

Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzaniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna

1. Przepisom prawa Unii Europejskiej w ramach polityki handlowej podlega przywóz drewna na rynek wewnętrzny² oraz obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna do obrotu³. Ustawodawca nakłada na kraje członkowskie szereg obowiązków związanych z przeciwdziałaniem nielegalnemu pozyskaniu drewna, wynikających z przepisów rozporządzeń nr 2173/2005⁴ oraz 995/2010⁵. Zasadniczo chodzi o realizację zakazu wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i związanych z tym niekorzystnych zjawisk społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych.

Zagadnienia prawne dotyczące obrotu drewnem podejmowane były w literaturze prawniczej⁶. Poruszone wątki dotyczą głównie, choć niewyłącznie, charakterystyki zasad przywozu, kontroli i nadzoru nad obrotem drewnem i nie wyczerpują problematyki określonej w tytule artykułu.

Za opracowaniem problematyki określonej w tytule przemawiają głównie względy społeczno-gospodarcze, a także praktyczne.

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2 Rozporządzenie 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 r., s. 1 z późn. zm.), zwane dalej „rozporządzeniem nr 2173/2005”.

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010 r., s. 23), zwane dalej „rozporządzeniem nr 995/2010”.

4 Przez „legalnie produkowane drewno” należy rozumieć „produkty z drewna wykonane z krajowego drewna, którego wyrąb był legalny lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z przepisami krajowymi tego państwa partnerskiego określonymi w umowie o partnerstwie” zgodnie z art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 2173/2005. Drewnem nielegalnie pozyskanym będzie więc drewno pozyskane poprzez wyrąb niezgodny z prawem kraju, w którym je pozyskano, lub gdy przywóz był niezgodny z prawem kraju, z którego je przywieziono.

5 Nielegalnie pozyskane drewno oznacza pozyskanie z naruszeniem mającego zastosowanie ustawodawstwa kraju pozyskania według art. 2 lit. g rozporządzenia nr 995/2010.

6 Zob., np. S. Bentkowski, Kontrola obrotu drewnem w prawie Unii Europejskiej, „Journal of Modern Science” 2016, t. 2/29, s. 389 i n.; W. Radecki, Odpowiedzialność w prawie leśnym, (w:) Polskie prawo leśne, A. Habuda (red.), Warszawa 2016, s. 306 i n.; J. Bieluk, K. Leśkiewicz, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2017, s. 302 i n.

Pozyskiwanie drewna w celach gospodarczych jest jednym z ważnych obszarów użytkowania lasów. Jednocześnie istotne jest to, by sposób pozyskiwania surowca nie wpływał negatywnie na ekosystem przyrodniczy, jakim jest las. Chodzi zatem o właściwe korzystanie z zasobów środowiska, przy jednoczesnym osiągnięciu celów ekonomicznych. Tymczasem, zgodnie z preambułą do rozporządzenia nr 995/2010, nielegalne pozyskiwanie drewna jest powszechnym problemem o międzynarodowym znaczeniu i stanowi zagrożenie dla lasów, gdyż jest częścią procesu wylesiania i degradacji lasów, będącego przyczyną około 20% światowych emisji CO₂, zagraża różnorodności biologicznej oraz szkodzi zrównoważonej gospodarce leśnej i rozwojowi lasów. Wreszcie nielegalne pozyskanie drewna przynosi negatywne skutki społeczne, polityczne i gospodarcze, stanowiące często przeszkodę w dokonywaniu postępów na drodze ku ładowi administracyjnemu oraz zagrażające źródłu utrzymania lokalnych społeczności zależnych od lasów.

Gdy chodzi o względy praktyczne, wskazać należy, że zgodnie z preambułą do rozporządzenia nr 995/2010 (pkt 27): „Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby stosowano skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje za naruszenie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym przez podmioty, podmioty handlowe i organizacje monitorujące”. Natomiast „zasady odpowiedzialności za naruszenie” wspomnianych przepisów unijnych rozporządzeń nr 2173/2005 oraz 995/2010 reguluje ustawa o lasach w art. 66a–66i. Na krajowym ustawodawcy spoczywa więc obowiązek zapewnienia efektywności prawa unijnego i skuteczności sankcji za naruszenia. Polski ustawodawca musiał zatem sprostać wyzwaniu realizacji założeń i celów unijnych ram prawnych regulujących sektor obrotu drewnem we wskazanym zakresie. Dlatego regulację tę należy analizować we wskazanych aspektach.

Mając powyższe na uwadze, celem rozważań jest charakterystyka administracyjnych kar pieniężnych uregulowanych w art. 66a–66i ustawy o lasach, związanych z naruszeniem przepisów rozporządzeń nr 2173/2005 i 995/2010 oraz dokonanie ich oceny w kontekście postulatów skuteczności, proporcjonalności i odstraszania wynikających ze wskazanych aktów prawnych. Struktura rozważań podporządkowana została wspomnianemu celowi.

2. Ustawodawca wprowadził rozwiązania prawne służące daleko idącej kontroli i nadzorowi nad wprowadzaniem drewna i produktów z drewna do obrotu. Rozporządzenie nr 2173/2005 jest wyrazem realizacji planu działania Unii Europejskiej w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa. Chodzi o uregulowanie zagadnienia nielegalnego wyrębu drewna i związanego z tym handlu. Zamiarem ustawodawcy jest przeprowadzenie reformy zarządzania i tworzenia odpowiednich narzędzi służących zmniejszeniu zużycia nielegalnie pozyskanego drewna, jak również przyczyniających się do osiągnięcia ważniejszego celu, jakim jest zrównoważona gospodarka zasobami leśnymi w państwach produkują-

cych drewno⁷. Utworzenie systemu zezwoleń ma więc służyć zapewnieniu, że na terenie Unii Europejskiej będą przywożone wyłącznie produkty z drewna, które zostało pozyskane legalnie, zgodnie z prawem krajowym państwa produkującego drewno⁸. System zezwoleń w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa, nazywany „systemem zezwoleń FLEGT”, oznacza wydawanie zezwoleń na wywóz produktów z drewna z państw partnerskich do Wspólnoty oraz wdrożenie go we Wspólnocie, w szczególności jego przepisów dotyczących kontroli granicznych⁹.

Przez termin „przywóz” ustawodawca nakazuje rozumieć „dopuszczenie produktów z drewna do swobodnego obrotu w rozumieniu art. 79 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/1992 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny”¹⁰. Przywóz do Unii Europejskiej produktów z drewna wywiezionych z państw partnerskich jest zakazany, jeżeli dostawa nie jest objęta zezwoleniem FLEGT¹¹, z wyjątkiem produktów z drewna gatunków wymienionych w załącznikach A, B i C do rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97, które są zwolnione ze wspomnianego wymogu¹². Przywóz produktów z drewna na podstawie zezwolenia FLEGT wydanego dla uczestnika rynku jest dozwolony w okresie ważności tego zezwolenia¹³. Natomiast produkty z drewna wywożone z państwa partnerskiego i wprowadzane do Unii Europejskiej przez jakikolwiek punkt celny muszą być objęte zezwoleniem tego państwa partnerskiego, stwierdzającym, że dane produkty z drewna zostały wykonane z krajowego drewna, którego wyrąb był legalny lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z przepisami krajowymi, jak określono w odpowiedniej umowie o partnerstwie. Natomiast do organów państw członkowskich należy kontrolowanie, czy każda dostawa drewna objęta jest ważnym zezwoleniem przed dopuszczeniem takiej dostawy do swobodnego obrotu w Unii.

Gdy chodzi o wprowadzanie do obrotu drewna i produktów z drewna oraz zbywanie i nabywanie drewna i produktów z drewna wprowadzonych do obrotu, to według rozporządzenia nr 995/2010 drewno i produkty z drewna oznaczają drewno i produkty z drewna określone w załączniku do tego aktu, z wyjątkiem „produktów z drewna lub części składowych takich produktów wytworzonych z drewna lub z produktów z drewna, których cykl życia zakończył się i w innym przypadku zostałyby one usunięte jako odpady”.

7 Pkt 2 preambuły do rozporządzenia nr 2173/2005.

8 Pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 2173/2005.

9 Art. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 2173/2005.

10 Art. 2 pkt 11 rozporządzenia nr 2173/2005.

11 Art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2173/2005. Skrót „FLEGT” oznacza zgodnie z pkt. 1 preambuły rozporządzenia 21173/2005 „Forest Law Enforcement, Governance and Trade”.

12 Art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2173/2005.

13 Art. 5 ust. 1 zd. 2 rozporządzenia nr 2173/2005.

Wyrażenie „wprowadzanie do obrotu” oznacza dostarczenie odpłatnie lub nieodpłatnie – dowolnym sposobem i niezależnie od stosowanej techniki sprzedaży – drewna lub produktów z drewna po raz pierwszy na rynek wewnętrzny do celów dystrybucji lub wykorzystania w ramach działalności handlowej. Termin ten obejmuje także „dostawę” przy zastosowaniu środków porozumiewania się na odległość określonych w innych przepisach¹⁴. Dostarczanie na rynek wewnętrzny produktów z drewna wytworzonych z drewna lub produktów z drewna już wprowadzonych do obrotu na rynku wewnętrznym nie stanowi więc „wprowadzania do obrotu”. Wprowadzanie do obrotu drewna i produktów z drewna oznaczać będzie zatem jakąkolwiek czynność podjętą w jakikolwiek sposób, także przez Internet, polegającą na umieszczeniu na rynku wewnętrznym wymienionych produktów, po raz pierwszy do celów dystrybucji lub wykorzystania w ramach działalności handlowej. Wyrażeniem tym nie będą objęte, jak się zdaje, dalsze czynności¹⁵, następcze po wymienionych w definicji i takie, które nie będą realizowane na rynku wewnętrznym¹⁶. Wprowadzanie do obrotu określonych w komentowanym przepisie produktów poddane zostało szczegółowym wymogom prawnym, w tym m.in. zasadom należytej staranności, zasadzie (*traceability*) identyfikowalności. Ustawodawca uregulował w rozporządzeniu nr 995/2010 obowiązki podmiotów wprowadzających drewno do obrotu. Również i w świetle tego aktu prawnego chodzi o zwalczanie zjawiska nielegalnego pozyskiwania drewna, stanowiącego zagrożenie dla lasów, które jest częścią procesu wylesiania i degradacji lasów, zagraża różnorodności biologicznej i szkodzi zrównoważonej gospodarce leśnej oraz rozwojowi lasów, i wielu innych niekorzystnych skutków¹⁷. Obrót drewnem obejmuje ustanowiony w rozporządzeniu nr 995/2010 zakaz wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów pochodzących z takiego drewna.

3. Ze wspomnianym zakazem wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna wiąże się regulacja, na mocy której ustawodawca nakłada na podmioty wprowadzające do obrotu drewno obowiązki związane z zasadą tzw. identyfikowalności (*traceability*), jak też w zakresie stosowania „systemów zasad należytej staranności”, a także odpowiednie obowiązki dotyczące kontroli na właściwe organy. Państwa członkowskie mają więc obowiązek zapewnienia, by sankcje za naruszenie przepisów były „skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”. Przepisy sankcjonujące zakazy określone wspomnianą wyżej regulacją prawa Unii Europejskiej zawarte

14 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 304 z 22.11.2011 r., s. 64) i poprzednio obowiązującą dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (Dz.Urz. WE L 144 z 4.06.1997 r., s. 19).

15 Zob. J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, *op. cit.*, s. 8.

16 Na temat rynku wewnętrznego zob. bliżej M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2006, s. 190 i n.

17 Pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 995/2010.

są w art. 66a-66i ustawy o lasach. Zgodnie z tytułem rozdziału 9a ustawy o lasach, są to „administracyjne kary pieniężne”. Dlatego płaszczyzną, w jakiej należy analizować wymienione rozwiązania ustawy o lasach jest zwłaszcza zasada efektywności unijnego prawa, szeroko odnoszona w literaturze do różnych szczebli wykonawstwa, delimitująca zakres krajowej autonomii instytucjonalnej i proceduralnej¹⁸, a także cechy sankcji wskazane w prawodawstwie unijnym. Muszą one bowiem realizować cele unijnych rozporządzeń, zwłaszcza zapewniać możliwość egzekwowania zakazu wprowadzania do obrotu nielegalnego drewna.

Pojęcie administracyjnej kary pieniężnej zawiera kodeks postępowania administracyjnego¹⁹. Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się „określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nałożoną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej” (art. 189b k.p.a.). Kary pieniężne są zagadnieniem uregulowanym także w art. 189a-189k k.p.a. Przepisy k.p.a. znajdują we wskazanym zakresie zastosowanie, jeśli przepisy ustawy o lasach nie będą zawierały w tym względzie rozwiązań szczególnych. Ustawodawca uregulował zwłaszcza kwestie intertemporalne dotyczące stosowania sankcji w postaci kar pieniężnych. Zgodnie z art. 189c k.p.a., jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony. Ponadto w art. 189g k.p.a. ustawodawca określił również termin przedawnienia w zakresie możliwości nałożenia kary (kara nie może być nałożona, jeśli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa – art. 189g § 1 k.p.a.) oraz jej egzekucji (kara nie podlega egzekucji, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana – art. 189g § 3 k.p.a.). W zakresie przedawnienia przyjąć należy, iż ustawa o lasach zawiera rozwiązania szczególne, tj. 3-letni termin przedawnienia.

Przyjęcie przez ustawodawcę administracyjnych kar pieniężnych jako sankcji za naruszenia rozporządzeń nr 2173/2005 oraz 995/2010 w ustawie o lasach oznacza, iż są to sankcje za tzw. delikt administracyjny, gdzie podstawą odpowiedzialności jest wyczerpanie jego znamion ustawowych²⁰. W orzecznictwie wyrażono pogląd, iż odpowiedzialność administracyjna powstaje na zasadzie winy obiektywnej, niezależnie od przesłanki winy, a przesłanka winy subiektywnej (zawinięcia) nie ma znaczenia dla samej możliwości nałożenia kary pieniężnej, ale wpływa na wy-

18 Por. M. Niedźwiedz, Pośrednie wykonywanie prawa UE przez administrację RP, (w:) Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego. Tom 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), 2014.

19 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, dalej zwana k.p.a.

20 Tak M. Wincenciak, Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Warszawa 2008, s. 100.

sokość nakładanej kary²¹. Nie ulega więc wątpliwości, iż przestanką wymierzenia kary w przypadku deliktów administracyjnych, o jakich mowa w art. 66a-66i ustawy o lasach, może być już samo naruszenie prawa, nawet jeśli było niezamierzone²², a ewentualny niski stopień zawinienia może mieć znaczenie dla ustalenia wysokości nakładanej kary, względnie odstąpienia od jej wymierzenia.

W kwestii winy w orzecznictwie przyjmuje się przykładowo w sprawach karnych, że na stopień zawinienia wpływają wszelkie okoliczności, które decydują o zakresie swobody sprawcy w wyborze i realizacji zachowania zgodnego z prawem, a w tym możliwość rozpoznania znaczenia czynu, możliwość podjęcia decyzji zgodnej z prawem i możliwość faktycznego sterowania swoim postępowaniem, a stopień winy najściślej zależy od stanu poczytalności²³. Wina uznawana jest za rodzaj klauzuli generalnej wymagającej odniesienia do konkretnego stanu, sprawca ponosi bowiem odpowiedzialność karną tylko na tyle, na ile można mu postawić zarzut, przy czym skalę tego zarzutu, a więc i zakres odpowiedzialności wyznaczają zasady subiektywizacji i indywidualizacji²⁴. Wina ujmowana jest m.in. w płaszczyznach umyślności i nieumyślności²⁵. W doktrynie prawa karnego wręcz wskazuje się na ustalenie treści strony podmiotowej czynu zabronionego, a mianowicie tego, czego sprawca chce (w wypadku *doli directi*), na co się godził (w wypadku *doli eventuali*), co przewidywał (w przypadku *luxuriae*) i wreszcie, czego nie przewidywał, chociaż mógł być przewidzieć (*negligentiae*), musi przebiegać w ścisłej relacji do znamion strony przedmiotowej²⁶.

Na gruncie regulacji sankcji określonych w art. 66a-66i ustawy o lasach wskazać można, że sprawcą będzie podmiot naruszający przepisy rozporządzeń – odpowiednio nr 2173/2005 i 995/2010, a jeśli podmiot ten wie, jest świadomy wymogów prawnych wynikających z przepisów, a mimo to dopuszcza się naruszenia, można będzie uznać, iż działa umyślnie²⁷. Jeśli natomiast podmiot nie działa świadomie z zamiarem naruszenia prawa albo nie może przewidzieć i liczyć się z naruszeniem, możliwe będzie stwierdzenie, iż działa on nieumyślnie. Co do zasady w żadnym wypadku kwestia świadomości nie będzie okolicznością zwalniającą, lecz co najwyżej łagodzącą wymiar „sankcji”, skoro do popełnienia deliktu administracyjnego dochodzi przez naruszenie konkretnego przepisu, chyba że organ stwierdzi podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 66f ust. 3 ustawy o lasach.

21 Zob. wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2015 r., II OSK 2243/13 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7834F319CF>.

22 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2011 r., VI SA/Wa 2053/11, Legalis.

23 Por. wyrok SA w Lublinie z dnia 16 stycznia 2007 r., II Aka 350/06, Legalis.

24 Por. wyrok SN Izba Karna z dnia 04 listopada 2002 r., III KK 58/02, Legalis.

25 J. Lachowski, Komentarz do art. 1 Kodeksu karnego, (w:) Kodeks karny. Komentarz, V. Konarska-Wrzošek (red.), WK 2016, Lex.

26 Tak, T. Kaczmarek, Ogólne dyrektywy sądowego wymiaru kary, (w:) Nauka o karze. Sądowy wymiar kary. System Prawa Karnego, tom 5, T. Kaczmarek (red.), 2015.

27 Por. P. Wojciechowski, Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, Warszawa 2016, s. 480.

Stopień zawinienia wpłynąć zatem może ewentualnie na obniżenie kary pieniężnej (względnie na odstąpienie od jej wymierzenia, jeśli jest niski), gdy podmiot działał nieumyślnie, jak też odpowiednio na jej podwyższenie, gdy podmiot działał z pełną świadomością naruszenia prawa.

Według brzmienia art. 66f ust. 2 ustawy o lasach, przy ustalaniu wysokości administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 66b-66e, uwzględnia się: rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 995/2010 oraz skutki naruszenia. Jak widać, istotne znaczenie dla ustalania wysokości kary w razie naruszenia przepisów ma zakres naruszenia. Należy tu mieć na uwadze granice naruszenia, obszar i skalę naruszenia oraz czas, w jakim nastąpiło naruszenie²⁸. Można w tym względzie analizować również to, ile przepisów i jakiego kalibru zakazy lub nakazy nie zostały zrealizowane.

Przesłanka wpływu naruszenia prawa na środowisko jest adekwatna do celów rozporządzenia nr 995/2010. Zgodnie z preambułą do rozporządzenia nr 995/2010: „(1) Lasy przynoszą różnorodne korzyści środowisku, gospodarce i społeczeństwu, między innymi dostarczają drewno i inne nieдрzewne produkty leśne oraz pełnią funkcje związane z ochroną środowiska, które są niezbędne dla ludzkości, takie jak utrzymywanie różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemu, a także ochrona systemu klimatycznego”. Z tych względów przedmiotem ochrony prawnej jest środowisko, a w tym las jako zasób środowiska.

Nadto, wartość drewna lub produktów z drewna również może rzutować na wysokość wymierzanej sankcji. Jeśli naruszenie będzie dotyczyło drewna lub produktów z drewna wysokiej relatywnie wartości, sankcja może być wyższa. Ponieważ ustawodawca nie wskazuje żadnych kryteriów oceny wartości drewna, należy przyjąć, że pozostaje to w sferze uznania administracyjnego organów wymierzających sankcję. Zupełnie pośrednio można by posiłkować się odniesieniem wartości drewna do wielkości obrotów podmiotu naruszającego, choć istotnie brakuje ku temu wyraźnej podstawy prawnej i propozycja ta ma charakter raczej postulatu *de lege ferenda*. Należy jednak pamiętać o konieczności zachowania proporcjonalności kary i jej adekwatności do rozmiaru działalności prowadzonej przez podmiot dopuszczający się naruszenia prawa. Wielkość obrotów mogłaby być odnoszona do konkretnego produktu, surowca, środka produkcji, z jakim naruszenie prawa się wiąże. Natomiast, jeśli bowiem podmiot naruszający trudni się jednocześnie produkcją i wprowadzaniem do obrotu także innych produktów, nie byłoby adekwatne branie pod uwagę wszystkich obrotów z całej prowadzonej działalności.

28 Por. znaczenie słowa zakres, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/zakres.html> (dostęp: 12.07.2017).

Gdy chodzi o kolejną przesłankę ustalania wysokości kary pieniężnej – dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 995/2010, przesłanka ta może dotyczyć okresu w przeszłości, przy czym nie wiadomo jak długiego okresu, aż do momentu popełnienia sankcjonowanego naruszenia. Chodzi zwłaszcza o to, czy podmiot naruszający dopuścił się naruszeń prawa, czy zachowania takie są powtarzalne, notoryczne, czy jedynie incydentalne. Jeśli wystąpiły w przeszłości naruszenia prawa, za które wymierzono sankcje, należy ustalić, czy są to naruszenia tych samych przepisów w niezmienionym brzmieniu. Wypada podkreślić, iż ustawodawcy nie może chodzić o jakiegokolwiek naruszenia prawa, lecz ewentualnie o tożsame przedmiotowo. Nie można uznać, że wymierzenie kary za inne niż oceniane naruszenia, w zakresie zupełnie odmiennym przedmiotowo, mogło rzutować na ocenę dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia prawa. W tym wypadku uznanie organu wydającego decyzję wymaga szczególnej staranności przy dokonywaniu oceny omawianej przesłanki.

Skutki naruszenia stanowią niewątpliwie płaszczyznę pozwalającą ocenić sytuację w sposób pełny, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności naruszenia, ewentualną ich odwracalność, możliwość naprawienia „szkody” w środowisku, w tym skutki społeczne. W orzecznictwie wskazano także, iż przy wymierzeniu sankcji należy uwzględnić zakres współpracy z organem, wreszcie zakres korzyści, które sprawca osiągnął z zachowania niezgodnego z prawem oraz faktyczne skutki, które naruszenie wywołało na rynku²⁹.

Ustawodawca przyjął, iż jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że do naruszenia doszło wskutek zdarzeń lub okoliczności, którym podmiot popełniający naruszenie nie mógł zapobiec, właściwy organ odstępuje od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i umarza postępowanie (art. 66f ust. 3 ustawy o lasach). Jest to sytuacja, w której co prawda doszło do naruszenia prawa, ale wskutek zdarzeń i okoliczności, którym podmiot naruszający nie mógł zapobiec, a zatem nie mógł podjąć działań prewencyjnych.

Ponadto, wpływy z tytułu administracyjnych kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa (art. 66g ust. 2 ustawy o lasach), zaś w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁰, z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują organom wymierzającym administracyjne kary pieniężne (art. 66h).

29 Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2013 r., VII SA/Wa 1136/13, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/vii-sa-wa-1136-13/nadzor_sanitarny/3142641.html (dostęp: 12.07.2017).

30 Dz.U. z 2017 r. poz. 201 i 648.

Dział III Ordynacji podatkowej dotyczy zobowiązań podatkowych. Do administracyjnych kar pieniężnych stosuje się więc odpowiednio przepisy dotyczące tej instytucji, a ponadto należności z tytułu kar w przypadku niespłacenia w terminie podlegają egzekucji administracyjnej³¹. Odpowiednie zastosowanie przepisów działu III Ordynacji podatkowej powoduje w szczególności odpowiedzialność zobowiązanego za zapłatę kar całym majątkiem podmiotu naruszającego (art. 26 Ordynacji podatkowej), a w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim odpowiedzialność ta obejmuje majątek odrębny podatnika oraz majątek wspólny podatnika i jego małżonka (art. 29 § 1 Ordynacji podatkowej). Wśród innych skutków stosowania Ordynacji podatkowej we wskazanym zakresie, wskazać można np. iż możliwe będzie także zabezpieczenie zapłaty kar pieniężnych przed terminem płatności na majątku zobowiązanego (art. 33 § 1 Ordynacji podatkowej), wpis hipoteki przymusowej (art. 35 § 1 Ordynacji podatkowej). Administracyjne kary pieniężne traktowane są przez ustawodawcę jak należności publicznoprawne³². Przyjęcie przez ustawodawcę sankcji za naruszenia przepisów rozporządzeń 2173/2005 i 995/2010 w postaci administracyjnych kar pieniężnych daje możliwość egzekwowania wspomnianych rozwiązań służących eliminowaniu zjawisku nielegalnego pozyskania drewna.

4. Na koniec należy mieć na uwadze, że w myśl art. 1a ustawy o lasach zakresem przedmiotowym tego aktu objęte zostały „zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów rozporządzeń nr 2173/2005 oraz nr 995/2010”. Jednakże wydaje się, że ustawa o lasach nie reguluje wyczerpująco wszystkich zagadnień związanych ze skupem drewna (na co wskazuje definicja «gospodarki leśnej» zawarta w art. 6 pkt 1 tejże ustawy) i na co zwracano już uwagę³³. Co do zasady polski ustawodawca spełnił obowiązek wprowadzenia sankcji za naruszenia przepisów wskazanych wyżej rozporządzeń służących zapobieganiu wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna, a wprowadzone rozwiązania – administracyjne kary pieniężne – można ocenić jako wystarczające w kontekście cech skuteczności, skoro nadają się do egzekucji administracyjnej i mogą być traktowane jak należności publicznoprawne. Natomiast w aspektach proporcjonalności, niektóre przesłanki ustalania wysokości kar, takie jak wartość drewna i produktów z drewna w świetle art. 66f ust. 2 ustawy o lasach, pozostają za bardzo niedookreślone, albowiem nie mają żadnego kryterium odniesienia. Wartość drewna i produktów z drewna jest „zmienną względną” w różnych okolicznościach. Można więc postulować wprowadzenie przez ustawodawcę konkretnego kryterium oceny, np. w relacji do wysokości osiągniętych dochodów.

31 Na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1201.

32 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., V Sa/Wa 1706/13, Legalis.

33 Opinia Senatu do ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 kwietnia 2015 r. (druk nr 859, www.sejm.gov.pl), por. także J. Bieluk, K. Leśkiewicz, Ustawa o lasach..., *op. cit.*, s. 306.

ADMINISTRATIVE FINANCIAL SANCTIONS FOR THE MARKETING
OF ILLEGALLY HARVESTED TIMBER AND TIMBER PRODUCTS

Keywords: timber, timber trade, administrative sanctions, wood

The legislator imposes a number of obligations on Member States to combat the illegal harvest of timber resulting from Regulations No. 2173/2005 and 995/2010. Member States should ensure that effective, proportionate and dissuasive sanctions are applied for infringement of the provisions of this Regulation, including by entities, traders and monitoring organizations. The rules of liability for infringement of the provisions of EU regulations No. 2173/2005 and 995/2010 are regulated by the the Forest Act in Art. 66a-66i. As a rule, the Polish legislator has complied the obligation to introduce sanctions for infringements of the UE regulations to prevent the marketing of illegally harvested timber and timber products. The measures introduced as a administrative sanctions can be assessed as sufficient in the context of effectiveness features, because they are applicable to administrative enforcement and may be treated as public law fees. From the proportionality point of view, certain legal conditions for determining the amount of penalties, such as the value of timber and timber products in the light of the Article 66f 2 of the Forest Act, are too vague, because they have no reference criterion. The legislator may impose a specific criterion for evaluation, eg. in relation to the level of income achieved.

Bibliografia:

- Bentkowski S., Kontrola obrotu drewnem w prawie Unii Europejskiej, „Journal of Modern Science” 2016, t. 2/29.
- Bieluk J., Leśkiewicz K., Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2017.
- Herdegen M., Prawo europejskie, Warszawa 2006.
- Kaczmarek T., Ogólne dyrektywy sądowego wymiaru kary, (w:) Nauka o karze. Sądowy wymiar kary. System Prawa Karnego, tom 5, T. Kaczmarek (red.), 2015.
- Lachowski J., Komentarz do art. 1 Kodeksu karnego, (w:) Kodeks karny. Komentarz, V. Konarska-Wrzosek (red.), WK 2016, Lex.
- Niedźwiedz M., Pośrednie wykonywanie prawa UE przez administrację RP, (w:) Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego. Tom 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), 2014.
- Radecki W., Odpowiedzialność w prawie leśnym, (w:) Polskie prawo leśne, A. Habuda (red.), Warszawa 2016.
- Wincenciak M., Sanckje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Warszawa 2008.
- Wojciechowski P., Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, Warszawa 2016.