



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10.05.2018 r.

Adam Bodnar

V.7200.5.2018.PM

Pan
Henryk Kowalczyk
Minister Środowiska

Szanowny Panie Ministrze

I. W związku ze skargą Komisji Europejskiej w dniu 17 kwietnia 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) (dalej jako: Trybunał lub TSUE) wydał wyrok w sprawie C – 441/17¹ i orzekł, że: Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej:

– na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r.², poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża bez upewnienia się, że aneks ten nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty i obszaru specjalnej ochrony PLC200004 Puszcza Białowieska;

– na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, zmienionej dyrektywą 2013/17³, ponieważ nie ustanowiła koniecznych środków ochrony odpowiadających wymaganiom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do dyrektywy

¹<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de564b00c174154f089d35bd7f3e9683b5.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb3aOe0?text=&docid=201150&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=334329>

² Dalej jako: dyrektywa siedliskowa.

³ Dalej jako: dyrektywa ptasia.

92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, i gatunków wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy, a także gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2009/147, zmienionej dyrektywą 2013/17, i regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w tym załączniku, dla których wyznaczono obszar mający znaczenie dla Wspólnoty i obszar specjalnej ochrony PLC200004 Puszcza Białowieska;

– na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, ponieważ nie zapewniła ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych, a mianowicie bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*), zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*), rozmiarza kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), wymienionych w załączniku IV do tej dyrektywy, to jest nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża, oraz

– na mocy art. 5 lit. b) i d) dyrektywy 2009/147, zmienionej dyrektywą 2013/17, ponieważ nie zapewniła ochrony gatunków ptaków wymienionych w art. 1 dyrektywy ptasiej, w tym przede wszystkim sóweczki (*Glaucidium passerinum*), włóchatki (*Aegolius funereus*), dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*) i dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), to jest nie zapewniła, aby nie były one zabijane ani płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych, a ich gniazda lub jaja nie były umyślnie niszczone, uszkodzane lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża.

II. W uzasadnieniu wydanego wyroku Trybunał przypomniał, że dyrektywa siedliskowa nakłada na państwa członkowskie szereg obowiązków i specjalnych procedur, które mają zagwarantować zachowanie lub w danym przypadku odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej dla osiągnięcia bardziej ogólnego celu tej dyrektywy, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska obszarów chronionych na jej podstawie. Zezwolenie dotyczące planu lub przedsięwzięcia może zostać wydane tylko pod warunkiem, że właściwe władze uzyskały w chwili wydania decyzji zezwalającej na plan lub przedsięwzięcie pewność, iż nie będą one miały trwałych skutków szkodliwych dla integralności danego obszaru. W niniejszym przypadku Trybunał

stwierdził jednak, że przed wydaniem decyzji 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. Trybunał podkreślił w tym względzie, że ocena oddziaływania na środowisko, którą władze polskie przeprowadziły w 2015 r., nie mogła rozwiać wszelkich wątpliwości naukowych co do negatywnych skutków decyzji z 2016 r. dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

W ocenie TSUE, działania aktywnej gospodarki leśnej mają szkodliwe skutki dla siedlisk i gatunków chronionych na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska i w konsekwencji naruszają integralność tego obszaru. Trybunał stwierdził, że kwestionowane decyzje nie zawierają ograniczeń ze względu na wiek drzew lub na drzewostany objęte tymi działaniami, w szczególności w zależności od siedliska, na którym się znajdują. Ponadto decyzje te zezwalają na wycinkę drzew ze względów „bezpieczeństwa publicznego” bez jakiegokolwiek uściślenia konkretnych warunków uzasadniających wycinkę z tych względów. Zdaniem Trybunału argumentacja przedstawiona przez Polskę nie pozwala na uznanie, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej mogą być uzasadnione koniecznością ograniczenia gradacji kornika drukarza.

Dodatkowo Trybunał stwierdził, iż realizacja rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej prowadzi do zaniku części obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Takie działania nie mogą stanowić środków zapewniających ochronę tego obszaru. Trybunał podkreślił w tym kontekście, że kornik drukarz w ogóle nie został zidentyfikowany w planie zadań ochronnych z 2015 r. jako potencjalne zagrożenie dla integralności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, lecz że wręcz przeciwnie – usuwanie ponadstuletnich świerków i sosen zasiedlonych przez kornika drukarza zostało zidentyfikowane w tym planie jako takie potencjalne zagrożenie.

TSUE wskazał, że działania władz polskich 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.

Natomiast w zakresie dyrektywy ptasiej Trybunał zauważył, że wymaga ona od państw członkowskich podjęcia środków niezbędnych w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim. Dyrektywa ta zakazuje w szczególności: umyślnego niszczenia lub uszkodzenia gniazd i jaj danych gatunków, usuwania ich gniazd, a także umyślnego płoszenia tych ptaków (szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych), jeśli to płoszenie mogłoby mieć znaczenie w odniesieniu do celów tej dyrektywy. W tym względzie Trybunał zaznaczył, że kwestionowane decyzje, których wykonanie prowadzi w nieunikniony sposób do pogorszenia stanu lub zniszczenia obszarów rozrodu lub odpoczynku danych gatunków ptaków, nie zawierają konkretnych i specjalnych środków ochrony, które pozwoliłyby zarówno wykluczyć z ich zakresu stosowania umyślne negatywne oddziaływanie na życie i siedlisko tych ptaków, jak też zapewnić skuteczne przestrzeganie wspomnianych zakazów.

III. W związku z powyższym zachodzi konieczność podjęcia pilnych działań zmierzających do wykonania wyroku Trybunału z dnia 17 kwietnia 2018 r. w celu ochrony Puszczy Białowieskiej i doprowadzenia do stanu zgodności z prawem unijnym. Przypomnieć równocześnie należy, że skarga o stwierdzenie uchybienia państwa członkowskiego jest kierowana przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii, przez Komisję lub inne państwo członkowskie. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości stwierdzi uchybienie, państwo, którego to dotyczy, powinno jak najszybciej zastosować się do wyroku. Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku, może wnieść nową skargę i domagać się sankcji finansowych. Jednak w sytuacji nieprzekazania Komisji krajowych środków transpozycji dyrektywy Trybunał Sprawiedliwości może, na jej wniosek, nakładać kary pieniężne już na etapie pierwszego wyroku.

IV. Pragnę równocześnie przypomnieć, że na niezgodność decyzji Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r., znak DLP-I.611.16.2016 w przedmiocie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012 – 2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku między innymi z prawem

unijnym wskazałem już w skardze na przedmiotowe orzeczenie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2017 r. Podniosłem wówczas, że decyzja narusza art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie oceny siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE. L Nr 206 z 22 lipca 1992, str. 7).

Ponadto, decyzji zarzuciłem między innymi:

- naruszenie art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 363) poprzez nierozważenie – przed wydaniem decyzji – czy aneks do planu urządzenia lasu może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000;
- naruszenie art. 7 i 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23) poprzez ich niezastosowanie i niepełne zgromadzenie materiału dowodowego, a także art. 107 § 3 tej ustawy poprzez błędne zastosowanie i wadliwe skonstruowanie uzasadnienia wydanej decyzji.

Inicjując sądowoadministracyjną kontrolę decyzji Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r., kierowałem się w szczególności potrzebą ochrony prawa obywateli do współuczestniczenia w ochronie środowiska. To ostatnie wynika bowiem z zespołu norm konstytucyjnych (w szczególności z przepisów art. 74 Konstytucji RP), a także z wiążących Rzeczpospolitą Polską norm prawa międzynarodowego (Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r.⁴). Analizując procedurę, której końcowym elementem była wydana przez Ministra Środowiska 25 marca 2016 r. decyzja, stwierdziłem bowiem, że organ w sposób uchylający zasadom rządzącym procedurą administracyjną, pominął wszystkie (i niezwykle liczne) głosy krytyczne względem planowanych zmian w planie urządzenia lasu, pochodzące zarówno ze strony środowisk naukowych, jak również ze strony organizacji ekologicznych. Moim zdaniem, decyzja Ministra Środowiska wydana w takich warunkach winna była zostać uchylona, a postępowanie administracyjne powtórzone – tym

⁴ Dz.U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706

razem z zachowaniem wszelkich wymaganych prawem reguł i z wnikliwym rozważeniem całokształtu dostępnego materiału dowodowego.

Ubolewam nad tym, że zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁵, jak i Naczelny Sąd Administracyjny⁶ uznały moją skargę za niedopuszczalną, bowiem jej merytoryczna (a nie jedynie formalna – co miało miejsce) ocena mogłaby pozwolić na uniknięcie wydania dotkliwego wizerunkowo i ewentualnie, w przyszłości finansowo dla Polski wyroku Trybunału. Niezależnie od nadal występujących wątpliwości, co do trafności orzeczeń polskich sądów administracyjnych, wynikających przede wszystkim z nieuwzględnienia przy orzekaniu wiążącego prawa międzynarodowego – Konwencji z Aarhus, należy uznać za przesądzone, że na gruncie krajowego porządku prawnego zatwierdzenie planu (aneksu do planu) urządzenia lasu nie może zostać poddane sądowoadministracyjnej kontroli.

Oznacza to, że społeczeństwo (reprezentowane przez organizacje ekologiczne) pozbawione jest możliwości udziału w postępowaniu i sprawowania nad nim kontroli obywatelskiej. Kontrola taka – co wyraźnie pokazuje przykład zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża – byłaby jednak wskazana. Modyfikacja przepisów ustawy o lasach, polegająca na jednoznacznym wskazaniu decyzji administracyjnej, jako formy prawnej rozstrzygnięcia w przedmiocie zatwierdzenia planu (aneksu do planu) urządzenia lasu doprowadziłoby też polskie prawodawstwo do standardu wymaganego przywołaną wyżej Konwencją z Aarhus. Ma to tym większe znaczenie wobec skierowanego przez organizacje ekologiczne zawiadomienia w sprawie aktualnie obowiązujących regulacji dotyczących zarządzania lasami do Komitetu Konwencji z Aarhus (sprawa ACCC/C/2017/154, oficjalnie zakomunikowana Panu Ministrowi w końcu marca br.). W świetle stanowiska polskich sądów administracyjnych, stwierdzenie przez Komitet niezgodności krajowych regulacji z normami wynikającymi z Konwencji wydaje się wielce prawdopodobne.

Korekta obowiązujących rozwiązań ustawowych oznaczałaby wreszcie zapewnienie obywatelom możliwości rzeczywistej realizacji ich konstytucyjnego prawa i obowiązku ochrony środowiska.

⁵ Sygn. akt IV SA/Wa 2787/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9754E087D2>

⁶ Sygn. akt II OSK 2336/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0E07A55164>

VI. Reasumując, mając za podstawę art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958, z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o podjętych i planowanych działaniach mających na celu wykonanie wyroku TSUE oraz o stanowisku w sprawie umożliwienia stronie społecznej aktywnego udziału w tego rodzaju postępowaniach.

Z wyrazami szacunku

(Adam Bodnar)