



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2015 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 859)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest zapewnienie stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT, (Dz. Urz. UE L 347 z 30.12.2005, str. 1, z późn. zm.)¹⁾, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2173/2005”, oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz. Urz. UE L 295 z 12.11.2010, str. 23)²⁾, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 995/2010”.

Nowelizacja rozszerza określony w art. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1153), zwanej dalej „ustawą o lasach”, zakres przedmiotowy o zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów rozporządzeń: nr 2173/2005 i nr 995/2010.

¹⁾ Rozporządzenie nr 2173/2005 określa zasady wdrażania systemu zezwoleń FLEGT, będących podstawowym instrumentem realizacji unijnego planu działania w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa. Celem planu jest ograniczenie nielegalnego wyrębu lasów poprzez wspieranie reform instytucji zarządzających zasobami leśnymi, w tym tworzenia systemu weryfikacji legalności drewna i produktów drzewnych. Warunkiem realizacji planu jest zawarcie pomiędzy Unią Europejską a danym państwem dobrowolnej umowy o partnerstwie (umowa taka zobowiązuje państwo partnerskie do wdrożenia systemu zezwoleń, gwarantujących, że drewno i produkty drzewne wysyłane do Unii Europejskiej pochodzą z legalnego źródła).

²⁾ Rozporządzenie nr 995/2010 ma na celu wzmocnienie walki z nielegalnym pozyskiwaniem drewna i związanym z nim handlem. Zakazuje ono wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna oraz pochodzących z takiego drewna produktów. Określa też obowiązki spoczywające na: podmiotach wprowadzających na rynek wewnętrzny drewno i produkty z drewna (obowiązek przestrzegania zasad należytej staranności, uregulowanych w art. 6 rozporządzenia) oraz na podmiotach handlowych, zbywających i nabywających na rynku wewnętrznym drewno lub produkty z drewna już wprowadzone do obrotu (obowiązek przechowywania przez co najmniej 5 lat informacji pozwalających zidentyfikować podmioty zbywające i nabywające drewno lub produkty z drewna).

Wprowadza ponadto art. 1a, zawierający formalne odwołanie do obu wymienionych rozporządzeń, wskazujący, że przepisy rozporządzenia nr 995/2010 odnoszą się także do ułomnych osób prawnych. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 3147) podkreśla się, iż ustawodawca unijny, formułując definicje „podmiotu” i „podmiotu handlowego” w rozporządzeniu nr 995/2010, przez odniesienie zarówno do osób fizycznych, jak i do osób prawnych, miał na celu objęcie wszystkich podmiotów zajmujących się wprowadzaniem drewna do obrotu i handlem drewnem. Art. 1a pkt 2 nie stanowi zatem niedozwolonej ingerencji w zakres rozporządzenia unijnego, lecz zapewnia właściwe jego wykonanie.

Ustawa nowelizująca realizuje zawarty w obu wskazanych rozporządzeniach obowiązek wydania przepisów dotyczących kar stosowanych w przypadku naruszeń przepisów rozporządzeń oraz podjęcia środków zapewniających prawidłowe ich wykonanie. W związku z tym wprowadzono do ustawy o lasach „Rozdział 9a Administracyjne kary pieniężne”, zawierający zasady określania administracyjnych kar pieniężnych za niedopełnienie obowiązków wynikających z przywołanych rozporządzeń.

W przypadku rozporządzenia nr 2173/2005 nowela wprowadza do ustawy o lasach sankcję, w postaci administracyjnej kary pieniężnej, za naruszenie art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia, tj. za przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów z drewna z terytorium państw partnerskich bez zezwolenia FLEGT, w wysokości dwukrotnej wartości celnej tych produktów (dodawany art. 66a ustawy o lasach). Organem wymierzającym karę, w drodze decyzji, będzie właściwy naczelnik urzędu celnego.

W przypadku rozporządzenia nr 995/2010 nowela wprowadza do ustawy o lasach kary za naruszenie przepisów art. 4 oraz art. 5 tego rozporządzenia. Przewidziano administracyjne kary pieniężne za:

- wprowadzanie do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów z drewna – w wysokości od 20 000 zł do 200 000 zł (dodawany art. 66b ustawy o lasach),
- naruszenie obowiązku stosowania zasad należytej staranności – w wysokości od 500 zł do 200 000 zł, oraz regularnego oceniania systemu zasad należytej staranności – w wysokości od 500 zł do 20 000 zł (dodawany art. 66c i art. 66d ustawy o lasach),
- naruszenie obowiązku przechowywania informacji pozwalających na zidentyfikowanie operatorów lub podmiotów handlowych dostarczających drewno lub produkty z drewna

oraz obowiązku przekazywania organom Inspekcji Ochrony Środowiska tych informacji – w wysokości od 500 zł do 2000 zł (proponowany art. 66e ustawy o lasach).

Organem właściwym do wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie art. 4 i 5 rozporządzenia nr 995/2010, w drodze decyzji, będzie właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Przy ustalaniu kar pieniężnych, przewidujących tzw. widełki kwotowe, organy wymierzające kary będą uwzględniać rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, skutki naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu.

Ustawa wprowadza także przepis przewidujący odstępianie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i umorzenie postępowania, w przypadku gdy wykazane zostanie, że do naruszenia doszło wskutek zdarzeń lub okoliczności, którym podmiot popełniający naruszenie nie mógł zapobiec.

Jednocześnie wprowadzono trzyletni okres przedawnienia karalności.

Podkreślić należy, iż odnośnie do zawartych w niniejszej ustawie regulacji w zakresie wprowadzenia systemu odpowiedzialności karno-administracyjnej i kar pieniężnych Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, w którym wyraził podgląd, że projektowane regulacje wydają się zapewniać realizację zakładanych celów oraz spełniają gwarantowaną konstytucyjnie zasadę proporcjonalności i dookreśloności prawa.

Wpływy z tytułu administracyjnych kar pieniężnych będą stanowić dochód budżetu państwa.

Przedmiotowa nowelizacja dokonuje ponadto zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 686, z późn. zm.), w której dodaje się przepis stanowiący, że do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy wykonywanie zadań wynikających z rozporządzenia nr 995/2010. Co zapewnia wykonanie art. 7 rozporządzenia nr 995/2010, zgodnie z którym państwa członkowskie Unii Europejskiej wyznaczają właściwy organ lub właściwe organy odpowiedzialne za stosowanie tego rozporządzenia.

Omawiana ustawa wprowadza również zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, z późn. zm.), które przewidują nałożenie na właściwego dyrektora izby celnej obowiązku sporządzenia i przedłożenia Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po upływie

każdego kwartału, informacji o podmiotach importujących drewno lub produkty z drewna, o których mowa w rozporządzeniu nr 995/2010.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 89. posiedzeniu w dniu 20 marca 2015 r. w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3147).

Projekt został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Finansów Publicznych). Pierwsze czytanie odbyło się w dniu 4 marca 2015 r. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3216) zaproponowała wprowadzenie poprawek o charakterze doprecyzującym (odnośnie do art. 66a ustawy o lasach) oraz redakcyjnym.

Podczas 89. posiedzenia Sejmu, w trakcie drugiego czytania zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu ustawy, przy jednoczesnym braku poprawek.

W trzecim czytaniu Sejm ustawę uchwalił w brzmieniu przedłożonym w sprawozdaniu Komisji.

III. Uwagi

Ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Jednakże należy podnieść następujące wątpliwości:

- podstawowe obiekcje na etapie prac sejmowych budziło usytuowanie regulacji zapewnianiających stosowanie rozporządzeń: nr 2173/2005 i nr 995/2010 w ustawie o lasach. Podkreślano, iż dotychczas określony zakres przedmiotowy ustawy o lasach nie obejmuje swym zakresem regulacji związanych w szczególności ze skupem drewna (na co wskazuje definicja „gospodarki leśnej” zawarta w art. 6 pkt 1 tejże ustawy), a niniejsza regulacja stanowi swoiste „zaśmiecanie” ustawy o lasach. Z uwagi na fakt, iż problematyka zasadności umiejscowienia przepisów wspólnotowych regulujących kwestie związane z obrotem drewnem nie została poruszona w uzasadnieniu do ustawy,

najwłaściwszym rozwiązaniem wydaje się odniesienie do powyższych wątpliwości, po wysłuchaniu argumentacji autorów projektu ustawy,

- przepis art. 1a pkt 1 dodawanego do ustawy o lasach stanowi, że sprawy dotyczące przywozu drewna do Unii Europejskiej określają przepisy rozporządzenia nr 2173/2005. Przepis w tym zakresie ma walor wyłącznie porządkowy (informacyjny) – tak czy inaczej bowiem nie budzi wątpliwości, że rozporządzenie (to), jako akt zajmujący w systemie prawa unijnego i systemie praw krajowych szczególne miejsce, skutkuje natychmiastowo i jest bezpośrednio stosowane w państwach Unii Europejskiej. Ponadto w uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazano celu uzasadniającego wprowadzenie tego przepisu do ustawy o lasach. Przepis art. 1a pkt 1 w przeciwieństwie do przepisu art. 1a pkt 2 ustawy o lasach, nie realizuje również celu w postaci zapewnienia właściwego wykonania rozporządzenia Unii Europejskiej. Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z § 11 Zasad techniki prawodawczej wadliwym jest zamieszczanie w tekście prawnym wypowiedzi o charakterze nienormatywnym.

Mirosław Reszczyński

Legislator