Meeting of 9 December 2020 (2020), Conclusions of the Competent Authorities for the implementation of the European Timber Regulation (EUTR) on the application of Articles 4(2) and 6 of the EUTR to timber imports from Myanmar, dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/201209%20EUTR%20EG%20Country%20Conclusions%20Myanmar_final.pdf.

93 1 lutego 2021 roku wojsko Birmy dokonało zamachu stanu przeciwko legalnie wybranemu rządowi i przejęło władzę w kraju. W odpowiedzi na zamach stanu UE wprowadziła szereg sankcji mających na celu ograniczenie finansowania junty poprzez dochody m.in. z sektora leśnego. Więcej na <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/21/myanmar-burma-third-round-of-eu-sanctions-over-the-military-coup-and-subsequent-repression/>.

94 Zob. M. Norman, J. Saunders, Following the teak: Companies are using convoluted routes to bring EU Timber Regulation non-compliant timber into the European Union. A September 2020 Update (2020), dostępne na stronie <https://www.forest-trends.org/blog/following-the-teak-convoluted-routes-to-bring-eutr-non-compliant-timber-into-eu-september-2020-update/>.

95 Bezpłatny dostęp do szczegółowych danych dotyczących handlu światowego jest dostępny na stronie <https://comtrade.un.org/>.



Polski w 2021 roku osiągnął 498 576 kg, tj. prawie **trzykrotnie** więcej niż w 2017 roku i o 6% więcej niż w 2020 roku przed zamachem stanu⁹⁶.

Według informacji ujawnionych przez WIOŚ, importem drewna z Birmy w ciągu ostatnich lat zajmowały się co najmniej **trzy podmioty**. W 2015 i 2016 roku działał jeden podmiot wprowadzający drewno z Birmy na rynek UE poprzez polskie punkty wprowadzenia. W latach 2017, 2018 i 2019 były trzy takie podmioty, a w latach 2020 i 2021 – dwa. Jeżeli przyjąć te liczby za wiarygodne, to tych kilka przedsiębiorstw było odpowiedzialnych za import do Polski birmańskiego drewna tekowego o wartości milionów euro. W ciągu tych lat **przeprowadzono u tych podmiotów jedynie cztery kontrole**, przy czym tylko jedna z nich stwierdziła naruszenie Rozporządzenia EUTR polegające na nieposiadaniu przez spółkę prawidłowej procedury due diligence. Nie ustalono żadnego przypadku sprzedaży nielegalnie pozyskanego drewna, mimo że w tym samym czasie kontrolowana spółka (JAF Global) została skazana za handel nielegalnym drewnem z Birmy przez władze niemieckie⁹⁷.

Gdyby kontrole były skuteczne, to w przypadku nieprzestrzegania prawa podmioty gospodarcze byłyby narażone na wysokie ryzyko wykrycia wykroczeń i nałożenia sankcji, co przynajmniej pozbawiłoby je korzyści ekonomicznych wynikających z naruszenia przepisów Rozporządzenia EUTR⁹⁸. W Polsce sytuacja taka jednak nie ma miejsca (czego najbardziej jaskrawym przykładem jest niechlubny przypadek nielegalnego wyrębu w Puszczy Białowieskiej, opisany w Załączniku II).

96 Wartości zaokrąglane w górę do milionów lub tysięcy.

97 J. Dauksza, G. Broniatowski, M. Sepioto (2023), Deska ze śladami tortur, available at <https://frontstory.pl/sankcje-drewno-mjanma-birma-tek-handel/>.

98 Zob. opinia rzecznika generalnego Geelhoed z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie Komisja przeciwko Francji (C-304/02, EC-LI:EU:C:2004:274), par. 39.

3.2.2 UZASADNIONE ZASTRZEŻENIA

Polskie prawo nie przewiduje podstawy prawnej, która regulowałaby zgłaszanie i rozpatrywanie uzasadnionych zastrzeżeń, ani nie przewiduje żadnych dróg prawnych dla organizacji zewnętrznych do kwestionowania decyzji WIOŚ, która może arbitralnie decydować o tym, czy dane zastrzeżenie jest uzasadnione czy nie.

Niedawny przykład z Holandii⁹⁹ udowodnił, że uzasadnione zastrzeżenia mogą być skutecznym narzędziem w wykrywaniu importu do UE drewna z nielegalnych źródeł i kluczowym mechanizmem wspierającym egzekwowanie Rozporządzenia EUTR. Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić, aby procedura składania i rozpatrywania uzasadnionych zastrzeżeń została ujęta w ramy prawne i regulacyjne, które byłyby jasne i dostępne dla osób trzecich.

Informacje, które otrzymaliśmy po złożeniu wniosków o udostępnienie informacji o środowisku wskazują, że WIOŚ nie działa na jasnych zasadach, jeśli chodzi o rozpatrywanie uzasadnionych zastrzeżeń. Niektóre wojewódzkie inspektoraty poinformowały o stosowaniu procedur zapisanych w Dziale VIII kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰⁰ (KPA) dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków. Inne odnoszą się do wewnętrznych procedur WIOŚ, które nie podlegają ujawnieniu. Niektóre inspektoraty deklarowały brak szczególnych zasad dotyczących uzasadnionych zastrzeżeń, a jeden powoływał się na Wytyczne IOŚ (które jednak nie zawierają uwag dotyczących uzasadnionych zastrzeżeń). **Żadna z tych procedur nie przewiduje, że ocena organu dotycząca uzasadnionych zastrzeżeń może zostać zakwestionowana przez osobę trzecią.** Do właściwego organu należy decyzja, czy należy podjąć działania przeciwko podejrzanemu przedsiębiorstwu, czy też zignorować dowody. W polskim porządku prawnym nie ma zatem wyraźnej podstawy prawnej, która zobowiązywałaby odpowiednie organy państwowe do badania uzasadnionych zastrzeżeń, ani przepisów, które dawałyby osobom trzecim zdolność prawną do zakwestionowania sposobu rozpatrywania ich uzasadnionych zastrzeżeń.

Wspomniane wyżej przepisy ustawy o IOŚ dotyczące pozaplanowych kontroli (opisane w sekcji 3.2.1.D) są wysoce nieskuteczne i niejasne, jeżeli chodzi o postępowanie organów publicznych w związku z uzasadnionymi zastrzeżeniami. Podobnie przepisy Działu VIII KPA nie stanowią skutecznej i wystarczającej podstawy prawnej dla uzasadnionych zastrzeżeń.

Postanowienia KPA zawarte w Dziale VIII dotyczą skarg i wniosków składanych do organów publicznych. Ustawa ta formalizuje konstytucyjne prawo do składania petycji, które daje społeczeństwu obywatelskiemu możliwość zwracania się do organów w sprawach dotyczących interesu publicznego lub własnego. Chociaż skargi (mające na celu zgłaszanie niewłaściwych działań organów publicznych, np. przewlekłe załatwianie spraw) i wnioski (mające na celu podjęcie działań publicznych, np. otwarcie nowej szkoły) mogą dotyczyć każdego tematu, ustawodawca rzucił światło na cel tego mechanizmu, podając kilka przykładów, takich jak dobre funkcjonowanie administracji, ochrona własności, wzmocnienie praworządności, zaspokojenie potrzeb i ochrona interesów członków społeczeństwa (art. 227 i 241 KPA). Postępowanie jest jednoinstancyjne, co oznacza, że nie ma możliwości zaskarżenia decyzji w sprawie złożonego wniosku. Z drugiej strony, procedury wewnętrzne nie gwarantują obiektywności procesu rozpatrywania uzasadnionych zastrzeżeń i podobnie jak w przypadku skarg i wniosków regulowanych przez KPA, nie przewidują możliwości odwołania się.

99 4 sierpnia 2021 roku Rada Stanu w Holandii potwierdziła, że przedsiębiorstwo Royal Boogaerd Timber nie spełniło wymogów należytej staranności określonych w Rozporządzeniu EUTR, importując drewno tekowe z Birmy. Sąd podtrzymał karę w wysokości 20 000 euro za każdy metr sześcienny drewna tekowego z Birmy wprowadzonego na rynek UE przez Holandię, nałożoną wcześniej w czerwcu przez holenderskie Ministerstwo Rolnictwa, Środowiska i Jakości Żywności (Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit — NVWA). Według organizacji pozarządowej Environmental Investigation Agency (EIA), podczas rozprawy sąd orzekł przeciwko innej firmie importującej drewno, której nazwa nie została ujawniona ze względu na poufność. Sprawa została zainicjowana w związku z uzasadnionymi zastrzeżeniami przedstawionymi holenderskiemu właściwemu organowi przez EIA. Więcej informacji na stronie <https://eia-international.org/news/eia-victory-in-netherlands-highest-court-confirms-eu-rules-for-myanmar-timber-imports/>.

100 Dz.U. z 2021 roku, poz. 735.

Chociaż KPA wymaga od organów publicznych gromadzenia i badania całego materiału dowodowego w ramach postępowania administracyjnego, polskie orzecznictwo potwierdziło, że kontrole przedsiębiorców (w tym podmiotów zajmujących się handlem drewnem) nie są postępowaniami administracyjnymi¹⁰¹. Innymi słowy, polskie prawo nie uznaje kontroli przeprowadzanych przez właściwe organy za postępowanie administracyjne. **W związku z tym, przy rozpatrywaniu uzasadnionych zastrzeżeń, IOŚ nie jest zobowiązana do przestrzegania prawnych wymogów dokładnej oceny dowodów określonych w KPA, które — jeśli zostaną naruszone — mogłyby być zakwestionowane w sądzie.**

Ponadto wojewódzkie inspektoraty odnotowały zaskakująco niską liczbę (zaledwie 3) uzasadnionych zastrzeżeń otrzymanych w okresie od 2013 roku (kiedy to weszło w życie Rozporządzenie EUTR) do początku 2021 roku. Jednocześnie Główny Inspektorat Ochrony Środowiska wskazał, że do 2022 roku wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska przeprowadziły łącznie 16 kontroli w odpowiedzi na uzasadnione zastrzeżenia. Ta różnica może być wynikiem nierównomiernego stosowania tego mechanizmu, a tym samym różnych metodologii raportowania wśród organów (przykładem są dwa uzasadnione zastrzeżenia zgłoszone przez ClientEarth, które nie zostały uwzględnione w raportach). Bardzo niska liczba zgłoszonych uzasadnionych zastrzeżeń od czasu wejścia w życie Rozporządzenia EUTR, wraz z niepewnością co do procedury zgłaszanej przez różne właściwe organy, dodatkowo potwierdza chaotyczność wdrażania przez Polskę art. 10 Rozporządzenia EUTR. Bliższy i rzeczywisty opis sposobu, w jaki WIOŚ rozpatruje uzasadnione zastrzeżenia, znajduje się w Załączniku II, który przedstawia przypadki złożenia przez nas uzasadnionych zastrzeżeń dotyczących nielegalnego pozyskiwania drewna w Puszczy Białowieskiej i w Karpatach.

3.2.3 SYSTEM KAR

NIEADEKWATNE KARY

Sankcje przyjęte za naruszenia Rozporządzenia EUTR są nieskuteczne i rzadko nakładane. WIOŚ może nakładać sankcje administracyjne tylko w ciągu trzech lat od daty naruszenia i ma obowiązek odstąpić od nałożenia kary, jeżeli stwierdzi, że naruszeniu nie można było zapobiec. W arsenale prawnym WIOŚ nie ma żadnych środków tymczasowych, które można by podjąć przeciwko podmiotom gospodarczym nieprzestrzegającym przepisów.

Chociaż wybór sankcji pozostaje w gestii państw członkowskich, zasada lojalnej współpracy zapisana w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia skutecznego stosowania i egzekwowania prawa UE¹⁰². Państwa członkowskie mogą stosować i egzekwować prawo UE zgodnie ze swoimi krajowymi przepisami proceduralnymi, ale muszą także przestrzegać wymogów prawa UE w tym zakresie. Oznacza to, że zarówno konstrukcja prawa krajowych systemów kar, jak i ich rzeczywiste stosowanie powinny spełniać wymagany standard prawny określony w art. 19 ust. 2 Rozporządzenia EUTR, zgodnie z którym sankcje muszą być „skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”¹⁰³.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stale wskazuje, że skuteczną reakcją za naruszenie prawa UE można zapewnić poprzez nakładanie sankcji w warunkach, za-

101 Właśnie taki wniosek wynika z orzecznictwa, zgodnie z którym zarządzenie pokontrolne skierowane do podmiotu kontrolowanego nie może być uznane za decyzję administracyjną. W związku z tym taka kontrola nie może zostać uznana za postępowanie administracyjne w rozumieniu przepisów KPA, ponieważ nie kończy się decyzją administracyjną (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2012 roku, sygn. akt. II OSK 723/12).

102 Zob. np. wyroki TSUE z dnia 8 września 2005 roku w sprawie Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519), par. 59, oraz z dnia 8 czerwca 1994 roku w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (C-382/92, EU:C:1994:233), par. 55.

103 Pojęcie skutecznej, proporcjonalnej i odstrasżającej sankcji zostało szczegółowo zdefiniowane w orzecznictwie TSUE. Więcej informacji można znaleźć np. w analizie ClientEarth (2018), National EUTR penalties: are they sufficiently effective, proportionate and dissuasive?, dostępnej pod adresem <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2018-03-01-national-eu-tr-penalties-are-they-sufficiently-effective-proportionate-and-dissuasive-ce-en.pdf> (2018).

równo proceduralnych, jak i materialnych, które są **porównywalne pod względem charakteru i znaczenia** do warunków stosowanych w przypadku naruszeń prawa krajowego¹⁰⁴. W przypadku Rozporządzenia EUTR Komisja wyraźnie uznała potencjał ustawodawstwa krajowego w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu pozyskiwaniu drewna za pomocą przepisów dotyczących kradzieży i handlu kradzionymi towarami, prania pieniędzy lub przemytu¹⁰⁵. Z tego względu, aby ocenić trafność przyjętego przez Polskę systemu kar za naruszenia Rozporządzenia EUTR, należy przybliżyć odpowiednie polskie przepisy prawa, które mogłyby posłużyć za wzór do projektowania takich kar, a dokładnie — które mogłyby być porównywalne pod względem charakteru i znaczenia.

Polska wprowadziła do Kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 roku¹⁰⁶ przepisy potencjalnie przeciwdziałające wprowadzaniu do obrotu nielegalnego drewna, mające na celu zwalczanie handlu mieniem uzyskanym za pomocą czynu zabronionego (art. 291 i 292 Kodeksu karnego) oraz prania pieniędzy (art. 299 Kodeksu karnego). Prawo celne zawiera podobne przepisy (art. 91 Kodeksu karno-skarbowego¹⁰⁷). Na podstawie tych przepisów nabywanie i wprowadzanie na rynek drewna lub produktów z drewna uzyskanych w wyniku przestępstwa lub udzielanie pomocy w takich działaniach (świadomie lub poprzez działanie bez należytej staranności) jest w polskim prawie karnym karalne i podlega karze do 10 lat pozbawienia wolności.

Kolejną grupą przepisów, które mogłyby posłużyć jako wskaźnik dla systemu kar w ramach Rozporządzenia EUTR są przepisy dotyczące nielegalnego wyrębu drewna w kraju (art. 290 Kodeksu karnego i 120 Kodeksu wykroczeń¹⁰⁸) oraz przestępstwa przeciwko środowisku (art. 181 i 187 Kodeksu karnego). Za naruszenia te grozi kara do 5 lat pozbawienia wolności.

Podczas gdy przeciwko nielegalnie nabytej własności i nielegalnemu pozyskiwaniu drewna przewidziano szereg surowych kar, **sankcje za naruszenie Rozporządzenia EUTR ograniczają się do sankcji administracyjnych o stosunkowo niewielkim znaczeniu**, i wynoszą one od 5 000 zł do 500 000 zł. Z porównania tych liczb wynika oczywista rozbieżność, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że sankcje ustanowione za naruszenia Rozporządzenia EUTR nie opierają się na prawie, które jest porównywalne pod względem charakteru i znaczenia.

OBOWIĄZEK ODSTĄPIENIA OD SANKCJI

Oprócz niskich kar, polskie prawo wyraźnie dopuszcza odstąpienie od sankcji obwarowane niejasnym warunkiem niemożności zapobieżenia naruszeniu. Daje to WIOŚ dużą swobodę w podejmowaniu decyzji o nałożeniu sankcji, nawet jeśli naruszenie jest poważne.

Zgodnie z art. 66f ust. 3 ustawy o lasach nie można nałożyć sankcji, jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że naruszenie jest wynikiem zdarzeń lub okoliczności, którym nie można było zapobiec. Warunek niemożności zapobieżenia naruszeniu zapisany w tym artykule wydaje się iść dalej niż zasada siły wyższej, która zwykle ma zastosowanie w postępowaniach administracyjnych¹⁰⁹. Nieprecyzyjne sformułowanie art. 66f ust. 3 ustawy o lasach („*zdarzenia lub okoliczności, którym podmiot popełniający naruszenie nie mógł zapobiec*”) stanowi istotne zagrożenie dla sku-

104 Wyrok TSUE z dnia 27 marca 2014 roku w sprawie LCL Le Crédit Lyonnais SA przeciwko Fesih Kalhan (C-565/12, EC-LI:EU:C:2014:190), par. 42.

105 Komisja Europejska (2007), Commission staff working document accompanying document to the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council determining the obligations of operators who make timber and timber products available on the Market – Impact Assessment, s. 15 i 16, dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact_assessment.pdf.

106 Dz.U. z 2020 roku, poz. 1444..

107 Dz.U. z 2021 roku, poz. 408..

108 Dz.U. z 2021 roku, poz. 281.

109 Pojęcie „siły wyższej” definiuje się jako nieuniknione i niekontrolowane zdarzenie o charakterze przypadkowym lub naturalnym (spontanicznym); nieunikniony charakter zdarzenia oznacza wyjątkowo niskie prawdopodobieństwo jego wystąpienia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 2013 roku, sygn. akt. II GSK 1887/11). Definicja ta ogranicza wpływ siły wyższej do zdarzeń, których nie można było zarówno przewidzieć, jak i im przeciwdziałać, takich jak klęski żywiołowe, suwerenne działania rządu i przewroty społeczne (wojna, niepokoje społeczne) (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 3 marca 2016 roku, sygn. akt. III SA/Lu 769/15).

teczności sankcji za naruszenia Rozporządzenia EUTR, ponieważ WIOŚ ma prawo do decyzji, czy określone okoliczności mogą usprawiedliwiać nieprzestrzeganie Rozporządzenia EUTR¹¹⁰.

KRÓTSZY OKRES PRZEWDZIANY NA NAŁOŻENIE SANKCJI

Kary za naruszenia Rozporządzenia EUTR mogą być nakładane tylko w okresie trzech lat od daty naruszenia. To znacznie ogranicza możliwości WIOŚ w zakresie ścigania przedsiębiorstw drzewnych nieprzestrzegających prawa.

System sankcji w Polsce określa okres przedawnienia (tj. okres w którym należy wszcząć postępowanie administracyjne), który jest krótszy niż okres wynikający z ogólnej zasady przewidzianej w prawie administracyjnym. Podczas gdy ogólny okres przedawnienia dla wszczęcia postępowania administracyjnego wynosi pięć lat od momentu wystąpienia naruszenia¹¹¹, w przypadku postępowań w sprawie naruszenia Rozporządzenia EUTR jest to **okres trzech lat**¹¹². Biorąc pod uwagę skalę i wagę problemu drewna pochodzącego z nielegalnych źródeł oraz niewystarczające możliwości WIOŚ w zakresie przeprowadzania kontroli, uważamy, że skrócenie w polskim systemie kar okresu przedawnienia z pięciu lat do trzech lat jest nieuzasadnione i stanowi kolejny dowód na to, że Polska nie stosuje odpowiedniego systemu kar wynikającego z art. 19 ust. 1 i 2 Rozporządzenia EUTR. Ponadto Polska jest jednym z niewielu państw członkowskich, które **nie zapisały w swoim ustawodawstwie natychmiastowych środków tymczasowych**, takich jak tymczasowa konfiskata drewna¹¹³.

NAŁOŻONE SANKCJE NIE SPEŁNIAJĄ WYMOGÓW

Sankcje faktycznie nakładane przez IOŚ nie spełniają wymogów określonych w art. 19 ust. 1 i 2 Rozporządzenia EUTR zakładających, że muszą one być „skuteczne, proporcjonalne i odstrasające”, i co do zasady nie przekraczają minimalnych progów ustalonych przez prawo.

Sankcje za naruszenia Rozporządzenia EUTR są stosunkowo niskie i wraz z dodatkowymi przepisami – określającymi opisywane wyżej prawo odstąpienia i skrócony okres przedawnienia – nie stanowią istotnego zagrożenia dla podmiotów gospodarczych nieprzestrzegających przepisów. Ponadto nakładanie sankcji opierających się jedynie na prawie administracyjnym leży w gestii WIOŚ, która decyduje zarówno o popełnieniu naruszenia, jak i o zasadności sankcji wraz z jej wysokością. Ta luka w przepisach doprowadziła do wysoce niepokojącej praktyki – **spośród 37 kar nałożonych w latach 2015-2021, o których poinformowały nas wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, tylko jedna znacząco przekroczyła ustawową minimalną kwotę pieniężną i wyniosła 20 000 zł. Reszta z 36 kar miała charakter symboliczny i wahała się od 500 zł do 5000 zł, przy czym większość z nich nie przekraczała 500 zł**¹¹⁴. Ponadto wszystkie nałożone sankcje dotyczyły braku lub błędnego stosowania systemów zasad należytej staranności, ale żadna nie dotyczyła stwierdzonego przypadku wprowadzenia na rynek nielegalnego drewna.

110 Chociaż wyjątki od ogólnych zasad prawnych muszą być interpretowane w sposób ścisły, to takie sformułowanie można odczytać jako wykraczające poza ugruntowaną definicję siły wyższej. Teoretycznie rzecz biorąc, czynniki takie jak złożoność łańcuchów dostaw, ograniczone informacje o dostawcach lub brak wiarygodnej dokumentacji potwierdzającej legalność drewna, mogłyby posłużyć jako okoliczności uzasadniające wprowadzenie na rynek nielegalnego drewna pomimo istnienia systemu należytej staranności. Ustawa nie zawiera wyczerpującej listy zdarzeń, które uzasadniałyby odstąpienie od zastosowania sankcji. Taka lista mogłaby zapewnić, że możliwość ta nie podważa obowiązku posiadania sprawnych systemów należytej staranności.

111 Przepis art. 189g KPA.

112 Przepis art. 66f ust. 4 ustawy o lasach.

113 Komisja Europejska (2021), Staff Working Document – Fitness Check..., op. cit., str. 14.

114 Obliczenia te opierają się na informacjach ujawnionych przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska na wniosek ClientEarth o udostępnieniu informacji o środowisku złożony w lutym 2021 roku.

3.2.4 MOŻLIWOŚCI KADROWE I FINANSOWE

IOŚ zмага się z problemami niedofinansowania i niedoboru personelu. Zadania wynikające z Rozporządzenia EUTR były realizowane przez 8,3 pełnoetatowych pracowników IOŚ, przy rocznym budżecie wynoszącym w 2021 roku poniżej 50 000 zł.

Od lat pojawiają się głosy wskazujące na systemowe słabości IOŚ dotyczące m. in. nieefektywnej struktury i nieefektywnego finansowania¹¹⁵. W rzeczywistości liczba pracowników IOŚ była przez długi okres prawie taka sama od czasu przystąpienia Polski do UE – chociaż liczba zadań IOŚ wzrosła ponad dwukrotnie ze względu na obowiązki wynikające z unijnego prawa ochrony środowiska (z szacowanych 120 w 2003 roku do 300 w 2018 roku)¹¹⁶. Jednocześnie zmniejszyło się finansowanie IOŚ ze Skarbu Państwa¹¹⁷. W 2013 roku IOŚ zatrudniała około 2500 osób (720 inspektorów, 300 pracowników zajmujących się monitoringiem środowiska, 840 pracowników laboratoriów oraz 610 pracowników zarządu i administracji)¹¹⁸. Duża fluktuacja personelu na przestrzeni lat spowodowała wzrost wynagrodzeń i ogólnej liczby pracowników etatowych w 2018 roku (w tym 600 nowych inspektorów)¹¹⁹, ale ogólny potencjał kadrowy pozostaje bardzo niski. Wystarczy spojrzeć na przykład Rozporządzenia EUTR, aby potwierdzić tę tezę: **od 2021 roku zadania wynikające z tego rozporządzenia były realizowane przez 8,1 pełnoetatowych pracowników**¹²⁰. Liczba ta nie odpowiada nawet liczbie wojewódzkich inspektoratów działających w ramach IOŚ (16).

Podobnie roczny budżet przeznaczony na egzekwowanie Rozporządzenia EUTR wyniósł w 2021 roku 49 023 zł¹²¹, a w 2020 roku 27 972 zł¹²². W poprzednich latach budżet wynosił 47,919 zł w 2019 roku¹²³ i łącznie 75,581 zł w okresie 2017–2019¹²⁴. IOŚ sama przyznała, że finansowanie zastosowania Rozporządzenia EUTR nie jest wystarczające¹²⁵.

Niskie możliwości IOŚ przejawiają się w wielu aspektach egzekwowania Rozporządzenia EUTR. Mała liczba kontroli i nieznaczne środki egzekwowania to główne z nich, ale istnieje również problem współpracy ponadnarodowej. Zgodnie z art. 12 Rozporządzenia EUTR, właściwe organy współpracują ze sobą, z organami administracyjnymi państw trzecich oraz z Komisją w celu zapewnienia zgodności z rozporządzeniem. Uzasadnieniem tego obowiązku jest fakt, że współpraca właściwych organów ma kluczowe znaczenie w zwalczaniu nielegalnych przepływów drewna w skali międzynarodowej: wspólne wysiłki organów krajowych miałyby znacznie większy potencjał pozwalający rozszyfrować skomplikowane struktury biznesowe działające w różnych państwach członkowskich i państwach trzecich. Działalność IOŚ w tym zakresie **ogranicza się** jednak do udziału w posiedzeniach grupy ekspertów FLEGT/EUTR w Brukseli¹²⁶. Najwyraźniej jednak nawet ta działalność nie przynosi znaczących efektów w terenie: najbardziej wyrazistym przykładem jest ciągły import do Polski drewna z Birmy (który został wyraźnie zakazany w UE właśnie przez brukselską grupę ekspercką, w której aktywnie uczestniczy Polska).

115 M. Rudnicki (2011), *Koncepcja reformy służb ochrony środowiska* [w] M. Rudnicki (red.), *Organizacja ochrony środowiska*, s. 138.

116 Uzasadnienie zmiany ustawy o IOŚ z 2018 roku, s. 3–4, dostępne na stronie <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2662>.

117 Wywiad z byłym Głównym Inspektorem IOŚ, Markiem Haliniakiem, dostępny na stronie <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/rola-gios-musi-sie-zmienic-3252.html>.

118 IEEP, Bio Intelligence Service and Ecologic Institute (2013), *Information collection and impact assessment...*, op. cit., s. 233.

119 Dostępne pod adresem <https://bjp.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-policja-srodowiskowa-bez-pieniedzy-nie-pomoze-ludziom>.

120 Informacje uzyskane od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

121 Sprawozdanie krajowe dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR w 2021 roku, przedłożone Komisji przez Polskę, sekcja II.II. punkt 7.

122 Sprawozdanie krajowe dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR w 2020 roku, przedłożone Komisji przez Polskę, sekcja II.II. punkt 7.

123 Sprawozdanie krajowe dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR w 2019 roku, przedłożone Komisji przez Polskę, sekcja II.II. punkt 7.

124 Sprawozdanie krajowe dotyczące wdrożenia i egzekwowania rozporządzenia EUTR za okres 2017–2019, przedłożone Komisji przez Polskę, s. 73.

125 Ibidem.

126 Sprawozdanie krajowe dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR w 2020 roku, przedłożone Komisji przez Polskę, sekcja II.II. punkt 8.

3.3. WNIOSKI DOTYCZĄCE IMPLEMENTACJI I STOSOWANIA ROZPORZĄDZENIA EUTR W POLSCE

Nie ma w Polsce prawa, które gwarantowałyby instytucjonalną kontrolę nad krajowym rynkiem drewna. Mimo że Rozporządzenie EUTR zostało formalnie wdrożone do głównego dokumentu regulującego gospodarkę leśną w Polsce – tj. do ustawy o lasach – odpowiednie przepisy nie realizują celów Rozporządzenia EUTR: są zbyt słabe i nie są odpowiednio egzekwowane. Wynika to z szerszego problemu, jakim jest systemowa niewydolność IOŚ: organ ten działa w niejasnych ramach prawnych i boryka się z problemami niedofinansowania i niedoboru personelu.

RYNEK DREWNA W POLSCE I POZYCJA LASÓW PAŃSTWOWYCH

Lasy Państwowe to przedsiębiorstwo państwowe zajmujące się pozyskiwaniem drewna i zarządzające 76,9% polskich lasów, co pokrywa ponad 90% zapotrzebowania na drewno w Polsce. Podmiot zajmuje dominującą pozycję na polskim rynku drewna, a jednocześnie ma za zadanie ochronę lasów publicznych. Jaskrawy przykład wycinki w Puszczy Białowieskiej oraz inne kontrowersyjne przykłady pozyskiwania drewna na obszarach chronionych prawem UE w Polsce (np. w regionie Karpat) dowodzą, że osiągnięcie przez Lasy Państwowe równowagi między ochroną ekosystemów leśnych a ich gospodarczym wykorzystaniem okazuje się w praktyce zadaniem niełatwym. Mimo że reprezentowanie przez tę samą instytucję często kolidujących ze sobą interesów leśnictwa i ochrony przyrody jest od lat szeroko krytykowane w debacie publicznej, **obecny porządek prawny w Polsce nie zapewnia skutecznych środków kontroli instytucjonalnej nad polskimi lasami i samymi Lasami Państwowymi**. Biorąc pod uwagę, że rynek drewna w Polsce jest praktycznie pod kontrolą Lasów Państwowych, brak właściwego nadzoru nad tym przedsiębiorstwem skutkuje brakiem właściwego wdrożenia i egzekwowania Rozporządzenia EUTR.

KONTROLE ZGODNOŚCI

W UE działają miliony przedsiębiorstw z sektora drzewnego. Złożoność łańcuchów dostaw drewna docierających do UE oraz ograniczone zasoby, jakimi dysponuje administracja publiczna wymagają, by właściwe organy działały w jasnym i skutecznym środowisku prawnym i regulacyjnym, które zwiększałoby ich szanse na zwalczanie nielegalnego przepływu drewna.

- **Zakres uprawnień WIOŚ nie jest wystarczająco jasno zdefiniowany w prawie polskim:** nie określa ono jednoznacznie, czy WIOŚ może przeprowadzać pozaplanowe kontrole przedsiębiorstw drzewnych na podstawie Rozporządzenia EUTR. WIOŚ nie kontroluje przedsiębiorstw drzewnych bez uprzedzenia i z tego powodu nie jest w stanie zapobiec potencjalnemu ukrywaniu lub niszczeniu dowodów popełnionych nieprawidłowości przez podmioty nieprzestrzegające przepisów. Ograniczony arsenał środków, jakimi dysponuje WIOŚ, wynika częściowo z faktu, że **polskie prawo karne nie uznaje wyraźnie wprowadzania do obrotu nielegalnego drewna i handlu nim za przestępstwo**.
- **Oprócz niejasnych przepisów, problemem jest także nieefektywna organizacja funkcjonowania IOŚ.** Przyjęte w 2015 roku Wytyczne IOŚ – dokument wewnętrzny regulujący liczbę i cele kontroli – są nieaktualne i nie uwzględniają rzeczywistej liczby podmiotów wprowadzających drewno na rynek UE przez terytorium Polski. W szczególności, mimo że Lasy Państwowe zaspokajają ponad 90% zapotrzebowania na drewno w Polsce, Wytyczne IOŚ wymagają **przeprowadzania corocznej kontroli tylko w 16 (z 429) nadleśnictwach zarządzanych przez Lasy Państwowe**.
- **Rzeczywiste dokonania WIOŚ w zakresie kontroli zgodności są jeszcze gorsze.** Łączna liczba kontroli przeprowadzonych od wejścia w życie Rozporządzenia EUTR do końca 2022 roku wynosi 774, przy czym szacowana liczba podmiotów wprowa-

dzających drewno na rynek przekracza 8 000. W przypadku Lasów Państwowych sytuacja jest jeszcze bardziej niepokojąca: **do końca 2022 roku prawie 80% nadleśnictw w strukturze Lasów Państwowych nigdy nie zostało sprawdzonych pod kątem wymagań Rozporządzenia EUTR.**

- Kwestionowana jest również jakość kontroli. Najbardziej jaskrawym przykładem są kontrole zgodności przeprowadzone w **Puszczy Białowieskiej i w polskich Karpatach**. Pomimo jednoznacznych przesłanek przemawiających przeciwko legalności pozyskiwania drewna w tych regionach, kontrole nie wykazały żadnych nieprawidłowości (przypadki te zostały szerzej omówione w Załączniku II do niniejszego raportu). Ponadto WIOŚ niejednokrotnie polega bezkrytycznie na systemach weryfikacji organizacji zewnętrznych, zamiast prowadzić własne dochodzenie.
- **IOŚ nigdy nie wykryła przypadków wprowadzania nielegalnego drewna na rynek**, i to pomimo zidentyfikowania ponad 45 przypadków nieposiadania lub niestosowania przez podmioty z branży drzewnej systemów zasad należytej staranności. Innym przykładem są **bezskuteczne kontrole podmiotów importujących drewno z Birmy**, który to surowiec – zgodnie z jednoznacznymi ustaleniami państw członkowskich UE – nie może być uznany za legalny.

UZASADNIONE ZASTRZEŻENIA

Uzasadnione zastrzeżenia są skutecznym narzędziem pomagającym władzom w identyfikacji drewna pochodzącego z nielegalnych źródeł, a jednocześnie angażującym społeczeństwo w egzekwowanie prawa. W Polsce ramy prawne i regulacyjne dotyczące zgłaszania i rozpatrywania uzasadnionych zastrzeżeń są niejasne i nie zapewniają społeczeństwu żadnych środków do zakwestionowania ewentualnej bezczynności właściwego organu.

- Polskie prawo **nie przewiduje podstawy prawnej**, która zobowiązywałaby właściwy organ do podjęcia działań w związku z uzasadnionymi zastrzeżeniami, jak również **nie zawiera przepisów**, które w sposób niebudzący wątpliwości dawałyby osobom trzecim umocowanie prawne do ich zgłaszania.
- Ocena IOŚ dotycząca uzasadnionych zastrzeżeń (lub jej brak) **nie może zostać zakwestionowana** przez żadną osobę trzecią.
- **Łączna liczba (zaledwie 3) uzasadnionych zastrzeżeń**, jakie wpłynęły do WIOŚ w okresie od 2013 roku do początku 2021 roku potwierdza, że przepisy Rozporządzenia EUTR w zakresie uzasadnionych zastrzeżeń są w Polsce wdrażane w sposób chaotyczny.

SYSTEM KAR

Ogólna skuteczność systemu kar w ramach Rozporządzenia EUTR zależy zarówno od przepisów określających rodzaje i dotkliwość sankcji, jak i od rzeczywistych środków wykonawczych stosowanych przez odpowiednie organy i gwarantujących osiągnięcie faktycznego celu, jakim jest ochrona rynku UE przed nielegalnym drewnem. System kar z tytułu naruszeń Rozporządzenia EUTR w Polsce jest nieskuteczny w obu tych aspektach i nie spełnia wymaganego standardu prawnego, zgodnie z którym sankcje „muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”, określonego w art. 19 ust. 2 Rozporządzenia EUTR.

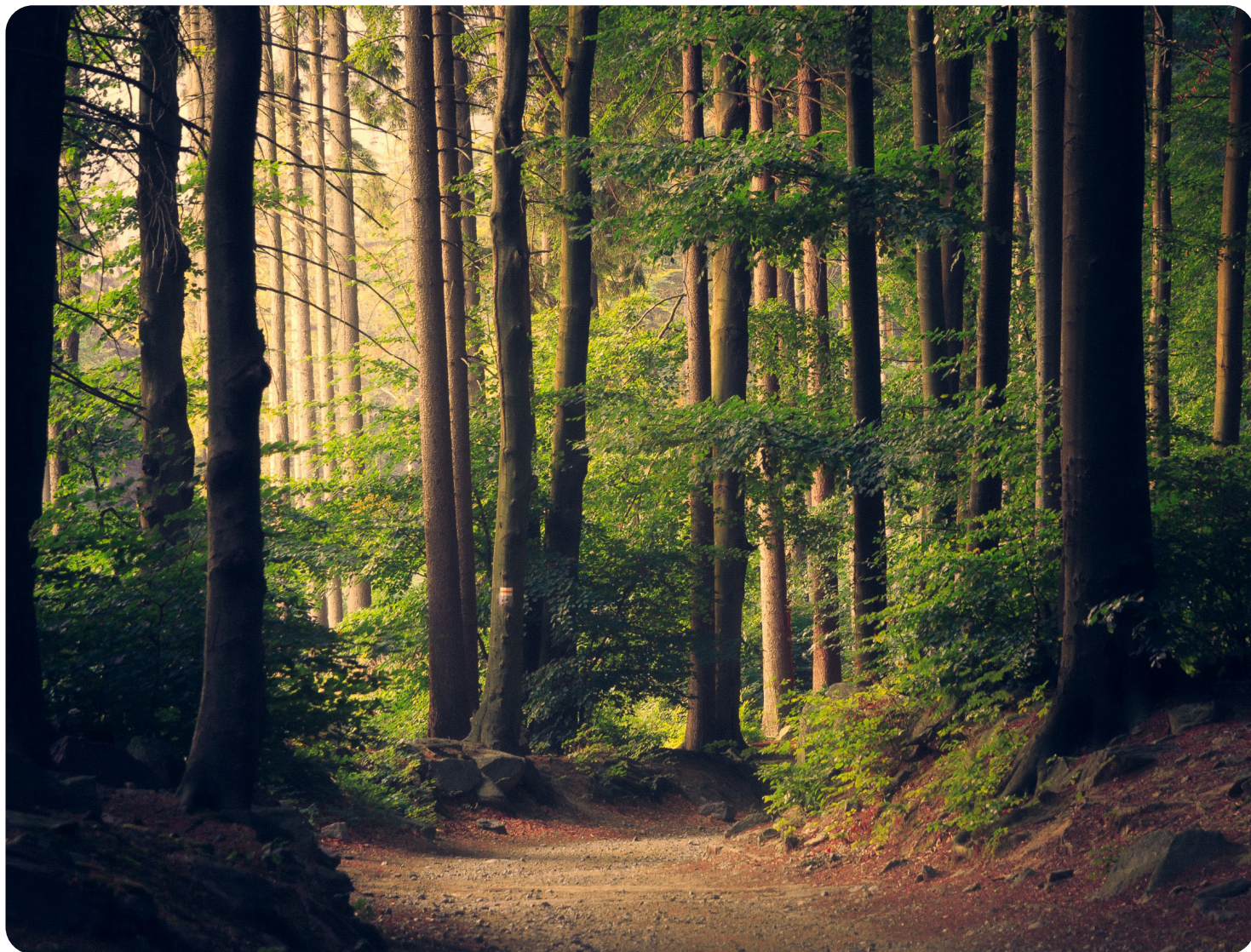
- **Kary za naruszenia Rozporządzenia EUTR określone w ustawie o lasach są niskie** (nie przekraczają 500 000 zł) **i rzadko nakładane**. Spośród 37 kar nałożonych w latach 2015-2021, o których poinformowały nas wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, tylko jedna znacząco przekroczyła ustawową minimalną kwotę pieniężną i wyniosła 20 000 zł. Reszta z 36 kar miała charakter symboliczny i wahała się od 500 zł do 5 000 zł, przy czym większość z nich nie przekraczała 500 zł.

- Zasób środków karnych, jakimi dysponuje WIOŚ, jest **ograniczony do sankcji administracyjnych**, które **nie mogą być nakładane po upływie trzech lat** od daty naruszenia. Ponadto WIOŚ ma **obowiązek odstąpić od nałożenia kary**, jeżeli stwierdzi, że naruszeniu nie można było zapobiec.
- Ponadto polskie prawo **nie przewiduje natychmiastowych środków tymczasowych**, takich jak tymczasowa konfiskata drewna, co oznacza, że finansowe sankcje administracyjne są jedynym narzędziem WIOŚ w walce z procederem nielegalnego pozyskiwania drewna.
- Ten system sankcji **zdecydowanie odbiega od innych kar** przewidzianych w polskim prawie w odniesieniu do naruszeń o porównywalnym charakterze i znaczeniu, takich jak kradzież, paserstwo, pranie pieniędzy czy przemyt.

MOŻLIWOŚCI KADROWE I FINANSOWE

Do uzyskania wyników przynoszących wymierne efekty mogą doprowadzić kontrole obejmujące współpracę międzyinstytucjonalną i ponadnarodową, wizje lokalne i metody naukowe. Ograniczając się do wypełniania formularzy i przeglądu dokumentacji, nie sposób skutecznie wykrywać przypadki obrotu nielegalnym drewnem.

- Zadania wynikające z Rozporządzenia EUTR były realizowane przez **8,3 etatów w IOŚ**, przy rocznym budżecie wynoszącym w 2021 roku **poniżej 50 000 zł**.
- Współpraca IOŚ z innymi organami krajowymi i ponadnarodowymi w zakresie egzekwowania Rozporządzenia EUTR **polega wyłącznie** na udziale w posiedzeniach grupy eksperckiej FLEGT/EUTR w Brukseli.



4. REKOMENDACJE

4.1. POLSKA

Kontrole środowiskowe przeprowadzane przez IOŚ są – m.in. według Najwyższej Izby Kontroli – systemowo nieskuteczne: nie spełniają funkcji prewencyjnej (ryzyko przeprowadzenia kontroli działalności podmiotu gospodarczego jest niskie), odstrasżającej (kary są zbyt niskie) ani ochronnej (efekty kontroli nie przyczyniają się do zwiększenia ochrony środowiska)¹²⁷. Niestety, analiza przeprowadzona w odniesieniu do Rozporządzenia EUTR potwierdza ten wniosek.

Sama IOŚ nie ponosi całej odpowiedzialności za tę sytuację. Inspektorzy IOŚ muszą pracować w specyficznych warunkach, gdzie na egzekwowanie Rozporządzenia EUTR przeznacza się bardzo ograniczone środki. Potrzebna jest **zmiana systemowa**, która pozwoli usprawnić funkcjonowanie IOŚ i jej zdolność do skutecznego przeciwdziałania obrotowi nielegalnym drewnem w Polsce. W związku z tym przygotowaliśmy zestaw rekomendacji, które powinny zostać wdrożone przez polskich decydentów w celu wyeliminowania kluczowych mankamentów wskazanych w niniejszym raporcie.

127 W odniesieniu do ochrony wód zobacz Najwyższa Izba Kontroli (2017), Informacja o wynikach kontroli finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy, dostępna pod adresem <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/050/>.

1. KRYMINALIZACJA WPROWADZANIA NA RYNEK NIELEGALNEGO DREWNA I HANDLU NIM.

Handel nielegalnym drewnem powinien zostać wyraźnie uznany w polskim prawie za przestępstwo. Kryminalizacja tej działalności mogłaby częściowo rozwiązać **problem deficytów kadrowych i budżetowych IOŚ**: jej skutkiem byłoby **zaangażowanie innych organów egzekwowania prawa** (głównie policji) i **nakierowanie na problem należytej uwagi instytucjonalnej**. Podmioty naruszające Rozporządzenie EUTR podlegałyby odpowiedzialności karnej ze wszystkimi tego konsekwencjami. Wreszcie, kryminalizacja handlu nielegalnym drewnem pozwoliłaby na korzystanie z różnych **środków prawnych i operacyjnych**, jakimi dysponuje IOŚ w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku. Gdyby obrót nielegalnym drewnem został uznany za przestępstwo, IOŚ byłaby nie tylko zobowiązana do zgłaszania spraw dotyczących nielegalnego drewna na policję¹²⁸, ale byłaby także uprawniona do wszczęcia dochodzenia karnego i postawienia winnym zarzutów na drodze sądowej¹²⁹.

2. WZMOCNIENIE STRUKTUR IOŚ.

Obecnie ciężar wykrywania przepływu nielegalnego drewna w Polsce spoczywa na 8,1 pracowników etatowych przy budżecie wynoszącym 27 972 zł rocznie¹³⁰. Przy tak niewielkiej liczbie pracowników IOŚ i ogromnej liczbie aktów prawnych dotyczących środowiska, które trzeba monitorować i egzekwować (Rozporządzenie EUTR jest tylko jednym z nich), skuteczna ochrona środowiska stanowi prawdziwe wyzwanie. IOŚ powinna otrzymać stałe finansowanie ze środków Skarbu Państwa, co pozwoliłoby na znaczne **zwiększenie liczby wykwalifikowanych inspektorów ochrony środowiska i zapewnienie odpowiedniej jakości ich pracy**. Środki mogłyby być również przeznaczone na **wprowadzenie metod naukowych** do kontroli standardowo przeprowadzanych przez IOŚ, w tym na zakup zaawansowanego sprzętu i szkolenia pracowników.

3. WZMOCNIENIE WYTYCZNYCH OPERACYJNYCH IOŚ.

Należy zaktualizować (lub wręcz ponownie opracować) Wytyczne IOŚ, aby uwzględnić **minimalną liczbę kontroli**, jakie należy przeprowadzać co roku u podmiotów z branży drzewnej; liczba ta powinna być odpowiednio powiązana z ogólną liczbą podmiotów i ilością drewna, które wprowadzają na rynek, a także mieć zastosowanie w równym stopniu zarówno do podmiotów krajowych, jak i importujących. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, we współpracy z innymi właściwymi organami (np. celnymi), powinien przygotować **wytyczne operacyjne dotyczące kontroli** i rozpowszechnić je w inspektoratach wojewódzkich. Takie wytyczne powinny obejmować m.in. wymogi, jakie musi spełniać każda kontrola przedsiębiorstwa drzewnego, a także późniejsze środki egzekucyjne, które należy podjąć w określonych przypadkach (np. zawieszenie działalności podmiotu w zakresie wprowadzania drewna na rynek w przypadku braku systemu zasad należytej staranności). Ponadto kontrole podmiotów powinny mieć charakter niezapowiedziany, co pozwoliłoby zwiększyć ich skuteczność.

4. ZMIANA SYSTEMU SANKCJI ADMINISTRACYJNYCH.

Z 37 kar nałożonych z tytułu naruszenia Rozporządzenia EUTR w okresie od 2013 do początku 2021 roku, tylko jedna kara znacząco przekroczyła minimalną wysokość określoną w prawie¹³¹.

128 Przepis art. 15 ustawy o IOŚ.

129 Przepis art. 10b ustawy o IOŚ.

130 Krajowe sprawozdanie dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR za 2020 rok, przedłożony Komisji przez Polskę, sekcja II.II. punkt 7.

131 Obliczenia te opierają się na informacjach ujawnionych przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska na wniosek ClientEarth o udostępnieniu informacji o środowisku złożony w lutym 2021 roku.

Dzieje się tak pomimo tego, że maksymalne kary możliwe do zastosowania przez WIOŚ są znacznie wyższe (zgodnie z art. 66b-66i ustawy o lasach, sięgają one nawet 500 000 zł). Ustawodawca powinien przyjąć wyższe minimalne poziomy kar oraz wprowadzić dodatkowe środki tymczasowe związane z naruszeniem Rozporządzenia EUTR, takie jak obowiązkowa konfiskata drewna, którego legalność jest przedmiotem postępowania. Ponadto ustawa o lasach **nie może zawierać odstąpienia od wymierzenia kary** (art. 66f ust. 3 ustawy o lasach, zgodnie z którym wymierzenie kary jest obwarowane niejasnym warunkiem niemożności zapobieżenia naruszeniu), a także należy **wydłużyć przewidziany w niej okres przedawnienia**, tak by wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia Rozporządzenia EUTR było możliwe w ciągu pięciu lat od naruszenia.

5. ZAPEWNIENIE DOSTĘPU DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI OSOBOM TRZECIM, KTÓRE ZGŁASZAJĄ UZASADNIONE ZASTRZEŻENIA.

„Uzasadnione zastrzeżenia” nie mają w Polsce ani definicji, ani formy prawnej. Wynika z tego brak zharmonizowanej procedury ich rozpatrywania przez WIOŚ. W chwili obecnej osoby trzecie nie mogą skutecznie zakwestionować decyzji WIOŚ w sprawie uzasadnionych zastrzeżeń. W związku z tym to od organu zależy, czy będzie prowadzić dochodzenie w sprawie określonej dostawy drewna czy przedsiębiorstwa drzewnego, nawet jeśli dowody na nielegalne pochodzenie danego surowca są oczywiste. Ustawodawca musi wprowadzić przepisy, które **usprawnią składanie i rozpatrywanie uzasadnionych zastrzeżeń** przez przedstawicieli społeczeństwa, z zagwarantowanym dostępem do sądu (lub przynajmniej do instancyjnej kontroli administracyjnej). Główny Inspektorat Ochrony Środowiska powinien przynajmniej przyjąć **wytyczne dotyczące uzasadnionych zastrzeżeń** i wprowadzić jednolite zasady ich stosowania w całym kraju.

6. WZMOCNIENIE WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANAMI PAŃSTWOWYMI A PONADNARODOWYMI.

Brak wystarczającego zaangażowania instytucji, których naczelnym zadaniem nie są sprawy środowiska naturalnego, znacznie osłabia ogólną skuteczność Rozporządzenia EUTR. Zamiast działać w próżni, organy takie jak **urzędy skarbowe, urzędy celne, urząd ochrony konkurencji i policja** powinny zrozumieć, jak ważna (i opłacalna dla Skarbu Państwa) jest ochrona rynku przed nielegalnymi towarami. Ponieważ handel nielegalnym drewnem ma charakter transgraniczny, równie ważna jest **współpraca i wymiana informacji na poziomie międzynarodowym**. IOŚ współpracuje z odpowiednimi organami Republiki Czeskiej, Niemiec, Słowacji, Ukrainy i Litwy¹³². Oznacza to, że międzynarodowe kanały komunikacji istnieją – chodzi tylko o to, by z nich korzystać.

4.2. UE

W dniach 19 kwietnia i 16 maja 2023 roku, odpowiednio, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły ostateczny tekst Rozporządzenia ograniczającego wylesianie. Nowe prawo wprowadza istotne usprawnienia względem obecnego systemu ustanowionego na mocy EUTR i tym samym stanowi dużą szansę na zwiększenie efektywności działania właściwych organów we wszystkich państwach członkowskich, w tym w Polsce.

1. ZDEFINIOWANIE „NIEISTOTNEGO RYZYKA”.

Zgodnie z Rozporządzeniem EUTR, „nieistotne ryzyko” jest głównym pojęciem w procesie weryfikacji nielegalnego drewna. Jeżeli w trakcie tego procesu przedsiębiorca drzewny dojdzie do prze-

132 IEEP, Bio Intelligence Service and Ecologic Institute (2013), Information collection and impact assessment, op. cit., s. 224.

konania, że ryzyko wprowadzenia na rynek UE nielegalnego drewna jest istotne, musi on podjąć odpowiednie środki, które pozwolą na obniżenie tego ryzyka do poziomu nieistotnego. Niedopełnienie tego obowiązku jest równoznaczne z naruszeniem art. 4 ust. 2 Rozporządzenia EUTR. Jest to więc również kluczowe pojęcie dla właściwych organów kontroli. Obecny brak definicji nieistotnego ryzyka poważnie wpływa na ich pracę: trudno jest ustalić, czy dane przedsiębiorstwo narusza prawo, bez jasnego określenia, co jest tym naruszeniem. Rozporządzenie ograniczające wylesianie wprowadza **definicję znikomego ryzyka**¹³³, która pomoże organom w skutecznym ściganiu podmiotów wprowadzających na rynek UE produkty niezgodne z przepisami. W Rozporządzeniu wyraźnie zaznaczono, że podmioty mogą wprowadzać produkty na rynek UE lub eksportować produkty z rynku UE tylko wtedy, gdy nie stwierdzono w ich przypadku żadnego ryzyka nielegalnego pochodzenia lub stwierdzono ryzyko znikome¹³⁴. Definicja nieznacznego ryzyka jest zatem cechą definiującą oparty na wynikach proces realizacji zasad należytej staranności, który podmioty będą musiały przeprowadzić zgodnie z nowym rozporządzeniem. Definicja ta zapewnia podmiotom i właściwym organom jednoznaczny punkt odniesienia co do tego, jaki poziom ryzyka jest dopuszczalny dla produktów, które mają być wprowadzone na rynek UE lub z niego eksportowane. Definicja przyjęta w ostatecznym tekście prawnym zapewnia tę brakującą jasność – dla podmiotów pozyskujących drewno, prowadzących obrót drewnem oraz właściwych organów.

2. WZMOCNIENIE KONTROLI ZGODNOŚCI.

Rozporządzenie ograniczające wylesianie określa minimalne wymagania dotyczące kontroli przedsiębiorstw drzewnych¹³⁵. Obejmowałyby one m. in. **minimalną liczbę kontroli**, które należy przeprowadzać corocznie (opracowywaną na podstawie ogólnej liczby przedsiębiorstw drzewnych działających w każdym państwie członkowskim oraz ilości towarów wprowadzanych na rynek każdego państwa członkowskiego)¹³⁶, kryteria, które należy uwzględnić przy **planowaniu kontroli** (m.in. ryzyko nielegalnego pozyskiwania drewna)¹³⁷, zwiększenie obowiązków właściwych organów w zakresie **wszczynania postępowań wyjaśniających** na podstawie dowodów potencjalnego nieprzestrzegania przepisów (takich jak uzasadnione zastrzeżenia przedstawione przez osoby trzecie)¹³⁸, **prawo do przeprowadzania kontroli bez uprzedniego powiadomienia** podmiotu gospodarczego¹³⁹, a także obowiązek organów kontroli do nakładania na dane przedsiębiorstwo drzewne wymogu podjęcia **odpowiednich i proporcjonalnych działań naprawczych** w celu usunięcia niezgodności i zapewnienia, by zakwestionowany towar nie trafił na rynek UE (lub nie został z niego wywieziony)¹⁴⁰.

Przepisy te mają decydujące znaczenie dla skutecznego i zharmonizowanego wdrożenia i egzekwowania nowego prawa we wszystkich państwach członkowskich. Ilościowe cele kontroli w szczególności zapewnią spójne wdrożenie wymogów rozporządzenia w całej UE i zdefiniują jednoznaczne standardy dla działań wykonawczych właściwych organów, dając im jednakowe możliwości na całym jednolitym rynku, a tym samym zapobiegając wykorzystywaniu różnic w systemach prawnych ze strony podmiotów gospodarczych, które starają się uniknąć wykrycia sprzedaży podejrzanego drewna i związanej z tym kary (znana słabość Rozporządzenia EUTR w obecnym brzmieniu).

133 Przepis art. 2 pkt 26 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

134 Przepis art. 4 ust. 2 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

135 Przepis art. 16 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

136 Przepis art. 16 ust. 8-11 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

137 Przepis art. 16 ust. 5 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

138 Przepis art. 16 ust. 12 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

139 Przepis art. 16 ust. 13 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

140 Przepis art. 24 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie..

3. EFEKTYWNIJSZE KARY ZA WPROWADZANIE NIELEGALNEGO DREWNA NA RYNEK UE.

Rozporządzenie ograniczające wylesianie wprowadza **bardziej rygorystyczne wymagania** odnośnie do kar za obrót nielegalnym drewnem. Mają one zapewnić, że kara będzie adekwatna i będzie spełniać swoją prewencyjną rolę (powinna ona pozostawać w proporcjonalnym stosunku do szkód wyrządzonych w środowisku naturalnym i do wartości nielegalnych towarów). Rozporządzenie przewiduje również **szereg nowych narzędzi**, które utrudniałyby obrót na rynku UE produktami niezgodnymi z przepisami i pozbawiałyby odpowiedzialne przedsiębiorstwo (przyszłych) zysków uzyskanych ze sprzedaży nielegalnych towarów (np. obowiązkowa konfiskata nielegalnych towarów i przychodów oraz czasowe wykluczenie z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego)¹⁴¹.

4. WZMOCNIENIE NARZĘDZIA UZASADNIONYCH ZASTRZEŻEŃ.

Rozporządzenie ograniczające wylesianie zawiera wyraźny wymóg, aby państwa członkowskie przyjęły ramy prawne, które **ułatwiłyby korzystanie z uzasadnionych zastrzeżeń** bez ograniczeń zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne¹⁴². Ponadto Rozporządzenie gwarantuje, że każdy wnioskodawca zostanie poinformowany o wyniku rozpatrzenia zgłoszonego uzasadnionego zastrzeżenia oraz o powodach decyzji organu kontroli o kontynuowaniu lub odmowie dalszego postępowania. Zgłaszający zastrzeżenia będą mogli zwrócić się do sądu lub innego bezstronnego organu ustanowionego przez prawo o zbadanie prawidłowości działania organu kontroli, w tym – ale nie tylko – sposobu rozpatrzenia uzasadnionego zastrzeżenia¹⁴³.

Przepis dotyczący „dostępu do wymiaru sprawiedliwości” stanowi istotne ulepszenie w porównaniu z obecnymi przepisami Rozporządzenia EUTR, ponieważ przewiduje kontrolę działań i decyzji właściwych organów we wszystkich państwach członkowskich, niezależnie od statusu prawnego tych działań/decyzji lub możliwości ich zaskarżenia zgodnie z krajowym prawem administracyjnym. Dzięki temu przepis ten zapewnia skuteczniejsze egzekwowanie prawa przez organy publiczne i jest zgodny z istniejącymi zasadami UE dotyczącymi dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

5. ZWIĘKSZONA ROLA ORGANÓW CELNYCH.

Rozporządzenie ograniczające wylesianie **przyznaje organom celnym strukturalną rolę** w odniesieniu do towarów wwożonych i wywożonych do/z UE (w tym drewna)¹⁴⁴. Wprowadzone zostaje zobowiązanie organów celnych do weryfikacji otrzymanego oświadczenia o zachowaniu zasad należytej staranności przy imporcie i eksporcie oraz, w razie potrzeby, do zawieszenia dopuszczenia do swobodnego obrotu lub eksportu produktów wysokiego ryzyka¹⁴⁵. Komisja, właściwe organy i organy celne są zobowiązane do „ściślej współpracy i wymiany informacji”¹⁴⁶, co będzie się odbywało m.in. drogą elektroniczną.

141 Przepis art. 25 ust. 2 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

142 Przepis art. 31 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

143 Przepis art. 32 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

144 Przepis art. 26 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

145 Przepis art. 26 ust. 2 i 7 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

146 Przepis art. 27 ust. 1 Rozporządzenia ograniczającego wylesianie.

ZAŁĄCZNIK I – PRZEPISY IMPLEMENTUJĄCE ROZPORZĄDZENIE EUTR W POLSCE

1. ZAKRES WDROŻENIA

Rozporządzenie EUTR zostało wdrożone do polskiego systemu prawnego poprzez nowelizację w marcu 2015 roku¹⁴⁷ ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska z 20 lipca 1991 roku¹⁴⁸ oraz ustawy o lasach z 28 września 1991 roku¹⁴⁹. Ustawodawca wyznaczył centralny organ kontroli środowiskowej w Polsce – **Inspekcję Ochrony Środowiska**¹⁵⁰, **działającą przede wszystkim poprzez WIOŚ**, jako „organ właściwy” w rozumieniu art. 7 Rozporządzenia EUTR i przyjął zestaw sankcji z tytułu naruszeń tego rozporządzenia.

2. KONTROLE ŚRODOWISKOWE

Kontrole środowiskowe są głównym narzędziem WIOŚ służącym do sprawdzania, czy przedsiębiorstwa lub osoby fizyczne wypełniają obowiązki wynikające z przepisów o ochronie środowiska, w tym z Rozporządzenia EUTR. Kontrole te mogą być planowe – przeprowadzane według ustalonego planu, o którym powiadamia się jednostkę kontrolowaną, lub pozaplanowe – przeprowadzane ad hoc, bez wcześniejszego powiadamiania kontrolowanego. Niestety, przepisy aktualnie obowiązujące w Polsce nie precyzują, czy WIOŚ może przeprowadzać pozaplanowe kontrole na podstawie Rozporządzenia EUTR, co znacznie ogranicza ogólną skuteczność egzekwowania przepisów tego aktu.

WIOŚ przeprowadza kontrole środowiskowe organów publicznych, osób fizycznych korzystających ze środowiska oraz – najczęściej – przedsiębiorców¹⁵¹. Kontrole środowiskowe przedsiębiorców są uregulowane w ustawie o IOŚ i w ustawie – Prawo przedsiębiorców. Podczas gdy ustawa o IOŚ określa ogólne zasady dotyczące kontroli przeprowadzanych przez WIOŚ, prawo przedsiębiorców określa prawa i obowiązki osób podlegających kontrolom (przedsiębiorców) oraz organów przeprowadzających kontrole (m.in. IOŚ). Obie ustawy mają fundamentalne znaczenie dla sprecyzowania zasad kontroli przeprowadzanych przez WIOŚ na podstawie Rozporządzenia EUTR.

Kontrole środowiskowe przedsiębiorców mogą być planowe lub pozaplanowe¹⁵². **Kontrole planowe** przeprowadzane są zgodnie z rocznymi planami kontroli wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, opracowywanymi i wykonywanymi po analizie ryzyka potencjalnych niezgodności z prawem¹⁵³. W planach tych – opartych na systematycznej ocenie zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności zagrożeń wynikających z działalności gospodarczej mającej wpływ na środowisko¹⁵⁴ – określa się roczne cele WIOŚ w poszczególnych województwach oraz zamieszcza się wykaz podmiotów wytypowanych do kontroli w kolejnych kwartałach¹⁵⁵. Roczne plany pracy z zasady nie podlegają zmianom w ciągu roku.

147 Dz.U. z 2015 roku poz. 671.

148 Dz.U. z 2020 roku poz. 995.

149 Dz.U. z 2020 roku poz. 1463.

150 Dwa ustawowe obowiązki IOŚ to sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem prawa ochrony środowiska oraz pomiary i ocena stanu środowiska. IOŚ działa w ramach dwustopniowej struktury Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska i 16 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Podczas gdy Generalny Inspektor Ochrony Środowiska pełni głównie funkcje organizacyjne i planistyczne, wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska powierza się większość faktycznie przeprowadzanych kontroli. Zob. sprawozdanie krajowe dotyczące implementacji i stosowania Rozporządzenia EUTR za okres 2013–2015, przedstawione Komisji przez Polskę, s. 5.

151 Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców).

152 Przepis art. 9 ust. 1 ustawy o IOŚ.

153 Przepis art. 47 ust. 1 prawa przedsiębiorców.

154 Przepis art. 9 ust. 1a ustawy o IOŚ.

155 B. Meina, J. Surawska (2017), Działalność kontrolna Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska [w] W. Pływaczewski, A. Nowak, M. Porwisz (red.), Przeciwdziałanie międzynarodowej przestępczości przeciwko środowisku naturalnemu z perspektywy organów ścigania, s. 243.

Do **kontroli pozaplanowych** należą kontrole przeprowadzane na wniosek organu publicznego (jeżeli prawo go do tego upoważnia)¹⁵⁶ oraz kontrole interwencyjne¹⁵⁷. Kontrole interwencyjne przeprowadzane są po otrzymaniu od osób trzecich skarg i wniosków o interwencję, dotyczących zanieczyszczenia środowiska lub ryzyka takiego zanieczyszczenia, poważnych awarii, w celu zapobieżenia popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia oraz w związku z wydaniem, rewizją lub naruszeniem pozwolenia zintegrowanego¹⁵⁸. Dodatkowo ustawa – Prawo przedsiębiorców przewiduje możliwość przeprowadzenia kontroli przez WIOŚ bez wcześniejszej analizy ryzyka i planu, gdy organ nabierze uzasadnionego podejrzenia, że zaszła któraś z trzech przesłanek (zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, lub inne naruszenie zakazu lub obowiązku prawnego)¹⁵⁹.

O kontrolach planowych należy powiadomić podmiot podlegający kontroli z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem, natomiast kontrole pozaplanowe można przeprowadzać bez wcześniejszego powiadomienia podmiotu¹⁶⁰. Ustawa dopuszcza jednak w kilku przypadkach (m.in. w odniesieniu do kontroli przeprowadzanych na podstawie mających bezpośrednie zastosowanie przepisów prawa unijnego, w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, czy też w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia lub zagrożenia środowiska) odstępnie od zawiadomienia. Prawo przedsiębiorców ustanawia ponadto szereg gwarancji dla podmiotu kontrolowanego (m.in. obowiązek przeprowadzenia kontroli na miejscu tylko w obecności przedstawiciela podmiotu¹⁶¹ oraz obowiązek przeprowadzenia tylko jednej kontroli w tym samym czasie¹⁶²), ale niektóre z nich są zniesione w przypadku kontroli pozaplanowych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 12a ustawy o IOŚ, WIOŚ jest zobowiązany do wypełniania obowiązków wynikających z Rozporządzenia EUTR. Oznacza to, że jego zadaniem jest przede wszystkim przeprowadzanie kontroli w celu sprawdzenia, czy podmioty działające na rynku drewna spełniają wymogi określone w art. 4 i 6 rozporządzenia. Polska ustawa nie zawiera jednak dalszych wyjaśnień w tej sprawie, pozostawiając w kompetencjach regulacyjnych WIOŚ decyzję, w jaki sposób takie kontrole powinny być przeprowadzane.

Kontrole planowe przeprowadzane na podstawie Rozporządzenia EUTR są planowane zgodnie z wytycznymi dotyczącymi podejścia opartego na ryzyku wydanymi przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska¹⁶³ (Wytyczne IOŚ) oraz kwartalnymi danymi celnymi dotyczącymi przedsiębiorstw z branży drzewnej. Wytyczne IOŚ zawierają zbiór ogólnych zasad dotyczących planowania i przeprowadzania kontroli, zgodnie z którymi:

- każdy z 16 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska musi przeprowadzić co najmniej pięć, siedem lub dziewięć kontroli we wszystkich rodzajach podmiotów rocznie (konkretna liczba jest przypisana do każdego województwa¹⁶⁴);
- w ramach przypisanej liczby, każdy z 16 wojewódzkich inspektoratów musi przeprowadzić co najmniej jedną kontrolę krajowych przedsiębiorców z branży drzewnej rocznie.

Kontrole pozaplanowe przeprowadzane na podstawie Rozporządzenia EUTR nie są wymienione w Wytycznych IOŚ.

156 W literaturze zwraca się uwagę, że sformułowanie tego przepisu jest niejasne w odniesieniu do kontroli przeprowadzanych na wniosek osób trzecich – przeważa pogląd, że chodzi tu o organy publiczne. Zob. A. Haładaj (2018), Uprawnienia kontrolne Inspekcji Ochrony Środowiska a problem udatności jej struktury organizacyjnej, [w:] W. Federczyk (red.), Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy, s. 271–272, dostępne na stronie https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/ksap_stulecie_pl_adm_publicacja_dosieci_skladki_int.pdf.

157 Przepis art. 9 ust. 1b ustawy o IOŚ.

158 Przepis art. 9 ust. 1c i art. 5a ust. 7 ustawy o IOŚ.

159 Przepis art. 47 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

160 Przepis art. 48 ust. 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

161 Przepis art. 50 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

162 Przepis art. 54 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

163 Datowane na 25 listopada 2015 roku.

164 Zgodnie z punktem 6 Wytycznych IOŚ, i) województwo lubuskie, opolskie, pomorskie, świętokrzyskie i zachodniopomorskie muszą przeprowadzić co najmniej pięć kontroli rocznie; ii) województwo dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie i warmińsko-mazurskie muszą przeprowadzić co najmniej siedem kontroli rocznie; województwo wielkopolskie i mazowieckie muszą przeprowadzić co najmniej dziewięć kontroli rocznie.

3. SYSTEM KAR

WIOŚ jest uprawniony do nakładania sankcji na przedsiębiorstwa, które nie wypełniają obowiązków wynikających z obowiązującego prawa ochrony środowiska, w tym z Rozporządzenia EUTR. Zestaw środków, jakimi dysponuje WIOŚ, jest jednak ograniczony przez prawo: obecne przepisy dotyczące sankcji z tytułu naruszenia Rozporządzenia EUTR są mało precyzyjne i dają WIOŚ szeroki margines swobody, jeżeli chodzi o nakładanie sankcji lub odstępowanie od ich nałożenia.

WIOŚ może nakładać sankcje za wszelkie naruszenia prawa ochrony środowiska, które zostały wykryte podczas kontroli. Środki egzekucyjne, jakimi dysponuje WIOŚ, obejmują kary finansowe (zarówno o charakterze administracyjnym, jak i karnym) oraz zawieszenie uprawnień do prowadzenia określonej działalności (np. użytkowania instalacji przemysłowej), a także wezwanie do podjęcia działań naprawczych.

Osoby fizyczne i prawne, które naruszają obowiązki wynikające z Rozporządzenia EUTR, podlegają **administracyjnym karom finansowym**, niezależnie od tego, czy robią to celowo, czy przez zaniedbanie. WIOŚ może ukarać karą administracyjną osobę fizyczną lub prawną, która:

- wprowadza na rynek nielegalnie pozyskane drewno – kara w wysokości od 20 000 zł do 500 000 zł,
- nie zachowuje zasad należytej staranności, m.in. nie wdraża systemu zasad należytej staranności – kara w wysokości od 5 000 zł do 500 000 zł,
- nie utrzymuje lub nie poddaje regularnej ocenie swojego systemu zasad należytej staranności – kara w wysokości od 5 000 zł do 500 000 zł,
- nie prowadzi ewidencji podmiotów pozyskujących drewno i prowadzących obrót drewnem przez okres co najmniej pięciu lat – kara w wysokości od 5 000 zł do 20 000 zł,
- nie przekazuje odpowiednich informacji na żądanie WIOŚ – kara w wysokości od 5 000 zł do 20 000 zł¹⁶⁵.

Kary mogą być nałożone w ciągu **trzech lat** od daty naruszenia¹⁶⁶.

Wysokość kary zależy od rodzaju i skali naruszenia, w tym jego wpływu na środowisko, wartości drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który dopuścił się naruszenia oraz konsekwencji naruszenia¹⁶⁷. Jeżeli jednak okoliczności sprawy i dowody ustalone przez WIOŚ wskazują, że **naruszenie jest wynikiem zdarzeń lub okoliczności, którym nie można było zapobiec**, ustawa stanowi, że WIOŚ odstępuje od nałożenia kary i umarza postępowanie¹⁶⁸.

165 Kary są określone w art. 66b–66e ustawy o lasach.

166 Przepis art. 66f ust. 4 ustawy o lasach.

167 Przepis art. 66f ust. 2 ustawy o lasach.

168 Przepis art. 66f ust. 3 ustawy o lasach.

ZAŁĄCZNIK II – STUDIA PRZYPADKÓW

I. NIELEGALNE POZYSKIWANIE DREWNA W PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

I. KONTEKST

Położona na terenach Polski i Białorusi Puszcza Białowieska to jeden z ostatnich zachowanych lasów naturalnych w UE, wpisany na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Jako obszar występowania niektórych z najbardziej wrażliwych gatunków i siedlisk w Europie podlega ochronie na mocy dyrektywy siedliskowej UE¹⁶⁹ i należy do sieci Natura 2000.

W 2016 roku polski rząd zmienił Plan Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Białowieża, który przewidywał trzykrotne zwiększenie dotychczasowych ilości pozyskiwanego drewna i postawił ten cenny obszar w obliczu krytycznego zagrożenia. Wzrost ten został oficjalnie uzasadniony inwazją kornika drukarza – ale większość naukowców nie znalazła dowodów na to, by zwiększone pozyskiwanie drewna było w tym przypadku odpowiednim narzędziem ochrony lasu.

ClientEarth, jako członek koalicji organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną Puszczy Białowieskiej, podjęła działania prawne i zwróciła się o pomoc do Komisji Europejskiej. Efektem tej interwencji były postanowienia Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) z 27 lipca 2017 roku i 20 listopada 2017 roku¹⁷⁰, które przerwały komercyjne pozyskiwanie drewna w Puszczy Białowieskiej.

II. UZASADNIONE ZASTRZEŻENIE

Pomimo zakazu wynikającego z postanowień TSUE, ClientEarth i partnerskie organizacje pozarządowe zebrały dowody świadczące o tym, że Lasy Państwowe kontynuowały pozyskiwanie drewna w Puszczy Białowieskiej i wprowadzały pozyskane tam drewno na rynek UE. Na podstawie tych dowodów, w listopadzie 2017 roku ClientEarth zgłosiła uzasadnione zastrzeżenia do WIOŚ w Białymstoku, zwracając się do organu o wszczęcie kontroli w Lasach Państwowych. Celem tej kontroli miało być sprawdzenie, czy drewno pozyskane w Puszczy Białowieskiej niezgodnie z prawem zostało rzeczywiście wprowadzone do sprzedaży. WIOŚ odrzucił wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w tej sprawie¹⁷¹.

Co zaskakujące, w sierpniu 2018 roku, WIOŚ poinformował nas, że ostatecznie przeprowadzono wnioskowaną kontrolę w Lasach Państwowych i nie stwierdzono żadnych naruszeń prawa w zakresie pozyskiwania drewna w Białowieży.

169 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz.UE L 206, 22/07/1992, s. 7–50).

170 Odpowiednio: postanowienie z dnia 27 lipca 2017 roku w sprawie Komisja przeciwko Polsce (C-441/17 R, niepublikowane, EU:C:2017:622) i postanowienie z dnia 20 listopada 2017 roku w sprawie Komisja przeciwko Polsce (C-441/17 R, EC-LI:EU:C:2017:877).

171 Podstawą uzasadnionego zastrzeżenia był art. 10 ust. 2 Rozporządzenia EUTR oraz art. 31 KPA, który przyznaje organizacjom społecznym prawo do wszczęcia lub przystąpienia do postępowania administracyjnego, jeżeli reprezentują one interes społeczny. Białostocki WIOŚ odrzucił wniosek, wyjaśniając, że kontrole przeprowadzane przez właściwe organy nie są uznawane za postępowanie administracyjne, a zatem art. 31 KPA nie może mieć zastosowania. ClientEarth nie odwołała się od tej decyzji ze względu na nikłe szanse prawne na sukces.

III. BRAK RZETELNOŚCI KONTROLI – POWODY DO ZASTRZEŻEŃ

PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA

W listopadzie 2020 roku, w wyniku wniosku o udostępnienie informacji o środowisku złożonego na podstawie art. 11 ust. 2 Rozporządzenia EUTR, ClientEarth otrzymała dokumentację kontroli przeprowadzonej w Puszczy Białowieskiej w sierpniu 2018 roku („Dokumentacja”).

Z zawartych w Dokumentacji informacji wynikało, że kontrola została uwzględniona w rocznym planie pracy białostockiego WIOŚ i nie można jej uznać za pozaplanową (interwencyjną) kontrolę przeprowadzoną na podstawie uzasadnionych zastrzeżeń zgłoszonych w listopadzie 2017 roku. Załączone dowody mogły mieć wpływ na przygotowanie rocznego planu pracy na rok 2018, ale kontrola – **przeprowadzona blisko dziewięć miesięcy po zgłoszeniu uzasadnionych zastrzeżeń** – nie była bezpośrednim wynikiem tego zgłoszenia. W rezultacie kontrola, która miała na celu zweryfikowanie uzasadnionych (co wyraźnie przyznała WIOŚ¹⁷²) podejrzeń o wprowadzanie na rynek nielegalnego drewna przez Lasy Państwowe, **nie mogła spełnić swojej prewencyjnej roli**, czyli powstrzymania napływu drewna pochodzącego z nielegalnej wycinki w Białowieży na rynek UE.

PLANY URZĄDZENIA LASU JAKO DOKUMENTY WYCZERPUJĄCE DEFINICJĘ „OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA”

Z Dokumentacji wynika, że białostocki WIOŚ oparł swoją ocenę zgodności z obowiązującym prawem jedynie na załączniku do Planu Urządzenia Lasu oraz decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, **które w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 roku zostały przez TSUE uznane za niezgodne z dyrektywami siedliskową i ptasią**¹⁷³. Dokumenty te zostały więc wydane niezgodnie z prawem i nie mogły służyć jako uzasadnienie zwiększonego wyrębu.

WYCINKA KONIECZNA DO ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO – PRETEKST DLA KOMERCYJNEGO POZYSKIWANIA DREWNA

Białostocki WIOŚ stwierdził, że po wydaniu pierwszego zakazu z dnia 27 lipca 2017 roku pozyskiwanie drewna w Puszczy Białowieskiej nie było prowadzone w celach komercyjnych, ale **nie wyjaśnił**, w jaki sposób stwierdzenie to można pogodzić z dowodami świadczącymi o przeciwnym stanie rzeczy, przedstawionymi w uzasadnionych zastrzeżeniach ClientEarth.

Mając na uwadze bardzo wąski zakres działalności związanej z pozyskiwaniem drewna dopuszczony w postanowieniu z dnia 27 lipca 2017 roku (ograniczonej do ściśle niezbędnych cięć mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego), podczas kontroli w Nadleśnictwie Białowieża należało skupić się na **groźbie obejścia prawa** – możliwości wykorzystania wycinki koniecznej do zapewnienia bezpieczeństwa jako pretekstu do kontynuowania komercyjnego pozyskiwania drewna. Wnikliwa kontrola w tym zakresie pozwoliłaby na ocenę rzeczywistego (komercyjnego czy niekomercyjnego) charakteru pozyskiwania drewna po 27 lipca 2017 roku, na które wskazywały dowody przedstawione przez ClientEarth.

Zgodnie z Dokumentacją białostocki WIOŚ nie podjął **żadnych dalszych kroków** w celu sprawdzenia, czy drewno z Białowieży zostało pozyskane legalnie. Informacja przekazana przez Lasy Państwowe została przyjęta bez dalszych pytań, choć wyraźnie wynikało z niej,

172 W piśmie z dnia 18 stycznia 2018 roku, które otrzymaliśmy w odpowiedzi na wniosek ClientEarth o udostępnienie informacji o środowisku, białostocki WIOŚ stwierdził, że dowody przedstawione przez Fundację stanowiły „uzasadniony impuls do przeprowadzenia kontroli”.

173 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 roku w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz.UE L 20 z 26.1.2010, s. 7–25).

że drewno pozyskane rzekomo ze względów bezpieczeństwa zostało wprowadzone do sprzedaży¹⁷⁴.

ZWIĘKSZENIE ILOŚCI DREWNA POZYSKIWANYCH W RAMACH WYCINKI DO CELÓW BEZPIECZEŃSTWA

Analiza danych dotyczących cięć dokonywanych na przestrzeni lat, które to dane otrzymaliśmy w odpowiedzi na skierowane do Lasów Państwowych wnioski o udostępnienie informacji o środowisku, pozwala stwierdzić, że po pierwszym postanowieniu TSUE z 27 lipca 2017 roku komercyjne pozyskiwanie drewna w Puszczy Białowieskiej było kontynuowane: ilość drewna pozyskanego po 27 lipca 2017 roku (a więc drewna, które mogło być pozyskane wyłącznie w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego) do początku 2021 roku wyniosła 23 917,03 m³, podczas gdy ilość drewna pozyskanego na cele gospodarcze w okresie od marca 2016 roku do 27 lipca 2017 roku (przed pierwszym postanowieniem TSUE) wyniosła jedynie 17 679,34 m³.

Jeśli chodzi o sprzedaż drewna, Lasy Państwowe potwierdziły, że **całe** drewno pozyskane w ramach wycinki prowadzonej w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego zostało wprowadzone na rynek. Jednocześnie białostocki WIOŚ stwierdził, że od czasu wydania wyroku TSUE z 20 listopada 2017 roku, Lasy Państwowe nie prowadziły komercyjnego obrotu drewnem pozyskanym ze względów bezpieczeństwa¹⁷⁵.

Oznacza to, że albo w ciągu kilku miesięcy od lipca do listopada 2017 roku pozyskano łącznie 23 917,03 m³ drewna i pozostawiono je na gruncie lub zutilizowano, albo wprowadzono je do obrotu, co oznaczałoby, że białostocki WIOŚ otrzymał **nieprawdziwe informacje** o działaniach prowadzonych w tym czasie w Białowieży.

DOWODY ŚWIADCZĄCE PONAD WSZELKĄ WĄTPLIWOŚĆ O NIELEGALNYM POCHODZENIU DREWNA Z PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

W 2017 roku wzmożona wycinka drzew w Puszczy Białowieskiej była jednym z najczęstszych tematów debaty publicznej w Polsce. Decyzja Ministerstwa Środowiska o trzykrotnym zwiększeniu ilości pozyskiwanego drewna, a następnie decyzja Lasów Państwowych zezwalająca na nieograniczone cięcia sanitarne w Puszczy Białowieskiej, wywołały zdecydowany sprzeciw gremiów międzynarodowych, środowisk akademickich i organizacji obywatelskich.

Zareagowały również organy regulacyjne. Po wydaniu pierwszego postanowienia TSUE, w sierpniu 2017 roku organizacja Forest Stewardship Council (FSC) wydała zalecenia, aby nie sprzedawać materiału pochodzącego z Białowieży jako kontrolowanego lub sprzedawanego z oznaczeniem drewna kontrolowanego przez FSC¹⁷⁶. W tym czasie ryzyko kontynuacji wycinki i późniejszego wprowadzania drewna na rynek zostało również dostrzeżone przez inną jednostkę certyfikującą

174 W rzeczywistości białostocki WIOŚ przyznał, że drewno pozyskane po 27 lipca 2017 roku w wyniku wycinki ze względów bezpieczeństwa zostało wprowadzone na rynek. W piśmie białostockiego WIOŚ z 18 stycznia 2018 roku, które otrzymaliśmy w odpowiedzi na wniosek ClientEarth o udostępnienie informacji o środowisku, czytamy: „(...) od wydania postanowienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS UE) w Luksemburgu (27 lipca 2017 r.), Nadleśnictwo Białowieża prowadziło wyłącznie działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. (...) Po wydaniu w/w postanowienia przez TS UE Nadleśnictwo ograniczyło swoją działalność wyłącznie do kształtowania bezpieczeństwa publicznego, w wyniku którego mogło nastąpić pozyskanie drewna w ramach obowiązującego etatu zawartego w PUL na lata 2012-2021”. Podobna informacja zawarta jest w Dokumentacji: „Nadrzędnym celem było zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, w tym pożarowego, a nie cel handlowy (komercyjny) (...) W wyniku tego pozyskano głównie drewno iglaste świerkowe wielko- i średniowymiarowe. Od dnia 20 listopada 2017 r., w którym wydano drugie postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, Nadleśnictwo Białowieża wstrzymało się od prac, w wyniku których mogłoby nastąpić pozyskanie drewna i taki stan jest zachowany do dnia dzisiejszego”.

175 W Dokumentacji czytamy: „Od dnia 20 listopada 2017 r., w którym wydano drugie postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, Nadleśnictwo Białowieża wstrzymało się od prac, w wyniku których mogłoby nastąpić pozyskanie drewna i taki stan jest zachowany do dnia dzisiejszego”.

176 Zobacz pod adresem <https://forestcocertification.com/bialowieza-forest-dispute-between-eu-and-polish-authorities/amp/>.

– Preferred by Nature (dawniej NEPCon)¹⁷⁷. Tak więc wszelkie drewno pozyskane w Puszczy Białowieskiej i wprowadzone na rynek po wydaniu pierwszego postanowienia TSUE zakazującego wycinki **nie mogło być uznane za legalne bez dokładnego zbadania i wykluczenia jego potencjalnie nielegalnego pochodzenia.**

II. NIEZGODNE Z PRAWEM POZYSKIWANIE DREWNA W KARPATACH

I. KONTEKST

Puszcza Karpacka to rozległy kompleks leśny na terenie południowej Polski, na styku Karpat Wschodnich i Zachodnich, o powierzchni ok. 315 000 ha. Puszcza Karpacka, nazywana najcenniejszym lasem górskim w Polsce, reprezentuje różnorodność rzadkich i chronionych gatunków i siedlisk porównywalną z różnorodnością biologiczną Puszczy Białowieskiej. Jednocześnie Puszcza Karpacka jest obszarem eksploatacji gospodarczej prowadzonej przez Lasy Państwowe, które zarządzają nią w ramach kilku nadleśnictw, takich jak Bircza, Stuposiany i Lutowiska.

II. UZASADNIONE ZASTRZEŻENIE

Dnia 26 sierpnia 2021 roku zgłosiliśmy do rzeszowskiego WIOŚ uzasadnione zastrzeżenia w postaci oficjalnego wniosku o przeprowadzenie kontroli środowiskowej w zakresie działań Lasów Państwowych w Nadleśnictwie Bircza, w którym obszary Natura 2000 stanowią ok. 95% terenu nadleśnictwa. We wniosku sformułowano dwa zarzuty dotyczące naruszeń Rozporządzenia EUTR przez Lasy Państwowe:

- wprowadzanie na rynek UE potencjalnie nielegalnie pozyskanego drewna (art. 4 ust. 1 Rozporządzenia EUTR) – ponieważ w naszej ocenie pozyskiwanie drewna w Nadleśnictwie Bircza naruszało odpowiednie przepisy dyrektywy siedliskowej i ptasiej UE;
- nieprzestrzeganie zasad należytej staranności przy wprowadzaniu drewna do obrotu (art. 4 ust. 2 Rozporządzenia EUTR) – ponieważ system zasad należytej staranności przyjęty przez Lasy Państwowe nie spełnia wymogów określonych w art. 6 ust. 1 Rozporządzenia EUTR i art. 5 ust. 2 Rozporządzenia wykonawczego WE¹⁷⁸, a zatem nie gwarantuje skuteczności procesu realizacji zasad należytej staranności.

Uzasadnione zastrzeżenia zostały poparte dowodami wskazującymi na fakt, że drewno pozyskane w Nadleśnictwie Bircza zostało wprowadzone na rynek, w tym zdjęciami i filmem otrzymanym od obecnych w terenie aktywistów. We wrześniu 2021 roku rzeszowski WIOŚ poinformował nas, że zgłoszone zastrzeżenia zostały częściowo przekazane rzeszowskiej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ). Stwierdzono ponadto, że zastrzeżenie zawierało informacje o potencjalnym naruszeniu przepisów o ochronie przyrody i powinno zostać rozpatrzone przez RDOŚ, która nadzoruje obszary Natura 2000 i planowanie ochrony przyrody na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe. Dokumentacja kontroli, o której udostępnienie wystąpiliśmy w listopadzie 2021 roku (obejmująca m.in. korespondencję między rzeszowskimi WIOŚ i RDOŚ), wskazywała, że RDOŚ uznała się za niekompetentną i odmówiła rozpatrzenia wniosku w przekazanym zakresie.

177 W informacji zamieszczonej na oficjalnej stronie internetowej organizacji czytamy: „Ponieważ jak dotąd brak dowodów na to, by zakaz wycinki był lub miał być przestrzegany przez odpowiednie władze leśne, należy zastosować podejście ostrożnościowe. (...) Biorąc pod uwagę aktualny zakaz pozyskiwania drewna nałożony na trzy nadleśnictwa, nie ma obecnie wiarygodnych możliwości potwierdzenia, czy wymogi prawne na poziomie nadleśnictw są spełnione ani czy ryzyko jest skutecznie ograniczone” [tłum. aut.]. Zob. <https://preferredbynature.org/sourcinghub/timber/timber-poland>.

178 Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 607/2012 z dnia 6 lipca 2012 roku 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 (Dz.Urz.U.E L 177, 7.7.2012, s. 16–18).

W informacji otrzymanej w listopadzie 2021 roku od rzeszowskiego WIOŚ na temat kontroli przeprowadzonej w Nadleśnictwie Bircza po złożeniu naszego wniosku stwierdzono, że **domniemane naruszenia nie zostały potwierdzone**.

III. BRAK RZETELNOŚCI KONTROLI – POWODY DO ZASTRZEŻEŃ

BRAK NADZORU NAD OCHRONĄ PRZYRODY

W grudniu 2021 roku w odpowiedzi na nasz wniosek o udostępnienie informacji o środowisku otrzymaliśmy dokumentację kontroli Nadleśnictwa Bircza („Dokumentacja”), z której wynikało m.in., że RDOŚ uznała się za niekompetentną do oceny potencjalnych naruszeń przepisów o ochronie przyrody i odmówiła rozpatrzenia wniosku. Oznacza to więc, że zarzuty, które podnieśliśmy w tej sprawie **nie zostały zweryfikowane – ani przez WIOŚ, ani przez RDOŚ**. RDOŚ stwierdziła, że nadzór nad obszarami Natura 2000 znajdującymi się na terenie zarządzanym przez Lasy Państwowe jest wykonywany samodzielnie przez nadleśniczego. Najwyraźniej faktyczna ochrona przyrody w Karpatach (jak również w innych lasach państwowych) jest pozostawiona wyłącznie Lasom Państwowym – temu samemu podmiotowi, który prowadzi wobec lasów politykę zorientowaną przede wszystkim na produkcję drewna. **Nie ma więc instytucji, która byłaby kompetentna do sprawdzenia, czy w ramach gospodarki leśnej prowadzonej przez Lasy Państwowe właściwie wykonywane są działania z zakresu ochrony przyrody.**

Ponieważ Dokumentacja pozostawiła wiele niejasności co do stosowania Rozporządzenia EUTR, w kwietniu 2022 roku złożiliśmy kolejny wniosek o udostępnienie informacji o środowisku. Zwróciliśmy się do rzeszowskiego WIOŚ o wyjaśnienie, jak rozumie poszczególne pojęcia występujące na gruncie Rozporządzenia EUTR i innych aktów prawnych dotyczących ochrony przyrody oraz jak stosuje je wobec Lasów Państwowych. Na przykład, w wyniku kontroli („nie stwierdzono naruszeń”) powoływano się na opis procedur i wykazy przepisów wewnętrznych, a nie na konkretne dowody, które były bardzo skąpe lub w ogóle nie zostały przedstawione. Jeżeli takie dowody zostały przedstawione, to wydaje się, że nadleśnictwo mogło wybrać spośród nich te, które przemawiały na jego korzyść. Dalsze informacje otrzymane w odpowiedzi na ten wniosek potwierdziły nasze przypuszczenia, że rola WIOŚ ogranicza się jedynie do sprawdzenia, czy odpowiednie regulacje zostały przyjęte przez Lasy Państwowe, bez analizy ich znaczenia ani weryfikacji, czy są faktycznie stosowane.

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi

Jesteśmy prawnikami / prawniczkami zajmującymi się ochroną środowiska.

Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną tworzymy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.