



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 2 marca 2022 r.

**Druk nr 619 S**

---

**SPRAWOZDANIE**

**KOMISJI NADZWYCZAJNEJ DO SPRAW KLIMATU,  
KOMISJI ŚRODOWISKA**

oraz

**KOMISJI USTAWODAWCZEJ**

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach (druk nr 619)**

Marszałek Senatu w dniu 25 stycznia 2022 r. skierował do Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu, Komisji Środowiska oraz Komisji Ustawodawczej projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 2 marca 2022 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawkę i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Zastępca Przewodniczącego Komisji  
Środowiska  
(-) Jadwiga Rotnicka

Przewodniczący Komisji  
Nadzwyczajnej do spraw Klimatu  
(-) Stanisław Gawłowski

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach.

Jednocześnie upoważnia panią senator Danutę Jazłowiecką do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o lasach**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275 i 1718 oraz z 2022 r. poz. 84) w art. 22 dodaje się ust. 6 i 7 w brzmieniu:

„6. Zatwierdzenie, o którym mowa w ust. 1 i 2, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie określonym dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329).

7. Do wniesienia skargi uprawniona jest także organizacja ekologiczna, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 10 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 2021 r. poz. 2373 i 2389), powołująca się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum dwanaście miesięcy przed dniem wniesienia skargi.”.

**Art. 2.** W przypadku gdy zatwierdzenie, o którym mowa w art. 22 ust. 1 lub 2 ustawy zmienianej w art. 1, nastąpiło przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, skargę do sądu administracyjnego wnosi się w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Ustawa zmierza do 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). W przedmiotowej skardze Komisja Europejska w ramach zarzutów m.in. podnosi: brak zapewnienia możliwości zaskarżenia, przez organizacje ochrony środowiska, przed sądem planów urządzenia lasu – co jest niezgodne z postanowieniami Konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zwanej dalej „Konwencją z Aarhus”. Komisja Europejska zauważa, że 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. Art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus wymaga bowiem, by decyzje dotyczące planów i przedsięwzięć w rozumieniu art. 6 ust. 3 przywołanej dyrektywy mogły być zaskarżane przez organizacje ochrony środowiska przed sądem.

Nowelizacja ma na celu przede wszystkim dostosowanie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275 i 1718 oraz z 2022 r. poz. 84), zwanej dalej także „ustawą o lasach”, do wymogów prawa unijnego oraz Konwencji z Aarhus oraz jak najpełniejsze odniesienie się do zarzutów Komisji Europejskiej. Proponowany kierunek zmian pozwoli uniknąć potencjalnych negatywnych konsekwencji orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Plany urządzenia lasu w myśl art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach sporządza się dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, natomiast uproszczone plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów – art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, natomiast dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej na podstawie inwentaryzacji stanu lasów określa nadleśniczy – art. 19 ust. 4 ustawy o lasach.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o lasach plan urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – zatwierdza minister właściwy do spraw środowiska, zaś zgodnie z ust. 2 tego przepisu uproszczony plan urządzenia lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa – zatwierdza starosta, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych ugruntował się pogląd generalny, zgodnie z którym ani minister właściwy do spraw środowiska zatwierdzając plan urządzenia lasu, ani starosta zatwierdzając uproszczony plan urządzenia lasu, nie wydają decyzji administracyjnej. Ugruntowało się także w doktrynie i orzecznictwie stanowisko, że zatwierdzenia dokonywanego przez właściwego ministra nie można również zakwalifikować jako innego aktu lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329).

Tym samym należy zauważyć, że w trybie postępowania określonym w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego nie można wszcząć postępowania mającego za przedmiot uchylene planu urządzenia lasu bądź uproszczonego planu urządzenia lasu. Nie budzi także obecnie wątpliwości okoliczność, że zatwierdzenie przez ministra właściwego do spraw środowiska planu urządzenia lasu nie podlega kognicji sądów administracyjnych, o czym wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12 i co powtórzono w licznych późniejszych orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych.

Jednakże zgodnie z obowiązującą Polską Konwencją z Aarhus oraz regulacjami prawa unijnego, społeczeństwo powinno mieć dostęp do sądu w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Mając na uwadze ważną społeczną funkcję jaką pełnią lasy, a także ich wagę dla zachowania bioróżnorodności oraz przeciwdziałania zmianom klimatu, należy zapewnić jak najpełniejszą ich ochronę. W obecnej sytuacji sposób prowadzenia gospodarki leśnej pozostaje bez właściwej kontroli. Udział organizacji ekologicznych, a także Rzecznika Praw Obywatelskich reprezentujących w postępowaniu przed sądem administracyjnym stronę społeczną, będzie gwarancją adekwatnej kontroli w tak ważnej dla społeczeństwa sprawie.

## **2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym**

Proponowana w art. 1 projektu zmiana w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach wprowadza wprost możliwość zaskarżenia zatwierdzenia planu urządzenia lasu do sądu administracyjnego (dodawany ust. 6 w art. 22). Dzięki jednoznaczemu sformułowaniu, nie pozostawia się wątpliwości, że dokonywane przez ministra właściwego do spraw środowiska zatwierdzenie planu urządzenia lasu może być poddane kontroli sądowo-administracyjnej. Do zaskarżania przedmiotowych zatwierdzeń planów urządzenia lasu, zastosowanie znajdują zasady oraz tryb określone dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Treść proponowanego ust. 7 w art. 22 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach stanowi, że uprawnienie do wniesienia skargi na czynności przewidziane w ust. 1 i 2 tego przepisu, poza podmiotami wskazanymi w art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przysługuje także organizacji ekologicznej, powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum dwanaście miesięcy przed dniem wniesienia skargi. W związku z tym, iż na gruncie ustawy o lasach nie występuje pojęcie „organizacji ekologicznej”, aby uniknąć niepotrzebnych wątpliwości i zapewnić precyzję przepisowi ust. 7, posłużono się odesłaniem do art. 3 ust. 1 pkt 10 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, w którym zawarta jest definicja „organizacji ekologicznej”.

W celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych za zasadne uznano, aby przepisy proponowanych ust. 6 i 7 w art. 22 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach wprost obejmowały również przypadki, w których starosta zatwierdza uproszczony plan urządzenia lasu pomimo tego, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych nie kwestionuje się, że zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu przez starostę należy kwalifikować jako akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W myśl proponowanego przepisu intertemporalnego (art. 2 projektu) w przypadku gdy zatwierdzenie, o którym mowa w art. 22 ust. 1 lub 2 ustawy o lasach, nastąpiło przed dniem

wejścia w życie nowelizacji, skargę do sądu administracyjnego będzie można wnieść terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Zgodnie z art. 3 projektu, nowe przepisy wejdą w życie po upływie standardowego okresu spoczywania ustawy przewidzianego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

### **3. Konsultacje**

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji, oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

### **4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

<p><b>Tytuł projektu:</b> <i>ustawa o zmianie ustawy o lasach</i></p> <p><b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> Senator Danuta Jazłowiecka</p> <p><b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Miroslaw Reszczyński, główny legislator, tel. 22 694 9364 w zakresie OSR: Marian Fałek, główny ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082</p>	<p><b>Data sporządzenia:</b> 3 marca 2022 r.</p> <p><b>Źródło:</b> inicjatywa komisji</p> <p><b>Nr druku:</b> 619, 619 S</p>
--	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie obowiązującym stanem prawnym zatwierdzenie planu urządzenia lasu nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Jednakże według Konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (dalej także jako „Konwencja z Aarhus”), która wiąże Rzeczpospolitą Polską, a także stosownie do regulacji unijnych, społeczeństwo, w tym organizacje pozarządowe, powinny mieć dostęp do sądu w sprawach z zakresu ochrony środowiska.

Problem braku sądowej kontroli planów urządzenia lasu został wskazany przez Komisję Europejską jako jeden z zarzutów w skardze wniesionej w dniu 15 lipca 2021 r. do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (sprawa C-432/21).

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt *ustawy o zmianie ustawy o lasach*, w którym proponuje się:

- wprowadzić prawo do zaskarżenia zatwierdzenia planu urządzenia lasu na drodze postępowania sądowno-administracyjnego,
- przyznać legitymację do wniesienia skargi na zatwierdzenie planu urządzenia lasu albo zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu nie tylko podmiotom uprawnionym według przepisów ogólnych, ale także organizacjom ekologicznym pod warunkiem prowadzenia przez nie działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum dwanaście miesięcy przed dniem wniesienia skargi.

Oczekuje się, że proponowana ustawa wyeliminuje sprzeczność prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Implementowanie dyrektywy jest obowiązkiem każdego z państw należących do UE, w związku z czym trzeba przyjąć, że inne kraje członkowskie wdrożyły rozwiązania realizujące dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, na którą Komisja Europejska powołuje się w swojej skardze przeciwko Polsce.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
organizacje ekologiczne, prowadzące działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody			prawo do wniesienia skargi na zatwierdzenie planu urządzenia lasu albo zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu
<ul style="list-style-type: none"> <li>• każdy, kto ma interes prawny we wniesieniu skargi</li> <li>• prokurator</li> <li>• Rzecznik Praw Obywatelskich</li> <li>• Rzecznik Praw Dziecka</li> </ul>			



wojewódzkie sądy administracyjne,	16 <sup>1</sup>	GUS <i>Rocznik Statystyczny</i>	w przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych – rozpatrywanie skarg wniesionych na zatwierdzenie planu urządzenia lasu albo zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu, a w przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego – rozpatrywanie środków zaskarżenia ww. sprawach
Naczelny Sąd Administracyjny	1		

## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt *ustawy o zmianie ustawy o lasach* w dniu 26 stycznia 2022 r. został przesłany do następujących podmiotów: Ministra Klimatu i Środowiska; Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych; Naczelnego Sądu Administracyjnego; Krajowej Rady Sądownictwa; Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Sędziów Sądów Administracyjnych; Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”; Stowarzyszenia Sędziów THEMIS; Krajowej Rady Radców Prawnych; Naczelnej Rady Adwokackiej; Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Rzecznika Praw Obywatelskich; Ligi Ochrony Przyrody; Fundacji EkoRozwoju; Fundacji Greenpeace Polska; Fundacji WWF Polska; Unii Miasteczek Polskich; Związku Gmin Wiejskich RP; Związku Miast Polskich; Związku Powiatów Polskich; Fundacji Unia Metropolii Polskich; Śląskiego Związku Gmin i Powiatów; Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Termin nadsyłania opinii w ramach konsultacji wyznaczono do dnia 28 lutego 2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska, Pełnomocnik Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa wyraził **negatywną opinię** odnośnie do prowadzenia prac legislacyjnych nad projektem ustawy przyznającym organizacjom ekologicznym prawo zaskarżania do sądów planów urządzenia lasu. Zdaniem Ministra do czasu wydania przez TSUE wyroku stwierdzającego naruszenie przez Polskę prawa Unii Europejskiej, prace w tym zakresie są przedwcześnie. Ponadto, odnosząc się do rozwiązań zawartych w projekcie, Minister stanął na stanowisku, że:

- ust. 6 dodawany w art. 22 *ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach* jest sprzeczny z systemem kontroli działalności administracji przez sądy administracyjne – nie jest jasne, jakie zarzuty będą mogły zostać zgłoszone w skardze ani to, według jakich kryteriów i w jakim zakresie dokonywana będzie kontrola sądowa;
- brak precyzyjnego określenia zakresu i kryteriów kontroli czynności zatwierdzenia planów urządzenia lasu powoduje ryzyko wstrzymania przez organizacje ekologiczne 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 Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych, co w dalszej perspektywie musiałoby doprowadzić do upadłości PGL LP;
- proponowane rozwiązanie ogranicza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej; zablokowanie realizacji planów urządzenia lasu spowoduje niemożność korzystania z praw właścicielskich, co narusza zasadę wyrażoną w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;
- przewidziana w art. 2 projektu możliwość zaskarżenia w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy wszystkich czynności zatwierdzenia planu urządzenia lasu dokonanych przed dniem wejścia w życie ustawy narusza zasadę niedziałania prawa wstecz; dodatkowo postanowienie to wiąże się z ryzykiem wydłużenia czasu rozpatrywania skarg przez sądy z uwagi na dużą liczbę spraw, które wpłyną na tej podstawie do wojewódzkich sądów administracyjnych, a to z kolei, w ocenie Ministra, doprowadzi do zablokowania sektora leśno-drzewnego na najbliższe miesiące lub nawet lata – spowoduje to poważne problemy gospodarcze nie tylko Lasów Państwowych, ale także zakładów usług leśnych, zakładów przetwarzających drewno, oraz obywateli, w tym mieszkańców obszarów wiejskich, których głównym źródłem utrzymania jest częstokroć praca w branży świadczącej usługi leśne, jak również samych konsumentów na skutek wysoce prawdopodobnego wzrostu cen produktów z drewna.

Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych **negatywnie oceniła projekt** zarówno w zakresie jego treści normatywnej, jak i uzasadnienia, podnosząc, że:

- zasadniczy sprzeciw wywołuje cel uchwalenia ustawy zadeklarowany przez projektodawców – jest on niezgodny z oficjalnym stanowiskiem Rzeczypospolitej Polskiej przekazanym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w odpowiedzi na skargę (rząd polski stoi bowiem na stanowisku, że przepisy Konwencji z Aarhus nie przyznają organizacjom ochrony środowiska prawa do zaskarżenia przed sądem planów urządzenia lasu);
- projekt przewiduje rozwiązania nieracjonalne i niespójne;
- niebezpieczny jest zwłaszcza art. 2 projektu ustawy, który – w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy – pozwala zaskarżyć do sądu administracyjnego wszystkie plany urządzenia lasu i uproszczone plany urządzenia lasu zatwierdzone przed zmianą stanu prawnego, co może spowodować paraliż sądownictwa administracyjnego oraz zablokowanie sektora leśno-drzewnego;
- proponowane rozwiązania stoją w sprzeczności z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- uprawnienie przyznawane organizacjom ekologicznym nie zostało obwarowane jakąkolwiek odpowiedzialnością tych organizacji za ewentualne szkody, do jakich mogłyby doprowadzić, korzystając z tego uprawnienia w złej wierze.

<sup>1</sup>Liczba wojewódzkich sądów administracyjnych.

Związek Leśników Polskich w Rzeczypospolitej Polskiej **zwrócił się o wycofanie projektu ustawy**. Związek wyraził opinię, że proponowana nowelizacja nie tylko jest szkodliwa dla polskiego leśnictwa, ale również odwołuje się w sferze motywacyjnej do przepisów, które nie mają zastosowania do normowanej problematyki. Ponadto w stanowisku Związku zwrócono uwagę na niezgodność projektowanych zmian z art. 1 pkt 5 dyrektywy 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. Według Związku, inicjatywa ustawodawcza jest co najmniej przedwczesna i należałoby się z nią wstrzymać do czasu ewentualnego rozstrzygnięcia skargi wniesionej do TSUE przez Komisję Europejską. Dodatkowo Związek zaznaczył, że projekt ustawy nadaje organizacjom ekologicznym uprawnienia przekraczające uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa oraz że uprawnienia te nie zostały obwarowane jakąkolwiek odpowiedzialnością za szkody, co – zdaniem opiniującego podmiotu – stanowi poważną „lukę prawną” przedstawionego projektu. Może to być źródłem poważnych problemów tak dla Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych, jak i dla przemysłu drzewnego i meblarskiego, które są ważną częścią polskiej gospodarki. Przyjęcie tego projektu może zatem skutkować wzrostem napięć oraz konfliktów społecznych.

Krajowy Sekretariat Zasobów Naturalnych, Ochrony Środowiska i Leśnictwa NSZZ „Solidarność” wyraził podobną opinię odnośnie do projektu co Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych oraz Związek Leśników Polskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Podmiot ten zaznaczył, że:

- Konwencja z Aarhus nie dotyczy działań realizowanych w ramach planowanej gospodarki leśnej, zaś przepisy art. 9 ust. 2 i 4 tej Konwencji przewidują dostęp do procedury sądowej jedynie w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań;
- projekt jest zarazem niezgodny z art. 1 pkt 5 dyrektywy 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r.;
- prawo do udziału społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mającej znaczenie dla środowiska, jest w Polsce realizowane przez prawo do uczestnictwa zainteresowanych stron w spotkaniach na etapie tworzenia planu urządzenia lasu;
- zasada dostępu społeczeństwa do udziału w decyzjach dotyczących środowiska naturalnego nie może być traktowana jako nadrzędna w stosunku do innych wartości – w szczególności jej stosowanie nie może prowadzić do szkód społecznych i strat ekonomicznych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą;
- projekt nadaje organizacjom ekologicznym ogromne uprawnienia, *de facto* przekraczające uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa, które są realizowane przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe; organizacje te miałyby prawo do wstrzymania podstawowej, zgodnej z polskim prawem, działalności gospodarczej, prowadzonej przez poszczególne nadleśnictwa, zwłaszcza w zakresie pozyskiwania i sprzedaży drewna, czego skutkiem byłoby doprowadzenie do likwidacji głównego źródła przychodów Lasów Państwowych, co w dalszej perspektywie musiałyby doprowadzić do upadłości PGL LP;
- proponowane w projekcie ustawy rozwiązania stoją w sprzeczności z art. 63 ust. 3 Konstytucji RP;
- możliwość zaskarżenia zatwierdzenia planu urządzenia lasu albo uproszczonego planu urządzenia lasu nie została obwarowana odpowiedzialnością organizacji ekologicznych za ewentualne szkody, do jakich mogłyby doprowadzić niewłaściwe korzystanie z przyznanego prawa.

W związku z powyższym Krajowy Sekretariat Zasobów Naturalnych, Ochrony Środowiska i Leśnictwa NSZZ „Solidarność” stwierdził, że w projekcie należałoby co najmniej:

- określić granice odpowiedzialności strony skarżącej za szkody poniesione przez nadleśnictwo w następstwie wniesienia skargi, jeżeli skarga ta zostanie oddalona;
- 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 tym nie angażowała się w utrudnianie innym podmiotom prowadzenia legalnej działalności gospodarczej.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że **kierunek proponowanej nowelizacji zasługuje na aprobatę**, niemniej sam **projekt wymaga doprecyzowania**. W opinii RPO wskazano na konieczność przyjęcia konkretnych poprawek.

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych odniosło się do projektu **pozytywnie** jako realizującego zobowiązania nałożone na Polskę w Konwencji z Aarhus. Przewidziany w art. 9 ust. 3 tej Konwencji dostęp do wymiaru sprawiedliwości odnieść należy bowiem do czynności zatwierdzenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu, bez względu na to, czy las stanowi własność Skarbu Państwa czy też podmiotu prywatnego. Samo przyznanie legitymacji skargowej organizacjom ekologicznym lub zajmującym się ochroną przyrody również czyni zadość Konwencji z Aarhus. Jednocześnie jednak Stowarzyszenie **zgłosiło wątpliwości co do przewidzianego w projekcie kręgu podmiotów mogących zaskarżyć plany urządzenia lasu**. W ocenie Stowarzyszenia treść proponowanego art. 22 ust. 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach pozostaje w kolizji z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej „p.p.s.a.”). Ponadto projektowany art. 22 ust. 7 ogranicza dostęp do wymiaru sprawiedliwości podmiotom, o których mowa w art. 9 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 5 Konwencji z Aarhus. Z tego względu w nadesłanej opinii zaproponowano, aby uprawnienie do wniesienia skargi przyznać podmiotom, o których mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a., oraz organizacjom ekologicznym powołującym się na swoje cele statutowe, pod warunkiem że prowadzą działalność w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wniesienia skargi.



Źródła finansowania								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		<p>Projektowana ustawa może wpływać na stronę dochodową sektora finansów publicznych, jeżeli urzeczywistni się ryzyko związane z negatywnym wpływem regulacji na funkcję, jaką lasy pełnią w życiu społeczno-gospodarczym, tj. produkcję surowca drzewnego.</p> <p>Jednocześnie z uwagi na to, że proponowana regulacja wyeliminuje potencjalne negatywne konsekwencje orzeczenia TSUE, można przyjąć, że zapobiegnie dodatkowym wydatkom z budżetu państwa. W świetle zasady proporcjonalności, zalecanej przy sporządzaniu oceny wpływu, nie zachodzi konieczność szacowania wielkości tych ewentualnych oszczędności.</p>						
<b>7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.</b>								
Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2022 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	<p>Projektowana ustawa może wpływać na duże przedsiębiorstwa, sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, a także na gospodarstwa domowe. Ocena jakościowa wpływu regulacji na te sektory została omówiona poniżej, w rubryce dodatkowe informacje.</p>						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		<p>Las jest jednym z najważniejszych elementów środowiska przyrodniczego, który pełni wiele istotnych funkcji – jest źródłem różnorodności biologicznej i stanowi siedlisko wielu gatunków, w tym również tych objętych ochroną. Ponadto las pełni także doniosłą rolę w życiu społeczno-gospodarczym.</p> <p>Z kolei plan urządzenia lasu stanowi podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu. Dokument ten zawiera opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej.</p> <p>Projekt ustawy wprowadza możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego zatwierdzenia planu urządzenia lasu oraz uproszczonego planu urządzenia lasu. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasadą jest, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Jednakże istnieje możliwość złożenia wniosku o wstrzymanie wykonania skarżonego aktu bądź czynności w oparciu o przesłanki niebezpieczeństwa wyrządzenia znaczącej szkody lub zaistnienia trudnych do odwrócenia skutków.</p> <p>Zaskarżenie do sądu zatwierdzenia planu urządzenia lasu albo uproszczonego planu urządzenia lasu, w przypadku wstrzymania jego wykonania przez sąd, wiązałoby się z negatywnym wpływem na funkcję produkcyjną lasu, tj. produkcję surowca drzewnego. Według „Raportu o stanie lasów w Polsce 2020”, opublikowanego przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, udział lasów o dominującej funkcji gospodarczej w 2020 r. wynosił 44,9%. Niemniej brak odpowiednich danych uniemożliwia oszacowanie potencjalnej liczby zaskarżonych planów urządzenia lasu (uproszczonych planów urządzenia lasu), których wykonanie zostanie wstrzymane lub których zatwierdzenia zostaną uchylone. W konsekwencji nie da się też – na podstawie wiarygodnych, udokumentowanych parametrów – oszacować w sposób ilościowy potencjalnych strat gospodarczych, jakie mogłyby być z tym powiązane.</p>						



Tabela nr 1: Udział lasów ochronnych w Lasach Państwowych w 2020 r.

o dominującej funkcji gospodarczej	44,9%
wodochronne	21,8%
wokół miast	8,7%
cenne przyrodniczo	8,1%
uszkodzone przez przemysł	6,5%
glebochronne	4,6%
obronne	1,6%
rezerwaty	1,5%
pozostałe kategorie	2,4%

Źródło: Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, „Raport o stanie lasów w Polsce 2020”.

W przypadku istotnego negatywnego wpływu regulacji na funkcję produkcyjną lasu, tj. produkcję surowca drzewnego, wysoce prawdopodobne jest ryzyko wzrostu cen produktów z drewna.

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Brak skutków.

### 9. Wpływ na rynek pracy.

Jak wskazano w pkt 7 OSR, w razie wstrzymania przez sąd wykonania planu urządzenia lasu (uproszczonego planu urządzenia lasu) lub uchylecia zatwierdzenia takiego planu, może wystąpić negatywny wpływ na produkcję surowca drzewnego. Niemniej brak odpowiednich danych uniemożliwia oszacowanie potencjalnej liczby planów urządzenia lasu oraz uproszczonych planów urządzenia lasu, których wykonanie zostanie wstrzymane lub których zatwierdzenia zostaną uchylone. W konsekwencji nie da się też – na podstawie wiarygodnych, udokumentowanych parametrów – oszacować w sposób ilościowy potencjalnych strat gospodarczych oraz negatywnego wpływu na zatrudnienie osób pracujących przy produkcji surowca drzewnego.

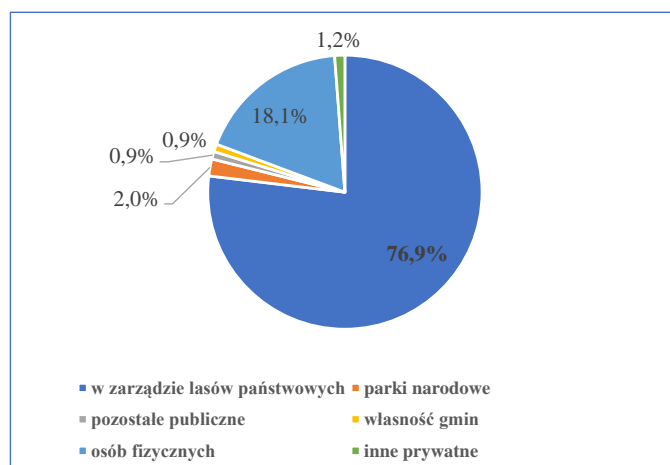
### 10. Wpływ na pozostałe obszary.

- |   |  |   |
|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> środowisko naturalne         | <input type="checkbox"/> demografia                  | <input type="checkbox"/> informatyzacja |
| <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny | <input checked="" type="checkbox"/> mienie państwowe | <input type="checkbox"/> zdrowie        |
| <input checked="" type="checkbox"/> inne: lasy        |  |   |

Plan urządzenia lasu będzie podlegał zaskarżeniu, a tym samym swoistej kontroli sprawowanej przez stronę społeczną. Przedmiotowa ustawa będzie oddziaływała również na mienie państwowe. Według „Raportu o stanie lasów w Polsce 2020”, opublikowanego przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, w Polsce dominującą formą własności są lasy publiczne – 80,7%, w tym udział lasów pozostających w zarządzie PGL LP to 76,9%.

W przypadku wstrzymywania przez sąd wykonania planów urządzenia lasu (uproszczonych planów urządzenia lasu) lub uchylania ich zatwierdzeń, może wystąpić negatywny wpływ na produkcję surowca drzewnego, którą realizuje Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Jak już zaakcentowano powyżej (pkt 7), brak odpowiednich danych uniemożliwia oszacowanie potencjalnej liczby planów urządzenia lasu, których wykonanie zostanie wstrzymane lub których zatwierdzenia zostaną uchylone. Tym samym nie da się też – na podstawie wiarygodnych, udokumentowanych parametrów – oszacować w sposób ilościowy potencjalnych strat gospodarczych, jakie mogą powstać z tego tytułu dla PGL LP.

Wykres nr 1: Struktura własności lasów w Polsce.



Źródło: Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, „Raport o stanie lasów w Polsce 2020”.

**11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.**

Projektowane przepisy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy, z tym, że w przypadku gdy zatwierdzenie planu urządzenia lasu (uproszczonego planu urządzenia lasu) nastąpiło przed dniem wejścia w życie ustawy, skarga do sądu administracyjnego będzie mogła być wniesiona w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

**12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

Z uwagi na podnoszone ryzyko negatywnego wpływu projektowanej ustawy na funkcję produkcyjną lasów, tj. produkcję surowca drzewnego, ustawa powinna podlegać ewaluacji już po upływie 1 roku jej obowiązywania. OSR *ex post* powinna ukazać, w jakim stopniu organizacje ekologiczne korzystają z prawa do wniesienia do sądu skargi na zatwierdzenia planów urządzenia lasu albo zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu, oraz jaki jest wpływ wnoszonych skarg na funkcję produkcyjną lasów.

**13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).**

Brak