

## UZASADNIENIE

Zmiany w przepisach prawnych ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach ( t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 z późn. zm.) są potwierdzeniem odpowiedzialności ustawodawcy za środowisko, w tym przyrodę i lasy. Konieczność zmian ma także swoje uzasadnienie w normach i obowiązkach konstytucyjnych, nowych wymogach UE oraz oczekiwaniach społecznych.

Na wstępie, należy podkreślić, że w prawie krajowym zakres przepisów obowiązujących w lasach nie ma charakteru samoistnego lecz stanowi co najmniej dwutorowy zakres norm ustawodawczych. Normy te w ujęciu materialnym łączą się obejmując poza ustawą o lasach, także ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody ( t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 z późn.zm.).

Zmiany przepisów „Ustawy o lasach” powiązane są z celami ogólnymi dostrzeganymi przez Organizację Narodów Zjednoczonych oraz Unię Europejską wyrażonymi w nowych przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 995/2010 (Dz. Urz. UE L 150 z 9.06.2023, str. 206), które muszą być stosowane w sposób bezpośredni w zakresie minimalizacji wylesiania i degradacji lasów a także dla przeciwdziałania zmniejszeniu różnorodności biologicznej oraz ograniczania wkładu Unii w emisję gazów cieplarnianych. Powyższe rozporządzenie 2023/1115 w preambule akcentuje zapewnienie przez lasy różnorodności oraz korzyści środowiskowych. Chodzi tu o korzyści gospodarcze i społeczne oraz zapewnienie różnorodności biologicznej.

We wstępie tego aktu dokonano krytyki wylesiania i degradacji lasów. Normy nowego rozporządzenia 2023/1115 kierowane są do podmiotów wprowadzających do obrotu na rynek UE m.in. drewno oraz podmiotów, które to drewno wywożą poza UE oraz wpływające na zmniejszenie „wkładu Unii w emisję gazów cieplarnianych i globalną utratę różnorodności biologicznej” (art. 1 ust.1 lit. a i b rozporządzenia 2023/1115). Rozporządzenie jest zbiorem norm kształtujących zakres definicyjny ( co powoduje, że kształtowanie w prawie krajowym zawartych tam definicji jest zbędne), obowiązki podmiotów, w tym obowiązki podmiotów handlowych, konieczności realizacji zasady należytej staranności oraz uproszczonej należytej staranności, przy wprowadzaniu produktów do obrotu i wymogi dotyczące gromadzenia informacji a

także w zakresie ryzyka, obowiązku przeprowadzania kontroli np. podmiotów handlowych, sprawozdawczości i kar. Rozporządzenie 2023/1115 określa procedury kontrolne oraz zasady współpracy między organami, pozostawiając Komisji kwestie obsługi elektronicznej interfejs. Poza tym, powyższe rozporządzenie zawiera zasady oceny krajów oraz normy dotyczące współpracy z państwami trzecimi. Ponadto, kształtuje przepisy dotyczące „systemu informacyjnego”, który do dnia 30 grudnia 2024 r. Komisja ustanawia i następnie utrzymuje system informacyjny (w zakresie należytej staranności – zob. art. 33). Rozporządzenie 2023/1115 do dnia 30 czerwca 2024 r. normuje obowiązek przedstawiania ocenę skutków i ocenę wpływu towarów na wylesianie i degradację lasów (szczegóły zob. art. 34 i następne dotyczące kolejnych terminów związanych z „przeglądem”). Mając świadomość powyższego, koniecznym jest sprostanie wymogom zawartym w art. 14 rozporządzenia 2023/1115, który wprost normuje obowiązki państw członkowskich i ich organów odpowiedzialnych za wypełnienie obowiązków wynikających z rozporządzenia („Państwa członkowskie wyznaczają właściwy organ lub właściwe organy odpowiedzialne za wypełnienie obowiązków”) oraz jego datę, czyli „do dnia 30 grudnia 2023 r. państwa członkowskie zgłaszają Komisji nazwy, adresy i informacje kontaktowe właściwych organów” odpowiedzialnych za realizację wyznaczonych norm.

Istnienie powyższych uregulowań prawnych nie może funkcjonować w oderwaniu od dotychczasowych norm krajowych. Projekt zmian ustawy o lasach i ustawy o ochronie przyrody, podążając za światowymi trendami zmian cywilizacyjnych i oczekiwaniami społecznymi w zakresie przyrodniczym i leśnym wychodzi naprzeciw wykonywaniu norm prawnośrodowiskowych, których realizacja w praktyce nadal nie jest zadawalająca. Dlatego, koniecznym jest aby czynniki powodujące nieodwracalne szkody środowiskowe i dalszą jego degradację zatrzymać w sposób radykalny i natychmiastowy. Rozwiązania proponowane w projekcie nowelizacji są potwierdzeniem dbałości ustawodawcy o przyrodę i lasy.

Przy projektowaniu zmian w ustawie o lasach pamiętano o priorytetach ONZ wyrażonych w Agendzie 2030, której ważnym celem jest przeciwdziałanie wylesieniu i pustynnieniu dokonującemu się w wyniku działalności człowieka mające nastąpić poprzez lepsze zarządzanie lasami. Wzięto też pod uwagę „Cel 15” tej agendy, który sformułowany jest w formie wyznacznika realizacyjnego, zmierzającego do przywracania oraz promowania w sposób zrównoważony ekosystemów lądowych, pamiętając o gospodarowaniu lasami. Właściwe gospodarowanie w lasach na arenie

międzynarodowej widziane jest w sposób wyraźny jako element zwalczania pustynnienia i degradacji gleby. Natomiast brak odpowiednich zmian, inicjatyw i dalsza bierność środowiskowa w wielu obszarach działań, w tym w zakresie zrównowżenia gospodarowania lasami doprowadzi do dalszej utraty różnorodności biologicznej. Dlatego, celem proponowanych zmian projektowych jest przeciwdziałającym wylesieniu obszarów cennych dla społeczeństwa oraz ograniczenie działań, które w konsekwencji powodują pustynnie i problemy w zakresie gospodarki wodnej.

Kolejnym argumentem do dokonania zmian w dotychczasowych przepisach prawnych ustawy o lasach są wyraźne tendencje o charakterze strategicznym sformułowane w obszarze leśnym a wyrażone rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2022 r. w sprawie nowej strategii leśnej UE 2030 – zrównoważona gospodarka leśna w Europie (2022/2016(INI)) (2023/C 125/02) respektująca między innymi porozumienia paryskie w sprawie zmian klimatu (COP 21). Strategia leśna zakłada wspieranie wielofunkcyjności lasów, w tym ich zrównoważonego społeczno-gospodarczego przeznaczenia, co uzasadnia koncepcję lasów dedykowanych celom społecznym. Zadaniem projektu jest także pogłębienie ochrony lasów służących społeczeństwu poprzez wprowadzenie kategorii ochronnych w obszarze przyrodniczym i leśnym wokół miast o mniejszej niż dotychczas liczbie mieszkańców. Obecnie zgodnie z art. 15 pkt.7 lit. a ustawy o lasach ( t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 z późn. zm.) możliwość ta istniała w otoczeniu miast powyżej 50 tys. mieszkańców, niniejszy projekt obejmuje mniejsze miasta, czyli takie, które mają ponad 35 tys. mieszkańców.

Projekt jest także następstwem założeń środowiskowych UE zawartych w tzw. „Programie siódmym” wyrażonym w decyzji Parlamentu i Rady nr 1386 /2013/UE w sprawie ogólnego unijnego programu działania do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” ( Dz. Urz. Z 28.12.2013 , s.171), który formułuje wizję na 2050 rok, zakładającą dobrą jakość życia, o której świadczą odpowiednie warunki środowiskowe (w tym przyrodnicze) i zdrowotne. Kontynuację tych działań, wyrażono w „Europejskim Zielonym Ładzie”, który jest planem działania dla Europy zakładającym, że w 2023 r. nastąpi wzmocnienie przepisów dla zwiększenia pochłaniania dwutlenku węgla w sektorze użytkowania gruntów i leśnictwa. W tym miejscu należy podkreślić rolę koncepcji i inicjatyw społecznych oraz politycznych w kształtowaniu się nowoczesnego społeczeństwa, którego celem jest rzetelna edukacja środowiskowa będąca wymogiem niezbędnym dla przeciwdziałania

dalszej degradacji środowiska, w tym terenów leśnych i cennych przyrodniczo. Poza powyższymi miękkimi wymogami, ważnym uzasadnieniem dla projektowanych zmian prawnych są nowe koncepcje prośrodowiskowe akcentujące sprawiedliwość środowiskową (obok dotychczasowej zasady zrównoważonego rozwoju), rozumianą jako wartość pożądaną dla życia w zdrowiu i czystym środowisku. Sprawiedliwość środowiskowa, ma być zagwarantowana w jednakowym stopniu dla różnych grup społecznych i na różnym terenie, np. w obszarze miejskim i na terenach wokół nich, co potwierdza konieczność dokonania zmian proponowanych w projekcie ustawy. Wszystko to uzasadnia respektowanie dotychczasowych konstrukcji prawnych w obszarze form ochrony przyrody wynikających z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 z późn.zm.),

Dwutorowość koncepcji ochrony lasów w Polsce narzuca konieczność doprecyzowania na tym tle koncepcji ochronnej łącznie z jej podstawowym aparatem pojęciowym. Taki też koncept przyjęto w definiowaniu pojęcia „lasu” (zawartej dotychczas w ustawie o lasach) w aspekcie doprecyzowania jego „przeznaczenia” nie tylko, jak dotąd „do produkcji leśnej” ale także jako: 1) „przeznaczony do ochrony przyrody”, 2) „przeznaczony do użytku społecznego”.

Prawny obowiązek zapewnienia ochrony środowiska (w tym przyrody) unormowany w art. 5 i art. 74 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 488) w postaci zasady zrównoważonego rozwoju i jej konieczności realizacji w działaniach nałożonych na władzę publiczną dla „zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnym i przyszłym pokoleniom” musi być realny. Art. 74 ust. 4 nakazuje władzy publicznej wspieranie obywateli w działaniach prośrodowiskowych. Z kolei art. 68 ust.4, który skierowany jest bezpośrednio do władz publicznych musi być realizowany poprzez faktyczne uprawnienia tego organu, zwłaszcza w dobie rosnącej świadomości społecznej. Należy przypuszczać, że konsekwencją niezadowolenia z jakości środowiska (w tym przyrody i obszarów leśnych) będą liczne pozwy sądowe przeciwko władzy publicznej. Zwłaszcza, że dotychczasowe ich działania nie dawały oczekiwanych wymiernych efektów uwzględniających aspekty prewencji i egzekwowania norm związanych z minimalizacją wylesiania i jego kontrolą. Lasy w sposób nieuprawniony nie mogą stać się surowcem zaspakajającym braki w sektorze energetycznym. Zmiany w ustawie mają być przeciwdziałaniem w zakresie takich tendencji. Drewno wysokiej jakości nie może trafiać na opał lub do przemysłu energetycznego. Zakazy w tym zakresie są

odpowiedzią na szeroko akcentowany problem nieodpowiedzialnej gospodarki światowej. Polska musi brać czynny udział w zmianach w tym obszarze oraz wypełniać obowiązki jako część UE. Zwiększeniu odpowiedzialności za wykonywanie norm oraz konstytucyjnych obowiązków władzy publicznej służy nowa koncepcja konstrukcji odpowiedzialności w sektorze leśnym. Odpowiedzialność państwa w dziedzinie leśnictwa jest faktycznie odpowiedzialnością właściwego ministra, obecnie ministra właściwego do spraw środowiska. Zatem, pozostawienie jego kontroli oraz zobowiązania wobec społeczeństwa i przyszłych pokoleń dłużej nie może pozostać iluzoryczną. Powyższe argumenty są potwierdzeniem na przyjęcie nowej koncepcji organów leśnych kontrolowanych przez organ ministerialny.

W związku z powyższym wykonywanie zadań nałożonych na ministra musi odbywać się przy pomocy sprawnych narzędzi i podmiotów wykonujących na jego rzecz określoną pracę i zadania ustawowe. Dlatego, Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej staje się jednostką organizacyjną ministra właściwego do spraw środowiska oraz powołana zostanie Inspekcja Leśna stanowiąca jednostkę organizacyjną ministra właściwego do spraw środowiska. Z kolei organ centralny Lasów Państwowych w postaci Dyrektora Generalnego wzmocniony zostanie organem o charakterze opiniodawczo-doradczym w postaci rady naukowo-społecznej Lasów Państwowych.

Wyrazem realizacji zasady należytej staranności akcentowanej w rozporządzeniu 2023/1115 są zakładane przez projektodawcę zmiany w obszarze monitorowania wycinki lasów oraz wpływu prowadzonej gospodarki leśnej na przyrodę. W związku z tym, kolejnym celem ustawy jest wprowadzenie obszernego zakresu norm związanych z monitoringiem pozyskiwania i wykorzystania drewna ( do czego zobowiązuje wskazane wyżej rozporządzenie). Prowadzenie monitoringu drewna obejmuje zbieranie danych, gromadzenie ich oraz publiczne udostępnianie, czemu służy gradacja pojęć dotyczących biomasy i rozszerzony aparat pojęciowy unormowany w proponowanych zmianach.

Jak akcentowano wyżej, nieodłącznym elementem zmian koncepcyjnych jest urealnienie odpowiedzialności państwa za wykonywanie obowiązków środowiskowych w obszarze leśnym. Realizacja norm w praktyce jest możliwa przez skuteczną kontrolę a w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości doprowadzenie do zaniechania działań albo podjęcia czynności naprawczych lub ukaranie podmiotu, który dopuścił się nieprawidłowości. Dla zapewnienia należytej staranności i konieczności stosowania systemu kontrolnego oraz wypełnienia obowiązków wynikających z art. 14

rozporządzenia 2023/1115 projekt uzasadnianej ustawy wprowadza Inspekcję Leśną. Długo oczekiwana zmiana w tym względzie wzmocni dotychczasowy niepełny system służb, inspekcji i straży działający w zakresie środowiskowym. Niezbędnym jest powołanie inspekcji, której forma i działalność w ujęciu materialnym nie będzie budziła wątpliwości. Co oczywiste, koniecznym będzie sprecyzowanie zadań tej inspekcji w oddzielnym akcie prawnym, który doprecyzuje hierarchię, nazwy organów, określi zadania i inne elementy pragmatyki zawodowej inspekcji i inspektorów. Jednak już teraz, zmiany dokonywane nowelizacją niosą za sobą niezbędne wyposażenie organów administracji publicznej, (w tym nowej inspekcji) w kary administracyjnoprawne oraz narzędzia potrzebne do egzekwowania odpowiedzialności karnej. Bowiem, to dotychczasowe niedopatrzenie ustawodawcy jest problemem koniecznym do natychmiastowego rozwiązania. Należy przypomnieć, że obecne normy wykroczeniowe i karne obejmują bardzo wąski zakres przepisów dotyczących lasów. Chociażby z tego względu należy już teraz dać wyraźną możliwość prawną praktycznego i proceduralnego funkcjonowania służbom i organom administracji publicznej oraz wymiarowi sprawiedliwości, dając im wyraźne narzędzia wynikające wprost z ustawy o lasach ( np. poprzez wprowadzenie nowelizacją „art. 66j. Kto wbrew obowiązkowi prowadzenia gospodarki leśnej na podstawie obowiązującego planu urządzenia lasu prowadzi czynności z jej zakresu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.” oraz „kto pozyskuje drewno albo świadomie dopuszcza do pozyskania drewna z naruszeniem warunków” ustawy „podlega odpowiedzialności jak za kradzież”).

Dla właściwej realizacji norm ustawowych wynikających z przyjętej koncepcji ochronnej przeciwdziałającej nieporządnym zjawiskom w gospodarowaniu lasami unormowano też pojęcia: pierwotnej biomasy drzewnej, wtórnej biomasy drzewnej oraz drewna poużytkowego, co znacznie ułatwi pracę organom leśnym i organom odpowiedzialnym za kontrole środowiskowe i leśne (w tym wizje terenowe) oraz właściwą realizację norm o charakterze administracyjnoprawnym i karnym. Bez doprecyzowania tych pojęć nie jest możliwa także odpowiednia ochrona terenów o specjalnym znaczeniu społecznym. Kolejnym argumentem zmian we wskazywanym obszarze jest uzyskanie spójności systemowej norm prawa leśnego, ochrony przyrody z obszarem norm w zakresie energii (chodzi tu o przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie

statystyki energii ((Dz. Urz. UE L 304 z 14.11.2008, s. 1, z późn. zm.) oraz krajową ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1436 z późn. zm.), które formułują już pewne zakazy w obszarze pierwotnej biomasa drzewna, która nie może stanowić drewna energetycznego, co ma przeciwdziałać bezmyślnemu przeznaczaniu najwartościowszego drewna dla celów energetycznych i na opał. Koncepcja nowelizacji zakłada także realizację dobrej praktyki leśnej w tym obszarze.

Nowelizacja obejmuje też zmiany w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz.1983) uchylając art. 5 pkt 4, dotyczący wpłat Dyrekcji Generalnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356), w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna, co likwiduje powiązanie zależnościowe tego instrumentu na linii administracja rządowa - administracja samorządowa, uzależniając ich finansowanie od ilości wyciętych drzew w Lasach Państwowych.

Istnieje też konieczność zaplanowania finansowania funkcjonowania i realizacji zadań przez Inspekcję Leśną.