

KRAJOWY SEKRETARIAT
Zasobów Naturalnych Ochrony Środowiska i Leśnictwa
NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”



www.solidarnosc.org.pl/szn

Siedziba: 76-004 Sianów, Trawica 8a

fax. (094) 318 52 28, kom. 600 833 541 -przewodniczący

e-mail zkuszlewicz@wp.pl

NIP: 898-15-61-379

REGON: 930966725

Konto Bankowe: Bank PKO BP I o. w Koszalinie: 45 1020 3017 0000 2902 0168 4216

Trawica 2022-02-25

OPINIA

Krajowego Sekretariatu Zasobów Naturalnych, Ochrony Środowiska i Leśnictwa NSZZ „Solidarność” dot. PROJEKTU ZMIANY USTAWY O LASACH – druk nr 619 (inicjatywa ustawodawcza Senatu).

Lektura przedstawionego do zaopiniowania projektu Ustawy o zmianie Ustawy o lasach daje podstawy do stwierdzenia, że projekt nie tylko zawiera poważne błędy prawne, ale w ogóle opiera się na przepisach, niemających zastosowania do procedowanej ustawy.

Załącznik I Konwencji z Aarhus, przywołanej w uzasadnieniu senackiego projektu zmiany ustawy o lasach, wymienia listę przedsięwzięć, których dotyczy Konwencja i co do których strony Konwencji zobowiązane są stosować jej zapisy. Są to przedsięwzięcia z zakresu:

1. sektora energetycznego:

- rafinerie ropy naftowej i gazu ziemnego;
- Instalacje do gazyfikacji i skraplania;
- elektrownie termiczne i inne instalacje spalające o mocy wejściowej 50 megawatów i więcej;
- piece koksownicze;
- elektrownie jądrowe i inne reaktory jądrowe, łącznie z likwidacją i demontażem takich elektrowni lub reaktorów (z wyjątkiem instalacji badawczych do produkcji i konwersji materiałów rozszczepialnych i paliworodnych, których maksymalna moc nie przekracza 1kW ciągłego ładunku termicznego);
- instalacje do wtórnego przetwarzania napromieniowanego paliwa jądrowego;
- instalacje przeznaczone:
 - do produkcji lub wzbogacania paliwa jądrowego;
 - do przetwarzania napromieniowanego paliwa jądrowego lub odpadów wysokoaktywnych;
 - do ostatecznego usuwania napromieniowanego paliwa jądrowego;
 - wyłącznie do ostatecznego usuwania odpadów jądrowych;
 - wyłącznie do składowania (planowanego na ponad 10 lat) napromieniowanego paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych w miejscu innym niż miejsce produkcji;

2. produkcji i obróbki metali (załącznik wymienia 9 szczegółowych pozycji);

3. przemysłu mineralnego (5 pozycji);

4. przemysłu chemicznego(16 szczegółowych pozycji);

5. gospodarki odpadami (4 pozycje);

6. oczyszczalnie ścieków o wydajności ponad 150000 równoważnika zaludnienia;

7. zakłady przemysłowe do:

- produkcji masy celulozowo-papierniczej z drewna lub z podobnych materiałów włóknistych;
- produkcji papieru i tektury, o zdolności produkcyjnej ponad 20 ton na dobę;

8. budowy dróg i linii kolejowych:
 - budowy dalekobieżnych linii kolejowych oraz portów lotniczych [2] z głównym pasem startowym o długości 2100 m i dłuższym;
 - budowy dróg samochodowych i autostrad;
 - budowy nowej drogi o czterech i więcej pasmach ruchu lub zmiana linii drogi lub poszerzenie istniejącej drogi o dwóch i mniej pasmach ruchu, tak aby zapewnić cztery lub więcej pasm ruchu, jeżeli ciągła długość odcinka nowej drogi lub zmiany linii drogi lub drogi poszerzanej będzie wynosiła 10 km i więcej;
9. budowy dróg wodnych:
 - śródlądowe drogi wodne i porty dla śródlądowego ruchu wodnego, które umożliwiają ruch statków o wyporności ponad 1350 ton;
 - porty handlowe, pirsy do załadunku i rozładunku połączone z portami lądowymi i zewnętrznymi (z wyjątkiem pirsów promowych), które mogą przyjmować statki o wyporności ponad 1350 ton;
10. programów wydobywania wód gruntowych lub programy sztucznego przetaczania wód gruntowych tam, gdzie roczna objętość wydobywanych lub przetaczanych wód jest równoważna lub przekracza 10 milionów metrów sześciennych;
11. prac na rzecz transferu zasobów wodnych (za wyjątkiem transferu wody do picia rurociągami):
 - pomiędzy zlewniami rzek tam, gdzie celem tego transferu jest zapobieganie ewentualnym niedoborom wody i gdzie objętość transferowanej wody przekracza 100 milionów metrów sześciennych rocznie;
 - we wszystkich innych przypadkach — prace na rzecz transferu zasobów wodnych pomiędzy zlewniami rzek tam, gdzie przepływ wieloletni w zlewni poboru wody przekracza 2000 milionów metrów sześciennych rocznie i gdzie objętość przemieszczanej wody przekracza 5 % tego przepływu;
12. wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego do celów komercyjnych tam, gdzie wydobywana objętość przekracza 500 ton na dobę w przypadku ropy naftowej i 500000 metrów sześciennych na dobę w przypadku gazu;
13. zapory i inne instalacje służące do powstrzymywania lub stałego przechowywania wody tam, gdzie nowa lub dodatkowa objętość wody powstrzymywanej lub przechowywanej przekracza 10 milionów metrów sześciennych;
14. rurociągi do transportu gazu, ropy naftowej lub chemikaliów o średnicy powyżej 80 mm i długości powyżej 40 km;
15. instalacje do intensywnej hodowli drobiu i świń o liczbie większej niż:
 - 40 000 miejsc w przypadku drobiu;
 - 2 000 miejsc do produkcji świń (powyżej 30 kg); lub
 - 750 miejsc dla loch;
16. kamieniołomy i górnictwo odkrywkowe tam, gdzie powierzchnia miejsca wydobycia przekracza 25 hektarów, lub wydobywanie torfu tam, gdzie powierzchnia miejsca wydobycia przekracza 150 hektarów;
17. budowa napowietrznych elektrycznych linii energetycznych o napięciu 220 kV i więcej oraz o długości większej niż 15 km;
18. instalacje do przechowywania ropy naftowej, produktów petrochemicznych lub chemicznych o pojemności 200000 ton lub więcej;
19. inne rodzaje działalności:
 - zakłady wstępnej obróbki (operacje, takie jak płukanie, bielenie, merceryzacja) lub barwienia włókien albo tekstyliów tam, gdzie wydajność obróbki przekracza 10 ton na dobę;
 - zakłady garbowania skór zwierzęcych i innych tam, gdzie wydajność przerobu przekracza 12 ton wykończonego produktu na dobę;
 - rzeźnie o dobowej wydajności tusz powyżej 50 ton na dobę;
 - procesy obróbki i przetwarzania mające na celu wytwarzanie produktów żywnościowych z:
 - surowców zwierzęcych (innych niż mleko) o dobowej wydajności wykończonych produktów większej niż 75 ton;
 - surowców roślinnych o dobowej wydajności wykończonych produktów większej niż 300 ton (wartość przeciętna w stosunku kwartalnym);

- oczyszczanie i przetwarzanie mleka, przy ilości uzyskiwanego mleka większej niż 200 ton na dobę (wartość przeciętna w stosunku rocznym);
- instalacje do usuwania lub recyklingu tusz zwierzęcych i odpadów zwierzęcych o wydajności przetwarzania ponad 10 ton na dobę;
- instalacje do powierzchniowego oczyszczania substancji, obiektów lub produktów z wykorzystaniem rozpuszczalników organicznych, w szczególności do wykańczania powierzchniowego, drukowania, powlekania, odtłuszczenia, impregnacji wodoodpornej, sortowania według wymiarów, malowania, czyszczenia lub impregnowania, o wydajności przerobowej powyżej 150 kg na godzinę lub powyżej 200 ton rocznie;
- instalacje do produkcji elektrod węglowych (trudno palnego węgla) lub elektrografitu poprzez spoielanie lub grafityzację.

Należy zwrócić uwagę, że w żadnym z przytoczonych punktów nie ma mowy o gospodarce leśnej jako działaniu, podlegającym zapisom Konwencji. W tej sytuacji jest poważnym nadużyciem i nieuprawnioną nadinterpretacją zapisów Konwencji twierdzenie, jakoby działalność z zakresu gospodarki leśnej, w tym użytkowanie zasobów drzewnych, mieściła się w treści punktu 20 cytowanego załącznika I do Konwencji, mówiącego że jej postanowieniom podlega także „działalność nieujęta w ustępach 1–19 tam, gdzie w ramach procedur oceny wpływu na środowisko, z mocy krajowego porządku prawnego, przewidziany jest udział społeczeństwa”. Jest bowiem absolutnie niemożliwe, aby Autorzy Konwencji, wymieniając tak szczegółowo wszelkie przedsięwzięcia jej podlegające, pominęli w nim tak podstawowy sektor gospodarki, jak leśnictwo i pozyskanie drewna, który przecież bezpośrednio dotyczy zasobów środowiska naturalnego.

Potwierdzeniem błędności interpretacji zapisów Konwencji, zmierzających do objęcia gospodarki leśnej jej postanowieniami, jest także informacja, zamieszczona na oficjalnej stronie internetowej Unii Europejskiej (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:l28056>) w której raz jeszcze podkreśla się, że udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji należy zapewnić w ramach procedury wydawania zgody na konkretne przedsięwzięcia (głównie przedsięwzięcia o charakterze przemysłowym) wymienione w załączniku I do Konwencji. Także i tutaj nie ma więc mowy o udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji co do ogólnych, wieloletnich planów gospodarki leśnej i ich realizacji a raczej podkreślenie, że prawo to dotyczy przedsięwzięć przemysłowych o charakterze jednorazowym, incydentalnym, innych sektorów gospodarki, mogących ingerować w środowisko naturalne.

Normy europejskie, powiązane z Konwencją z Aarhus

W dniu 26 maja 2003 roku Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły Dyrektywę 2003/35/WE w sprawie udziału społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska, która jednocześnie zaktualizowała dyrektywę Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 roku w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Dyrektywa 85/337/EWG jednoznacznie stwierdza, że stosuje się ją „do oceny skutków środowiskowych, wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko”, z wyłączeniem „przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego, ponieważ cele tej dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiągnięte w procesie ustawodawczym.” (art.1 pkt 5). Tak więc w Dyrektywie tej zostało *expressis verbis* zapisane, że **zasad udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć, mających wpływ na środowisko naturalne, o których mówi Konwencja z Aarhus, nie stosuje się do takiej działalności, jaką prowadzi PGL LP na podstawie odrębnej Ustawy o lasach. Jest więc jasne, że również wieloletnie Plany Urządzenia Lasu oraz Uproszczone PUL nie podlegają tym przepisom, a tym samym nie podlegają zaskarżeniu do sądu.**

Z kolei art. 2 Dyrektywy 2003/35/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 26 maja 2003 r. mówi że „Państwa Członkowskie zapewniają, że społeczeństwo otrzyma wczesne i skuteczne możliwości uczestnictwa w przygotowywaniu i modyfikowaniu lub rewidowaniu żądanych planów albo programów, sporządzanych na mocy przepisów wymienionych w załączniku I do tejże (Konwencji z Aarhus – przyp. JB). W prawie polskim dostęp taki jest zapewniony w procedurach konsultacji, poprzedzających przyjęcie Planu Urządzenia Lasu dla każdego nadleśnictwa. Na podkreślenie zasługuje fakt, że dotychczas tzw. „organizacje ekologiczne” bardzo rzadko korzystały z tej możliwości i zwykle nie uczestniczyły w procedurze konsultacji. Zamiast tego starają się znaleźć inne drogi uzyskania wpływu na prowadzoną przez PGL LP gospodarkę leśną, z pominięciem konieczności merytorycznej debaty z leśnikami, co samo w sobie jest już oznaką działania w tzw. „złej wierze”.

Wnioski co do prawnych aspektów projektu

Z analizy przytoczonych wyżej aktów prawnych Unii Europejskiej jasno wynika, że pominięcie planowej gospodarki leśnej jako obszaru, mającego wpływ na środowisko naturalne z zasad udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, jest całkowicie świadomym i zamierzonym działaniem, a tym samym skarga przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa C-432/21), wniesiona przez tzw. „organizacje ekologiczne” za pośrednictwem Komisji Europejskiej, nie ma uzasadnienia prawnego. Oznacza to także, że inicjatywa ustawodawcza Senatu RP, zmierzająca do zmiany ustawy o lasach w celu rzekomego usunięcia sprzeczności prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, wskazanego przez Komisję Europejską w skardze wniesionej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dniu 15 lipca 2021 r. (sprawa C-432/21), jest bezzasadna lub co najmniej przedwczesna do czasu ewentualnego rozstrzygnięcia skargi przez TSUE.

Podsumowując tę część opinii, można sformułować następujące uwagi.

1. Konwencja z Aarhus, na którą powołują się Autorzy projektu ustawy, nie dotyczy działań, realizowanych w ramach planowej gospodarki leśnej, a jedynie inwestycji przemysłowych, mogących mieć wpływ na środowisko naturalne;
2. Artykuł 9 ust. 2 i 4 Konwencji z Aarhus przewiduje dostęp do procedury sądowej jedynie w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań, a nie w celu wymuszenia przez „strony trzecie” realizacji ich wizji i pomysłów co do planowanej lub prowadzonej działalności;
3. Senacki projekt jest niezgodny z art. 1 pkt 5 Dyrektywy 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 roku;
4. Prawo do udziału społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki, mających znaczenie dla środowiska, jest w Polsce realizowane przez prawo do uczestnictwa zainteresowanych stron w spotkaniach na etapie tworzenia PUL;
5. Zasada dostępu społeczeństwa do udziału w decyzjach dotyczących środowiska naturalnego nie może być traktowana jako nadrzędna w stosunku do wszelkich innych zasad i przepisów prawa, w szczególności jej stosowanie nie może prowadzić do szkód społecznych i strat ekonomicznych podmiotów, prowadzących działalność gospodarczą;

UWAGI OGÓLNE

Gdyby przyjąć senacki projekt zmiany ustawy o lasach, wówczas oznaczałoby to nadanie tzw. „organizacjom ekologicznym” ogromnych uprawnień, *de facto* przekraczających uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa, realizowane przez powołaną do tego organizację gospodarczą, jaką jest Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”. Organizacje te miałyby bowiem prawo wstrzymywania podstawowej, zgodnej z polskim prawem, działalności gospodarczej, prowadzonej przez poszczególne nadleśnictwa, zwłaszcza w zakresie pozyskania i sprzedaży drewna, czego oczywistym skutkiem byłoby doprowadzenie do likwidacji głównego źródła przychodów LP, co w dalszej perspektywie musiałoby doprowadzić do upadłości PGL LP.

Proponowane w opiniowanym projekcie rozwiązanie stoją zatem w sprzeczności z Art. 63 ust. 3 Konstytucji RP: własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Projekt zmian w Ustawie o Lasach jest sprzeczny z zasadą, wyrażoną w art. 63 ust. 3 Konstytucji, gdyż narusza istotę prawa własności i może doprowadzić w praktyce do niemożności korzystania z praw właścicielskich, przysługujących PGL LP jako reprezentantowi Skarbu Państwa w odniesieniu do zasobów leśnych, a próba wprowadzenia ustawy, stojącej w sprzeczności z tą zasadą konstytucyjną, wytworzyłaby chaos prawny i doprowadziła do oczywistej dezintegracji systemu prawnego RP.

Co więcej: uprawnienia te w przedstawionym projekcie nie zostały obwarowane jakąkolwiek odpowiedzialnością tzw. „organizacji ekologicznych” za ewentualne straty i szkody, do jakich mogłyby doprowadzić niewłaściwe korzystanie z nich. Już sam ten fakt stanowi poważną „lukę prawną” przedstawionego projektu, mogącą doprowadzić do poważnych problemów nie tylko jednostki organizacyjne PGL LP, ale w konsekwencji szerokie kręgi społeczeństwa, poczynając od zakładów usługowych, pracujących na rzecz LP, przez zakłady przetwarzające drewno, a nawet zwykłych obywateli, zwłaszcza mieszkańców obszarów wiejskich, których często głównym źródłem utrzymania jest praca w lesie i na rzecz LP. Tym samym przyjęcie tego projektu z całą pewnością będzie skutkowało wzrostem szkodliwych i niepotrzebnych napięć i konfliktów społecznych.

Nadanie takich uprawnień bez określenia ich granic oraz obowiązków i odpowiedzialności za szkody, wynikłe z ich niewłaściwego stosowania, nie stanowi realizacji słuszych praw społeczeństwa do kontroli poczynąń organów administracji publicznej, ale prowadzi do anarchizacji życia społecznego poprzez poszerzanie obszarów nieodpowiedzialności. Jest także sprzeczne z wszelkimi zasadami prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż nie jest możliwe jej skuteczne i efektywne prowadzenie w sytuacji, gdy o ostatecznym kształcie planów gospodarczych, a więc i skutkach ekonomicznych, nie decyduje podmiot ją prowadzący, lecz nie ponosząca jakiegokolwiek odpowiedzialności „strona trzecia”.

Projektu tego nie da się też uzasadnić jakkolwiek rozumianą „wyższą koniecznością”, w tym w szczególności „obroną środowiska naturalnego przed niekorzystnymi skutkami prowadzonej działalności gospodarczej”, ponieważ ochrona lasów jest jednym z podstawowych zadań, realizowanych w sposób odpowiedzialny i zgodnie z ustawą przez PGL LP. Tymczasem skutki praktycznej realizacji wizji tzw. „organizacji ekologicznych” w stosunku do lasów, dobitnie obrazuje obecny stan tych fragmentów Puszczy Białowieskiej, na których pod żądaniem tychże organizacji wstrzymano wszelkie działania gospodarcze. Doprowadzono tam do masowego zamierania drzewostanów i w konsekwencji dewastacji lasów i siedlisk leśnych, czyli zniszczenia mienia o ogromnej wartości, a więc czyn, kwalifikujący się do odpowiedzialności karnej z art. 172 Kodeksu Karnego, jednak organizacje te nie poniosły do chwili obecnej jakiegokolwiek odpowiedzialności.

Z wielkim prawdopodobieństwem należy przyjąć, że podobne zagrożenie zawisłoby nad pozostałymi obszarami leśnymi, zarządzanymi obecnie przez PGL LP, gdyby wyposażyć tzw. „organizacje ekologiczne” w uprawnienia, przewidziane w przedstawionym senackim projekcie zmiany ustawy o lasach.

Tak więc, niezależnie od dalszego biegu opiniowanej sprawy, gdyby projekt tej ustawy miał zostać przyjęty i uchwalony, należałoby do niego wprowadzić co najmniej następujące zmiany:

1. jasno określić granice uprawnień i odpowiedzialność strony skarżącej za ewentualne szkody i straty, poniesione przez nadleśnictwo w związku z wniesioną skargą, o ile sąd orzeknie o jej oddaleniu;
2. zagwarantować, że uprawnienie do wniesienia skargi przysługuje wyłącznie stronie, która nie prowadziła i w żaden sposób nie popiera działalności sprzecznej z obowiązującym w RP prawem, w szczególności nie angażowała się w utrudnianie innym podmiotom prowadzenia legalnej działalności gospodarczej.

PRZEWODNICZĄCY
Krajowego Sekretariatu Zasobów Naturalnych
Ochrony Środowiska i Leśnictwa
Zbigniew Kuszelewicz