

WYKONANIE WYROKU W SPRAWIE PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ C- 441/17 - ANALIZA

UWAGI OGÓLNE

Trybunał Sprawiedliwości UE w swoich wyrokach stwierdza uchybienie, lecz nie wskazuje środków koniecznych do jego usunięcia. To państwo członkowskie zobowiązane jest do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku.

Rodzaj środków, jakie należy podjąć celem wykonania wyroku, zależy od natury zidentyfikowanego przez Trybunał uchybienia. Wyrok Trybunału nie dotyczy tylko sytuacji w przeszłości, ale ma także skutki na przyszłość. Pozorne usunięcie uchybienia oraz powrót do naruszenia w krótkim czasie nie stanowi wykonania wyroku. Kluczowe jest przyjęcie trwałych rozwiązań gwarantujących w pełni respektowanie prawa.

WYROK W SPRAWIE PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

To Minister Środowiska, jako kompetentny organ ma obowiązek podjąć decyzję o środkach, które będą najbardziej odpowiednie dla wykonania wyroku. Te konkretne działania, lub ich brak, będą ocenione przez Komisję Europejską, gdyż to do niej należy kontrola egzekwowania przez państwa członkowskie wyroków wydanych przez Trybunał.

Wykonanie wyroku to definitywne usunięcie uchybienia, a nie tylko środki pozorne lub mające charakter tymczasowy. Wykonanie wyroku w sprawie Puszczy Białowieskiej wiąże się z koniecznością uchylecia decyzji, zawartych z naruszeniem prawa unijnego, które były przedmiotem analizy Trybunału, czyli decyzji Ministra Środowiska z dnia 25 marca 2016 r. zatwierdzającą aneks do Planu Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Białowieża w latach 2012-2021 oraz decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 51 z dnia 17 lutego 2017 r.

Nie ma znaczenia fakt, że są one aktualnie niewykonywane. Sam fakt niewykonywania cięć w Puszczy Białowieskiej jest niewystarczający do wykonania wyroku, gdyż nie prowadzi do trwałego usunięcia skutków prawnych tych decyzji. Póki te dwie decyzje obowiązują, wyrok Trybunału nie jest wykonany.

Ponadto, obowiązywanie tych dwóch decyzji powoduje, że wycinka może zostać w każdym momencie wznowiona.

CO WYNIKA Z WYROKU

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17 podjęte działania gospodarki leśnej na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska naruszają unijne prawo ochrony środowiska.

Wyrok ten w klarowny sposób wskazuje co należy zrobić. Otóż, przedmiotem analizy Trybunału były dwie decyzje –

1. decyzja Ministra Środowiska z dnia 25 marca 2016 r. zatwierdzającą aneks do Planu Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Białowieża w latach 2012-2021 oraz
2. decyzja Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 51 z dnia 17 lutego 2017 r. „w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka”.

Treść tych decyzji oraz działania, do których te decyzje doprowadziły zostały ocenione przez Trybunał jako naruszające prawo unijne. W związku z powyższym, aby w pełni wykonać wyrok Trybunału niezbędne jest wyeliminowanie tych dwóch decyzji z porządku prawnego.

Trybunał uznał, że przed przyjęciem **decyzji z 2016 r. i decyzji nr 51** władze polskie nie przeprowadziły odpowiedniej oceny oddziaływania, ponieważ nie dysponowały wszystkimi istotnymi danymi dla oceny wpływu rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska i w konsekwencji uchybiły ich zobowiązaniu wynikającemu z dyrektywy siedliskowej.

Aneks z 2016 r. i decyzja nr 51, chociaż formalnie nie zmieniają zapisów Planu Zadań Ochronnych z 2015 r., pozbawiają skuteczności środki ochrony, które są tam ustanowione.

Uznał także, że realizacja **aneksu z 2016 r. i decyzji nr 51**, prowadzi w nieunikniony sposób do pogorszenia stanu lub zniszczenia obszarów rozrodu lub odpoczynku chronionych gatunków ptaków.

W końcu Trybunał zaznaczył, że **decyzja z 2016 r. i decyzja nr 51** mogą w nieunikniony sposób prowadzić do pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu i odpoczynku niektórych chrząszczy saproksylicznych, które są chronione dyrektywą siedliskową jako gatunki będące przedmiotem zainteresowania Unii i wymagające ścisłej ochrony.

Jeśli mimo to zachodzą jakiegokolwiek wątpliwości, jakie kroki należy podjąć, aby doprowadzić do prawidłowego wykonania wyroku, to jest możliwość zwrócenia się do Komisji z wnioskiem o interpretację wyroku Trybunału. Komisja w takim wypadku jest zobligowana do sprecyzowania kroków niezbędnych do wykonania wyroku Trybunału. Nie jest to wiążąca wykładnia, lecz powinna stanowić cenną wskazówkę.

Może to w skuteczny i szybki sposób doprowadzić do uzyskania pewności co do zakresu koniecznych działań, bez konieczności generowania dodatkowych kosztów.

CO NALEŻY ZROBIĆ

Minister Środowiska ma możliwość uchylecia decyzji z dnia 25 marca 2016 r. zatwierdzającą aneks do Planu Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Białowieża w latach 2012-2021, gdyż jako organ administracji publicznej może w każdej chwili uchylić własne akty.

Ponadto, ma także środki prawne, aby doprowadzić do uchylecia decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 51 z dnia 17 lutego 2017 r., gdyż zgodnie z ustawą o lasach, sprawuje nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa.

Ustawa o lasach nie definiuje pojęcia nadzoru sprawowanego przez Ministra Środowiska. Pojęcie to, często spotykane w języku prawnym, jak i w mowie potocznej, nie ma ściśle określonego znaczenia. Zasadniczo przez nadzór rozumie się najczęściej właściwość lub możliwość organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego albo uprawnienia zapewniające możliwość wpływania na prawidłowe funkcjonowanie organów podporządkowanych.

Dlatego Minister Środowiska jako organ nadzorujący ma obowiązek kontrolować sprawność działania, efektywność gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez Lasy Państwowe. Nadzorowanie uprawnia do sprawowania czynności kontrolnych w Lasach Państwowych oraz wydawania zaleceń (decyzji) pokontrolnych.

Dlatego Minister Środowiska może wpłynąć na Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w ramach swoich uprawnień nadzorczych w celu uchylecia decyzji nr 51 z dnia 17 lutego 2017 r.

TERMIN NA WYKONANIE WYROKU

Choć wyroki Trybunału nie precyzują w jakim terminie powinny zostać wykonane, to z orzecznictwa unijnego Trybunału wynika, że państwo członkowskie ma obowiązek niezwłocznego podjęcia odpowiednich kroków w celu wykonania wyroku. Termin ten nie może być odroczony.

Sprawy dotyczące niewykonania wyroków są traktowane priorytetowo i Komisja ściśle monitoruje kroki, jakie podejmuje dane państwo. W związku z powyższym wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Puszczy Białowieskiej powinien zostać wykonany niezwłocznie.

SKUTKI NIEWYKONANIA WYROKU

Data ogłoszenia wyroku rozpoczyna początek biegu terminu trwania naruszenia, polegającego na braku wykonania tegoż wyroku. Oznacza to, że to od momentu wydania wyroku, tj. od dnia 17 kwietnia 2018 r., będzie naliczana ewentualna kara finansowa za niewykonanie wyroku w sprawie Puszczy Białowieskiej.

Komisja może rozpocząć kolejne postępowanie o niewykonaniu wyroku już od następnego dnia po wydaniu wyroku. W praktyce jednak, Komisja daje państwu członkowskiemu „rozsądny termin” na jego wykonanie.

Obecnie ten „rozsądny termin” to okres od kilku do kilkunastu miesięcy. Analizując sprawę Puszczy Białowieskiej, należy wziąć pod uwagę, że Komisja, jak i później Trybunał, prowadzili tę sprawę od początku w trybie przyspieszonym.

Dlatego można się spodziewać, że w razie zwlekania z wykonaniem wyroku, instytucje te zareagują o wiele szybciej, niż to się dzieje w standardowych sprawach. Szczególnie gdy, wykonanie wyroku polega przede wszystkim na uchyleniu dwóch decyzji, co nie wiąże się ze szczególnie skomplikowanymi i czasochłonnymi działaniami. Trybunał już wielokrotnie podkreślał, że państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia opóźnień w wykonaniu wyroku Trybunału.

KARY FINANSOWE

Komisja może ponownie wnieść skargę do Trybunału, jeżeli państwo członkowskie znajduje się w sytuacji „podwójnego uchybienia”, tj. gdy po popełnieniu uchybienia będącego przedmiotem pierwszego wyroku, w dalszym ciągu narusza przepisy prawa Unii Europejskiej. W takim wypadku Komisja może zwrócić się do Trybunału o nałożenie kar pieniężnych.

Kary pieniężne mogą składać się z okresowej kary pieniężnej¹ lub ryczałtu². Kary te mogą być też nałożone łącznie. Kary muszą być na odpowiednio wysokim poziomie, aby działały odstrasząco.

Przy obliczaniu wysokości kary uwzględnia się:

- wagę naruszonych przepisów oraz wpływ uchybienia na interesy ogólne i indywidualne;
- czas trwania uchybienia, czyli okres, w którym prawo UE nie było stosowane; oraz
- kondycję finansową kraju, tak aby grzywna miała efekt odstraszący.

W przypadku Polski kara okresowa może wynieść od 5 215 euro³ do 315 000 euro⁴ za każdy dzień naruszenia, a kara w postaci ryczałtu od 4 300 000 euro do kilkudziesięciu milionów euro.

¹ Okresowa kara pieniężna (za każdy dzień) to iloczyn standardowej kwoty bazowej (700 euro), wagi uchybienia (współczynnik o wartości od 1 do 20), czasu trwania naruszenia (współczynnik o wartości od 1 do 3) oraz współczynnika „n”, uwzględniającego możliwości finansowe danego państwa członkowskiego, obliczonego na podstawie jego PKB oraz liczby głosów, jakimi dysponuje ono w Radzie (dla Polski współczynnik ten wynosi obecnie 7,45).

² Ryczałt stanowi iloczyn standardowej kwoty bazowej w wysokości 230 euro, wagi naruszenia (współczynnik od 1 do 20), współczynnika „n” oraz liczby dni, w których naruszenie utrzymuje się pomiędzy datą pierwszego wyroku a datą zakończenia naruszenia lub datą wydania wyroku określającego karę finansową. Kara ryczałtowa nie może być niższa niż 4 300 000 euro w przypadku Polski

³ Stawka dzienna = 700 euro x 1 x 1 x 7,45 = 5 215 euro.

⁴ Stawka dzienna = 700 euro x 20 x 3 x 7,45 = 315 000 euro