

Environmental protection as an obligation of public authorities in the light of the judgment of the Court of Justice European Union in Case C-441/17 concerning felling of trees in the Białowieża Primeval Forest

Ochrona środowiska jako obowiązek władz publicznych na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-441/17 dotyczącego wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej

ABSTRACT

The subject of this statement will be to look at environmental protection as a responsibility of public authorities. This obligation is enshrined in Article 74, paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Poland, and its concretisation is the relevant statutory provisions. Recently, however, the implementation of this obligation has aroused a lot of emotion in both science and journalism. These resulted from the fact of increasing the limits of tree felling and physical undertaking of this felling in the Białowieża forest, on the basis of the decision of the Minister of Environment. The decision was challenged before the Court of Justice of the European Union, which found that Poland had infringed EU law. In the context of this judgment, the question arises as to whether the Polish authorities are in fact fulfilling well the obligations imposed by the legislator in the field of environmental protection, or whether not only EU law has been violated, but also the Constitution of the Republic of Poland.

STRESZCZENIE

Przedmiotem niniejszej wypowiedzi będzie spojrzenie na ochronę środowiska jako na obowiązek władz publicznych. Obowiązek ten został zawarty w art. 74 ust. 2 Konstytucji, a jego konkretyzacją są odpowiednie przepisy ustawowe.

W ostatnim czasie jednak realizacja tego obowiązku wzbudziła zarówno w nauce, jak i publicyście wiele emocji. Wynikały one z faktu zwiększenia limitów wycinki drzew i fizycznego podjęcia się owej wycinki w puszczy Białowieskiej, w oparciu o decyzję Ministra Środowiska. Decyzja ta została zaskarżona do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, który stwierdził naruszenie przez Polskę prawa unijnego. W kontekście tego wyroku pojawia się pytanie, czy władze RP rzeczywiście dobrze wypełniają nałożone przez ustrojodawcę obowiązki w zakresie ochrony środowiska, czy też doszło nie tylko do naruszenia prawa unijnego, ale również naruszenia Konstytucji RP.

Słowa kluczowe: *ochrona środowiska, obowiązki władz publicznych, wycinka drzew w Puszczy Białowieskiej*

Keywords: *environmental protection, obligations of public authorities, tree felling in the Białowieża Primeval Forest*

Wstęp

O tym, jak ważną częścią naszego codziennego życia jest środowisko, nie trzeba nikogo przekonywać. Dlatego też niespecjalnie dziwi fakt, że zainteresowanie problematyką związaną z jego ochroną w ostatnim czasie systematycznie wzrasta. A bezpośrednim tego dowodem w nauce są liczne konferencje i publikacje dotyczące tej tematyki, do których poniższa wypowiedź ma być przyczynkiem.

Jej przedmiotem będzie spojrzenie na ochronę środowiska jako na obowiązek władz publicznych. Jest to o tyle frapujące, że zwykle kiedy mówimy o podmiocie obowiązków konstytucyjnych, mamy na myśli obywatela, czy szerzej – „każdego” i co do zasady dokonujemy tego głównie w kontekście uiszczania różnego typu danin publicznych. Natomiast rzadziej poświęcamy uwagę debacie dotyczącej obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska. Przy czym jeżeli już taka debata się toczy, zwykle odbywa się w związku z konkretnymi wydarzeniami faktycznymi. Takimi w ostatnich latach był spór dotyczący wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej. Albowiem o ile Minister Środowiska przekonywał w ramach uzasadnienia swej decyzji, że wycinka drzew jest niezbędna ze względu na obecność kornika drukarza, o tyle ekologodzy i środowiska związane z ochroną Puszczy stały na stanowisku, że nie ma do niej podstaw, a w rezultacie jest ona bezprawna i godzi w dobro narodowe i ogólnoswiatowe. Decyzja ta została zaskarżona do Trybunału

Sprawiedliwości w Luksemburgu 17 kwietnia 2018 r., który uznał, że została ona wydana z naruszeniem przepisów prawa unijnego i toczący się spór rozstrzygnął na niekorzyść Polski.

Powyższy wyrok skłania do zadania następującego pytania: czy władze Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wycinkę drzew w Puszczy naruszyły także obowiązek ochrony środowiska wynikający z przepisów ustawy zasadniczej oraz prawa międzynarodowego?

Kontekst ustrojowy

Obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne został zawarty w art. 74 ust. 2 Konstytucji. Postanowienie to jest bezpośrednim rozwinięciem art. 5 Konstytucji¹, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Natomiast, co ważne, koresponduje on z innymi regulacjami związanymi z ochroną środowiska zawartymi w przepisach Konstytucji RP, które obejmują trzy grupy zagadnień:

- 1) ochronę środowiska traktowaną jako zadanie państwa (art. 5, 74, 68 ust. 4, art. 232),
- 2) ochronę środowiska traktowaną jako obowiązek o charakterze powszechnym (art. 86),
- 3) ochronę środowiska traktowaną jako podstawa do ograniczania praw i wolności (art. 31 ust. 3)².

Przy czym w przedstawionej klasyfikacji ów obowiązek plasuje się w pierwszej grupie – jako zadanie władz publicznych, co wynika z faktu, że normy w nim zawarte mają charakter programowy, ale – co podkreśla Marieta Czeakałowska – są „również z dyrektywami polityki państwa. Są to bowiem takie normy, które nakazują realizację konkretnych celów wskazanych przez

¹ P. Winczorek (2008). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa: „Liber”, s. 176.

² M. Górski (2016). *Komentarz do art. 74. ust. 2*. W: L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Art. 1–86*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 1691.

normodawcę, a nie precyzują określonych kierunków i metod zachowania się”³. Adresaci takich norm mają więc zakreślony pożądany cel bądź cele, lecz nie sprecyzowano w tych normach konkretnych kroków zmierzających do ich realizacji. Sam cel bądź cele wskazywane w takich normach odznaczają się swoistą trwałością, dlatego nie może dojść do tego, iż zostaną zrealizowane w stopniu, który powodowałby całkowite wypełnienie normy, a co za tym idzie – zwolnienie adresatów z dalszych działań. Wręcz przeciwnie, muszą oni stale wykazywać troskę o co najmniej zachowanie osiągniętego stanu rzeczy⁴. Można wysnuć z tego wniosek, iż specyfika tych norm polega na tym, że państwo ma obowiązek stale je realizować. Warto jednak zauważyć, że to, w jakim stopniu je zrealizuje, zależy od faktycznych oraz prawnych możliwości⁵, przy czym oczywiście nie bez znaczenia pozostają tu również możliwości finansowe kraju⁶.

Z charakteru norm programowych wynika więc, że mogą być one kierowane wyłącznie do władz publicznych⁷, których pojęcie należy w tym wypadku interpretować szeroko, włączając do tego katalogu wszystkie podmioty władzy publicznej z obszaru ustawodawczego, wykonawczego i sędziowskiego, ale – co ważne – także inne podmioty⁸, tj. „inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej”⁹. W związku z tym można przyjąć za N. Leśniak, że obowiązek ujęty w art. 74

³ M. Czekałowska, <https://wnus.edu.pl/ais/file/article/view/11/22.pdf>, s. 112 (dostęp: 28.04.2018).

⁴ K. Ryś, *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia i prawo do szczególnej opieki zdrowotnej*, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/19342/1/Rys_artykul_ZNPK, s. 119.

⁵ A. Frankiewicz, *Konstytucyjna regulacja własności w Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 186, <http://www.www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34397/0012.pdf> (dostęp: 28.04.2018).

⁶ A. Surówka, *Miejsce konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia w systemie praw i wolności człowieka i obywatela*, <http://marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk11/05.pdf> (dostęp: 28.04.2018).

⁷ K. Ryś, op. cit., s. 117.

⁸ M. Grzywacz, *Obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów*. W: J. Piecha (red.), *Wycinka drzew i krzewów*, dokumentLex, uwagi ogólne (dostęp: 28.04.2018).

⁹ Wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00. W: L. Garlicki (red.) (2007), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 13–14.

ust. 2 Konstytucji RP odnosi się do wszystkich szczebli administracji państwowej i jednocześnie obejmuje wszystkie sfery działań władz publicznych¹⁰.

Przystępując natomiast do omówienia przedmiotu analizowanej normy, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, czym w ogóle jest środowisko, a następnie przedstawić, co tak naprawdę oznacza jego ochrona.

Samo pojęcie „środowisko” jest stosunkowo szerokie. Jest to rezultatem faktu, iż termin ten funkcjonuje w różnych gałęziach prawa, w odmiennych dyscyplinach nauki, a co więcej – jest on powszechnie używany także w języku potocznym. Nie jest zatem zaskoczeniem, że jego rozumienie może być szersze, węższe, może obejmować różny wymiar czy zakres.

W języku potocznym pojęciem środowiska określa się otoczenie, w którym się znajdujemy, czyli wszystko to, co jest wokół nas i na nas oddziałuje. Możemy wymienić takie elementy środowiska jak: warunki socjalne, ekonomiczne, rozwojowe, lecz przede wszystkim warunki środowiska naturalnego¹¹.

Definicję środowiska z prawnego punktu widzenia podaje art. 3 pkt. 39 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (uPOŚ), uznając, iż pod pojęciem tym rozumie się „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”.

Z terminem tym bezpośrednio powiązana jest jego ochrona, której legalną definicję możemy znaleźć w art. 3 pkt. 13 uPOŚ, który stanowi, że przez pojęcie to rozumie się „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przy-

¹⁰ N. Leśniak, *Realizacja konstytucyjnych obowiązków ochrony środowiska przez samorząd terytorialny w Polsce*, http://bibliotekacyfrowa.pl/Content/59088/25_Nina_Lesniak.pdf, s. 393 (dostęp: 28.04.2018). Zob. Też B. Banaszak (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 438.

¹¹ L. Karski, *Znaczenie prawa ochrony środowiska*, http://www.seib.uksw.edu.pl/sites/default/files/leszek_karski_znaczenie_prawa_ochrony_srodowiska.pdf, s. 90 (dostęp: 28.04.2018).

rodniczych do stanu właściwego”. Przytoczona powyżej definicja wymaga jednak kolejnego rozwinięcia, a mianowicie chodzi o zwrot „równowagi przyrodniczej”, który w pojęciu ochrony środowiska stanowi zasadniczy element. Adekwatnie do treści art. 3 pkt 32 uPOŚ równowaga przyrodnicza to taki stan środowiska, „w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej”.

W oparciu o powyższe definicje nauka oraz judykatura dały odpowiedź na pytanie, w jaki sposób władze RP mają ów obowiązek ochrony środowiska zawarty w art. 74 ust. 2 Konstytucji realizować. Leszek Garlicki wskazuje, że poprzez „całokształt działań i instrumentów przeciwdziałających pogarszaniu się stanu środowiska, szczególnie istotne (art. 68 ust. 4) jest w tym zakresie przeciwdziałanie negatywnym skutkom degradacji środowiska”¹². Z kolei Agnieszka Jakubowska uznaje, że ochrona środowiska jako zadanie władz publicznych obejmuje „zespół takich działań i zachowań jednostek, organów i państw, które zmierzają do zapewnienia obecnym i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizację ich prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości, a zwłaszcza zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej”¹³.

Możemy zatem stwierdzić, że art. 74 ust. 2 Konstytucji RP odwołuje się z jednej strony do nakazu ochrony środowiska, w którym mieści się ochrona przed zanieczyszczeniem środowiska, ale z drugiej strony sprowadza się do nakazu zapobiegania wszelkim skutkom zanieczyszczenia środowiska, co należy przyjąć za swoisty wyraz doniosłości wskazanej normy. Pozwala to postawić tezę, że władze publiczne działające poprzez swoje organy są zobowiązane *ex lege* nie tylko do przestrzegania, ale i wykonywania wskazanych w zakresie ich kompetencji zadań dotyczących ochrony środowiska¹⁴.

Zadania te powinny obejmować w szczególności:

- tworzenie specjalnych instytucji prawnych, których działalność pozwoli zrealizować cele ochrony środowiska;

¹² Zob. L. Garlicki (2010). W: idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 3.

¹³ Users/Beata/Downloads/msr_1_jakubowska%20(2).pdf, s. 111 (dostęp: 28.04.2018).

¹⁴ A. Czekalkowska, op. cit., s. 114.

- umożliwianie obywatelom i zobowiązanie organów państwa do korzystania z działań tych instytucji;
- ustalenie kryteriów „oceny środowiskowej” działalności każdego podmiotu mającej wpływ na środowisko;
- określenie zasad egzekwowania odpowiedzialności za szeroko rozumiane szkody w środowisku (spowodowane zarówno działaniami, jak i zaniechaniami – np. przez nierealizowanie nałożonych obowiązków przez obywateli, organy państwa i inne podmioty)¹⁵.

Takie ujęcie zadań wykonywanych przez władze publiczne daje podstawę do innego ich podziału, a mianowicie na:

- tzw. zadania zobowiązująco-reglamentacyjne, wykonywane zasadniczo przez organy ochrony środowiska;
- zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym, wykonywane przede wszystkim przez organy administracji niezespolonej (m.in. przez inspekcję ochrony środowiska) oraz finalnie
- zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym oraz organizatorskim, skupione wokół organizowania działań związanych z ochroną środowiska, wykonywania czynności mających bezpośredni wpływ na stan środowiska, realizowanych przez organy szczebla zarówno centralnego, jak i lokalnego (w szczególności jako zadania własne samorządu terytorialnego)¹⁶.

Przy czym uwagę zwraca fakt, że obowiązek ten, choć został nałożony na władze publiczne, to znajduje się w rozdziale dotyczącym praw i wolności człowieka i obywatela. Dzieje się tak dlatego, że jest to prawo człowieka najnowszej generacji, wymiar tego prawa jest zdecydowanie ponadlokalny i ponadpaństwowy, a bezpośrednim dowodem tego jest fakt, iż jest ono przedmiotem licznych konwencji międzynarodowych¹⁷.

¹⁵ M. Górski (2015). *System prawa ochrony środowiska*. W: P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 33.

¹⁶ M. Czekałowska, op. cit., s. 113–114.

¹⁷ P. Winczorek, op. cit., s. 177.

Wycinka drzew w Puszczy. Stan faktyczny sprawy

Dyskusja wokół wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej trwa realnie od 2010 r., już wtedy bowiem pojawiły się pierwsze sygnały o konieczności jej przeprowadzenia i tym samym zwiększenia limitów w tym zakresie. Jednak ostatecznie decyzję wstrzymano. Dyskusja ta na powrót została zapoczątkowana przez leśników podległych Lasom Państwowym w 2012 r., z tym że zarówno wtedy, jak i przez kolejne lata nie podejmowano kroków radykalnie zwiększających limity wycinki drzew¹⁸. Stan ten zmienił się w 2016 r., kiedy to 25 marca decyzją Ministra Środowiska wydaną w związku z rozpatrzeniem wniosku Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 18 marca 2016 r. zatwierdzono aneks do planu urządzenia lasu, sporządzonego na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża, zwiększając limit pozyskania drewna (użytków przygodnych) na okres 10 lat z 60 tys. m³ do 188 tys. m³¹⁹, przy czym, co istotne, znaczna jego część została już wykorzystana. Ważne jest jednak w tej sprawie, na co zwracają uwagę ekolodzy, że ów plan zwiększenia limitów nie obejmował **Białowieckiego Parku Narodowego**, co wynika z faktu, iż zarząd nad parkami nie należy do Lasów Państwowych, a do oddzielnych jednostek podległych Ministrowi Środowiska. Podobnie jak zarząd nad ścisłymi rezerwatami przyrody, nawet jeśli nie leżą one w parku narodowym.

Wydana decyzja była szeroko komentowana zarówno w kraju, jak i za granicą. Co więcej, wzbudziła także wątpliwości Komisji Europejskiej, która 20 lipca 2017 r. złożyła skargę zmierzającą do stwierdzenia, że Polska uchybiła zobowiązaniom europejskiego programu ochrony środowiska Natura 2000 dotyczącym dyrektywy siedliskowej i dyrektywy

¹⁸ R. Chudy (2017). *Puszcza Białowieska – prawdziwa historia!*, „Monitor Leśny” z 31 lipca, <http://www.forest-monitor.com/pl/problem-puszczy-bialowieskiej> (dostęp: 28.04.2018).

¹⁹ Decyzja Ministra Środowiska z dnia 25 marca 2016 r., zatwierdzająca aneks do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża, DLP-i.61 1.1 6,2016, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Decyzja.pdf (dostęp: 28.04.2018); Aneks do planu urządzenia lasu sporządzony na lata od 2012 do 2021, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Aneks.pdf (dostęp: 28.04.2018).

ptasiej²⁰, zarzucając władzom polskim, że nie upewniły się, iż te działania gospodarki leśnej nie będą naruszać integralności obszaru. Ponadto Komisja wniosła do Trybunału o nakazanie Polsce, aby w oczekiwaniu na wyrok Trybunału co do istoty sprawy zaprzestała, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, aktywnych działań w zakresie gospodarki leśnej w niektórych siedliskach i drzewostanach, jak też usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze Puszczy Białowieskiej. Komisja uzupełniła ten wniosek o to, by mogła zostać nałożona kara pieniężna w przypadku nieprzestrzegania wprowadzonych nakazów. Postanowieniem z dnia 20 listopada 2017 r. Trybunał uwzględnił ten wniosek²¹.

Wszczęta procedura nie zatrzymała jednak wycinki drzew. Przy czym wycinką zostały objęte nie tylko zdegradowane świerki i sosny jako najbardziej podatne na działanie kornika, ale również ponadstuletnie dęby, które według obowiązującego planu urządzenia lasu i planu zadań ochronnych Natura 2000 powinny być wyłączone z wycinki. Lasy Państwowe w wystosowanym komunikacie uzasadniały, że wycinka nie była związana z walką z owadem, ale wynikała z planu drzewostanu nasiennego, a wskazane drzewa znajdowały się na jego terenie. Wycinka miała zatem charakter pielęgnacyjny.

Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu, rozstrzygając przedmiotową sprawę, w całości uwzględnił skargę wniesioną przez Komisję, przypominając,

²⁰ Natura 2000 jest programem „sieci obszarów objętych ochroną przyrody na terytorium Unii Europejskiej. Celem programu jest zachowanie określonych typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków, które uważane są za cenne i zagrożone w skali całej Europy. Wspólne działanie na rzecz zachowania dziedzictwa przyrodniczego Europy w oparciu o jednolite prawo ma na celu optymalizację kosztów i spójegowanie korzystnych dla środowiska efektów. Podstawą programu Natura 2000 są dwie unijne dyrektywy – dyrektywa ptasia, przyjęta w 1979 roku, a następnie zastąpiona dyrektywą z 2009 roku oraz dyrektywa siedliskowa (habitatowa) z 1992 roku. Cała sieć Natura 2000 liczy ponad 26 400 obszarów zajmujących ponad 318 tys. km² powierzchni morskiej i ponad 788 tys. km² powierzchni lądowej, co stanowi 18% powierzchni krajów Unii Europejskiej”. Polska przystąpiła do tego programu w traktacie ateńskim z 16 kwietnia 2003 r. Przepisy unijne będące podstawą dla tworzenia sieci Natura 2000 wprowadzono do polskiego prawa Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.). https://pl.wikipedia.org/wiki/Natura_2000 (dostęp: 28.04.2018).

²¹ Zob. komunikat prasowy nr 122/17, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-11/cp170122pl.pdf> (dostęp: 28.04.2018).

„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. I tak 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 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. 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”. „Zdaniem Trybunału argumentacja przedstawiona przez Polskę nie pozwala na uznanie, że rozpatrywane działania aktywnej gospodarki leśnej mogą być uzasadnione koniecznością ograniczenia gradacji kornika drukarza”.

„Poza tym Trybunał stwierdził, że realizacja rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej prowadzi do zaniku części obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Takie działania nie mogą więc wbrew temu, co twierdzi Polska, 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”. „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 odпочzynku niektórych chrząszczy saproksylicznych, które są chronione dyrektywą siedliskową jako gatunki będące przedmiotem

zainteresowania Unii i wymagające ścisłej ochrony”. Z kolei w odniesieniu do dyrektywy ptasiej 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”²².

Dla wskazanej sprawy istotny pozostaje również wątek związany ze strefami ochronnymi UNESCO. Konwencja, którą Rzeczpospolita Polska jest związana, pozwala na wycinkę drzew w puszczy jedynie w strefie IV, natomiast w pozostałych strefach – od I do III – już nie. Przy czym decyzja o zwiększeniu limitów w zakresie wycinki drzew owych wyłączeń wynikających z Konwencji już nie przewidywała, co oznacza, że zakładała ona pozyskanie również z drzewostanów stuletnich oraz z III strefy ochronnej UNESCO, i zgodnie z raportami ekologów oraz potwierdzeniami samych leśników była w tej strefie przeprowadzona. Między innymi nadleśniczy Grzegorz Bielecki w jednym z wywiadów zadeklarował, że prowadzi wycinki również w strefie dziedzictwa UNESCO, niemniej jednak, jak uzasadniał dalej²³: „Zapisy związane ze światowym dziedzictwem UNESCO nie funkcjonują w ogóle w polskim prawie. To umowa cywilnoprawna między UNESCO a Polską. Ta umowa międzynarodowa nie ma przełożenia wprost na nasze prawo, które obowiązuje leśników”²⁴.

Z prawnego punktu widzenia ta wypowiedź nieco mija się z prawdą, gdyż w świetle art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz

²² Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej KOMUNIKAT PRASOWY nr 48/18 Luksemburg, 17 kwietnia 2018 r. Wyrok w sprawie C-441/17 Komisja/Polska (Puszcza Białowieska).

²³ R. Jurszo (2017). *Raport o rzezi drzew w Puszczy Białowieskiej. Pod pilami Lasów Państwowych giną nawet 100 letnie dęby*, „OKO.press” z 3 kwietnia, <https://oko.press/raport-o-rzezi-drzew-puszczy-bialowieskiej-pilami-lasow-panstwowych-gina-nawet-100-letnie-deby/> (dostęp: 28.04.2018).

²⁴ M. Chołodowski (2017). *W Puszczy Białowieskiej dęby w pień! Nadleśniczy za nic ma okres łęgowy i UNESCO*, „Gazeta Wyborcza, Białystok” z 3 marca, <http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,21448887,w-puszczy-bialowieskiej-deby-w-pien-nadleśniczy-za-nic-ma-okres.html> (dostęp: 28.04.2018).

rozporządzenia, a na terenie ich obowiązywania – akty prawa miejscowego. To z kolei oznacza, że po ratyfikacji umowy międzynarodowej wyrażonej w formie ustawy uchwalonej zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120), podpisaniu przez Prezydenta RP i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw (art. 88 ust. 3) stają się częścią porządku prawnego RP, a co więcej – w przypadku kolizji z ustawami zwykłymi mają przed nimi pierwszeństwo²⁵.

Konwencja UNESCO z 1972 r. o ochronie dziedzictwa kulturalnego i naturalnego została ratyfikowana przez Polskę w 1976 r., a w związku z tym jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa i w pełni obowiązuje²⁶. Toteż z pełnym przekonaniem pozwala to stwierdzić, że przeprowadzona wycinka w strefach ochronnych godzi w nią.

Wnioski

Reasumując poczynione uwagi, nasuwa się naturalne pytanie: czy władze polskie decydują o zwiększeniu wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej dopełniły nałożonego na nie obowiązku wynikającego z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, którego istotą jest ochrona środowiska? W moim osobistym przekonaniu nie. Co więcej, można wręcz odnieść wrażenie, że władze polskie nie tylko nie dopełniły owego obowiązku, ale decydując się na zwiększenie limitów i tym samym wycinkę drzew w obszarze Natura 2000, podjęły działania wprost godzące w ten obowiązek. Wynika to z faktu, iż ustawa zasadnicza poprzez normę programową zawartą w przepisie art. 74 ust. 2 wyznacza władzom publicznym cel, jaki władze te mają osiągnąć, nie wymienia natomiast narzędzi służących do jego realizacji, ufając, że władze same dobiorą najlepsze z dostępnych narzędzi i środków do niego prowadzących. Niestety w przedmiotowym przypadku tak się nie stało, a władze nie tylko nie podjęły

²⁵ K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP*. W: M. Granat (red.) (2000), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Nałęczów, 1–4 czerwca 2000*, Lublin, s. 67.

²⁶ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. z 30 września 1976 r.).

działań służących ochronie, ale wręcz podjęły, jak czytamy w rozstrzygnięciu Trybunału Sprawiedliwości, działania o szkodliwych skutkach dla chronionego obszaru, stanowiących dla niego potencjalne zagrożenie, a w efekcie prowadzących do jego zaniku. W związku z tym w przedmiotowej sprawie możemy mówić nie tylko o naruszeniu przepisów prawa unijnego i międzynarodowego, ale również o naruszeniu konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska wynikającego z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP.

Finalizując powyższe rozważania, wobec deklaracji przedstawicieli resortu środowiska o zastosowaniu się do wyroku Trybunału pozostaje mieć tylko nadzieję, że do kolejnego takiego naruszenia prawa przez władze polskie nie dojdzie, tym bardziej że jego konsekwencją mogą być kary finansowe.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 438.
- Garlicki, L. (2010). W: idem (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 3.
- Górski, M. (2015). *System prawa ochrony środowiska*. W: P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 33.
- Górski, M. (2016). *Komentarz do art. 74. ust. 2*. W: L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Art. 1–86*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 1691.
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. z 30 września 1976 r.).
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej KOMUNIKAT PRASOWY nr 48/18 Luksemburg, 17 kwietnia 2018 r. Wyrok w sprawie C-441/17 Komisja/Polska (Puszca Białowieska).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.). https://pl.wikipedia.org/wiki/Natura_2000 (dostęp: 28.04.2018).
- Winczorek, P. (2008). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa: „Liber”, s. 176.

- Wójtowicz, K. *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP*. W: M. Granat (red.) (2000), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Nałęczów, 1–4 czerwca 2000*, Lublin, s. 67.
- Wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00. W: L. Garlicki (red.) (2007), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 13–14.

NETOGRAFIA

- Aneks do planu urządzenia lasu sporządzony na lata od 2012 do 2021, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Aneks (dostęp: 28.04.2018).
- Chołodowski, M. (2017). *W Puszczy Białowieskiej dęby w pień! Nadleśniczy za nic ma okres lęgowy i UNESCO*, „Gazeta Wyborcza, Białystok” z 3 marca, <http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,21448887,w-puszczy-bialowieskiej-deby-w-pien-nadlesniczy-za-nic-ma-okres.html> (dostęp: 28.04.2018).
- Chudy, R. (2017). *Puszcza Białowieska – prawdziwa historia!*, „Monitor Leśny” z 31 lipca, <http://www.forest-monitor.com/pl/problem-puszczy-bialowieskiej/> (dostęp: 28.04.2018).
- Czekałowska, M., <https://wnus.edu.pl/ais/file/article/view/11/22.pdf>, s. 112 (dostęp: 28.04.2018).
- Decyzja Ministra Środowiska z dnia 25 marca 2016 r., zatwierdzająca aneks do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża, DLP-i.61 1.1 6, 2016, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Decyzja.pdf (dostęp: 28.04.2018).
- Frankiewicz, A. *Konstytucyjna regulacja własności w Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 186, <http://www.www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34397/0012.pdf> (dostęp: 28.04.2018).
- Grzywacz, M. *Obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów*. W: J. Piecha (red.), *Wycinka drzew i krzewów*, dokumentLex, uwagi ogólne (dostęp: 28.04.2018).
- Jakubowska, A. *Ochrona środowiska – aspekty prawne zagadnienia*, file:///Users/Beata/Downloads/msr_1_jakubowska%20(2).pdf, s. 111 (dostęp: 28.04.2018).
- Jurszo, R. (2017). *Raport o rzezi drzew w Puszczy Białowieskiej. Pod pilami Lasów Państwowych giną nawet 100 letnie dęby*, „OKO.press” z 3 kwietnia, <https://oko.press/raport-o-rzezi-drzew-puszczy-bialowieskiej-pilami-lasow-panstwowych-gina-nawet-100-letnie-deby> (dostęp: 28.04.2018).

- Karski, L. *Znaczenie prawa ochrony środowiska*, http://www.seib.uksw.edu.pl/sites/default/files/leszek_karski_znaczenie_prawa_ochrony_srodowiska.pdf, s. 90 (dostęp: 28.04.2018).
- Komunikat prasowy nr 122/17, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-11/cp170122pl> (dostęp: 28.04.2018).
- Ryś, K. *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia i prawo do szczególnej opieki zdrowotnej*, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/19342/1/Rys_artykul_ZNPK, s. 119.
- Surówka, A. *Miejsce konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia w systemie praw i wolności człowieka i obywatela*, <http://marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk11/05.pdf> (dostęp: 28.04.2018).
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej KOMUNIKAT PRASOWY nr 48/18 Luksemburg, 17 kwietnia 2018 r. Wyrok w sprawie C-441/17 Komisja/Polska (Puszcza Białowieska).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.). https://pl.wikipedia.org/wiki/Natura_2000 (dostęp: 28.04.2018).

