



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia w zakresie
zgodności projektu
ustawy o zmianie ustawy
o lasach z wiążącymi
Polskę regulacjami prawa
międzynarodowego
i europejskiego oraz
prawa krajowego
(druk senacki nr 619)

Opinie
i ekspertyzy

OE-386

WARSZAWA 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
marzec 2022

Radca prawny dr Piotr Otawski
Radca prawny Andrzej Dziura
Kancelaria Radców Prawnych
Otawski, Dziura, Jędrzejewski i Troszyński

Opinia w zakresie zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach z wiążącymi Polskę regulacjami prawa międzynarodowego i europejskiego oraz prawa krajowego

(druk senacki nr 619)

1. Rozwiązania proponowane w projekcie ustawy

Opiniowany projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach jest ograniczony do przepisów nakierowanych do zaadresowania jednego problemu, tj. możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na czynność polegającą na zatwierdzeniu planu urządzenia lasu.

Art. 1 nowelizacji dodaje w art. 22 ustawy o lasach ust. 6, który określa, iż zatwierdzenie planu urządzenia lasu wskazane w ust. 1 i 2 art. 22 ustawy o lasach 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 20 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329) (dalej jako Ppsa).

Kolejny dodawany przepis, to ust. 7 w art. 22 ustawy o lasach. Zgodnie z jego proponowaną treścią, do wniesienia skargi na zatwierdzenie planu urządzenia lasu uprawniona jest organizacja ekologiczna 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, oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Drugie zdanie wprowadzanego przepisu określa, iż prawo do wniesienia skargi przysługuje również właścicielowi lasu.

Przepis art. 2 projektu ustawy jest przepisem intertemporalnym, określającym uprawnienia do wniesienia skargi na zatwierdzenie planu

urządzenia lasu, które nastąpiło przed wejściem w życie proponowanych przepisów. W tym zakresie projekt ustawy daje możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na plan urządzenia lasu zatwierdzony przed wejściem w życie ustawy w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy.

Ostatni przepis projektu, art. 3, określa 14-dniowy termin wejścia w życie ustawy od dnia jej ogłoszenia.

2. Uzasadnienie dla proponowanych przepisów

Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje, iż celem projektowanych przepisów jest usunięcie sprzeczności prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, wskazanej przez Komisję Europejską w skardze wniesionej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dniu 15 lipca 2021 r. (sprawa C-432/21). Komisja Europejska podniosła w skardze, iż naruszenie prawa europejskiego wynika z uchybienia postanowieniom 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 w związku z postanowieniami, jakie ciążyą na Polsce w świetle art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus.

Tymczasem obecne regulacje ustawy o lasach w powiązaniu z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, odmawiają wskazanej przez ustawę o lasach czynności określonej jako „zatwierdzenie planu urządzenia lasu” charakteru decyzji administracyjnej. Ponadto w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa sądy odmawiają „zatwierdzeniu planu urządzenia lasu” charakteru innego aktu lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Ppsa. W ocenie sądów zatwierdzenie planu urządzenia lasu przez ministra właściwego do spraw środowiska ma w takich przypadkach charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, stanowi ono bowiem określenie sposobu dysponowania mieniem Skarbu Państwa.

3. Wymogi prawa europejskiego oraz Konwencji z Aarhus

Podstawowym dokumentem prawa międzynarodowego, określającym zobowiązania Polski w zakresie zapewnienia dostępu od wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska, jest *Konwencja o dostępie*

do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r., zwana Konwencją z Aarhus. Konwencja zawiera regulacje dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć (art. 6 Konwencji), a także w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityk mających znaczenie dla środowiska.

W przypadku przedsięwzięć Konwencja posługuje się dwoma trybami, w oparciu o które przypisuje uprawnienia społeczeństwa do udziału w procesie decyzyjnym. Pierwszy z nich dotyczy planowanych przedsięwzięć określonych w Załączniku I do Konwencji, co wynika z postanowień art. 6 ust. 1 pkt a) Konwencji. Przedsięwzięcia związane z pozyskiwaniem drewna i gospodarowaniem zasobami lasów nie znajdują się w tym Załączniku. Jednakże zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 pkt b) wymogi związane z udziałem społeczeństwa określone Konwencją dotyczą także przedsięwzięć nieobjętych zakresem Załącznika I do Konwencji, które jednak mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko, jeżeli taki zakres został określony przez prawo krajowe.

Zauważyć należy, iż stroną Konwencji poza państwami-sygnatariuszami jest również Unia Europejska, co oznacza w konsekwencji, iż niezależnie od regulacji porządków krajowych państw członkowskich UE, Konwencja stała się elementem porządku prawnego Unii Europejskiej, a jej postanowienia odnoszą się również do regulacji wewnętrznych UE. Oznacza to, że ocena zakresu rodzajowego przedsięwzięć, co do których istnieje wewnątrz Unii Europejskiej konieczność stosowania zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 lit b) Konwencji jej postanowień w zakresie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, wymaga uwzględnienia regulacji prawa unijnego. Tym samym np. postanowienia Konwencji muszą być stosowane do przedsięwzięć, co do których istnieje obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w oparciu o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko nawet wtedy, gdyby tego typu przedsięwzięcia nie były wymienione w Załączniku I do Konwencji. Z uwagi na brak definicji przedsięwzięcia w samej Konwencji oznacza to również konieczność sięgnięcia po definicję przedsięwzięcia ustaloną w prawie unijnym dla określania zakresu przedmiotowego obowiązków wynikających z Konwencji.

Pojęcie „przedsięwzięcie” na gruncie prawa unijnego zdefiniowane zostało w art. 1 ust. 2 lit a) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre

przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Zgodnie z tą definicją, przedsięwzięcie oznacza wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów oraz inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych.

Do prawa polskiego definicja przedsięwzięcia została transponowana przez przepis art. 3 ust. 1 pkt 13 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 (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2373 z późn. zm.) (dalej jako uooś). Zgodnie z tą definicją, przedsięwzięciem jest zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko, polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin.

Większość regulacji uooś dotyczy przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a więc grupy przedsięwzięć określonych rodzajowo, a wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. poz. 1839), co do których ustawodawca przewidział szczególne rozwiązania prawne związane z koniecznością uzyskiwania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Podkreślić jednak należy, iż na gruncie prawa polskiego pojęcie przedsięwzięcia nie jest zastrzeżone tylko dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, ale używane jest również w przepisach dotyczących oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. W tym kontekście należy zauważyć, iż ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 prowadzona jest w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko – art. 96 ust. 1 uooś. Przy czym ustawodawca w otwartym katalogu decyzji w ramach, w których może być prowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, wymienił zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów – art. 96 ust. 2 pkt 4. Skutki dla środowiska decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów są analogiczne do tych wywoływanych przez pozyskanie drzew w ramach wykonywania uprawnień wynikających z planu urządzenia lasu, z tą oczywiście różnicą, iż w przypadku planu urządzenia lasu dotyczą one znacznie większej skali usuwanych drzew oraz tego, że drzewa są usuwane z gruntów, które przeznaczone są do prowadzenia gospodarki leśnej. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że sposób korzystania ze środowiska, jaki wynika z uprawnień ukształtowanych poprzez plan urządzenia lasu, odpowiada pojęciu przedsięwzięcia.

W świetle tak określonego pojęcia przedsięwzięcia nie sposób nie uznać, iż pozyskanie drewna w lasach stanowi przedsięwzięcie, niewątpliwie jest ono bowiem interwencją w otoczenie naturalne (dyrektywa) lub ingerencją polegającą na przekształceniu terenu (uooś). Nie ma w tym przypadku znaczenia, że ma ona charakter okresowy; korzystanie z zasobów wodnych poprzez ich pobór lub zrzut ścieków jest również działaniem o charakterze czasowym, co nie zmienia faktu, iż stanowi przedsięwzięcie, podobnie jak w przypadku wydobywania kopalin. Należy również zwrócić uwagę, że czas, na jaki następuje przekształcenie terenu w wyniku pozyskania drewna, jest okresem kilkudziesięciu lat, bo tyle zajmuje cykl biologiczny drzew od momentu ponownego posadzenia lasu do okresu, w którym uzyska on wiek drzew, które zostały wycięte w wyniku prowadzenia pozyskania drewna, a więc w praktyce dłużej niż opiewają pozwolenia wodnoprawne na pobór wód, czy koncesje na wydobywanie kopalin. Fakt, iż w tym przypadku grunt, na którym nastąpiło pozyskanie drewna, pozostaje lasem w rozumieniu przepisów prawnych, nie zmienia istoty działania, jakie się w tym miejscu dokonało, tj. faktycznej interwencji w otoczenie naturalne lub inaczej przekształcenie terenu.

Analizując pojęcie przedsięwzięcia w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, należy również zauważyć, iż poprzez pojęcie „zezwolenia na inwestycję” na gruncie przywołanej dyrektywy należy rozumieć decyzję właściwego organu lub organów, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia – art. 1 ust. 2 lit c) dyrektywy. Oczywiście dyrektywa posługuje się pojęciem „decyzji” w oderwaniu od regulacji polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym „decyzja” oznacza nic innego jak rozstrzygnięcie, zgodę organu na wykonanie przedsięwzięcia przez jego wykonawcę. Istotne jest również, że dla tak rozumianej definicji przedsięwzięcia nie ma znaczenia tryb, w jakim ta zgoda zapada (czy jest to decyzja administracyjna, inna czynność organu administracji czy akt kierownictwa wewnętrznego). Nie ma znaczenia również fakt, czy wykonawca przedsięwzięcia jest w zależności służbowej, czy też innego rodzaju zależności, w tym wynikającej z zarządzania mieniem, od organu podejmującego decyzję. Oczywiście dalsze postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko nie będą znajdowały zastosowania wobec planów urządzenia lasu z uwagi na to, iż tego typu przedsięwzięcia jak pozyskanie drewna nie stanowią

przedsięwzięć wymienionych w Załączniku I lub II do dyrektywy, a także nie stanowią przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w świetle uregulowań krajowych.

Nie zmienia to jednak oceny prawnej regulacji związanych z zatwierdzeniem planu urządzenia lasu, tj. iż czynności, na których podjęcie zostaje wyrażona zgoda poprzez zatwierdzenia planu urządzenia lasu, stanowią przedsięwzięcie, natomiast czynność w postaci zatwierdzenia planu urządzenia lasu ma charakter zezwolenia na realizację przedsięwzięcia.

Podkreślić przy tym należy, iż plan urządzenia lasu nie wymaga żadnej dalszej konkretyzacji w postaci dalszych aktów czy czynności niezależnie od tego, czy traktować je jako czynności z zakresu administracji publicznej, czy z zakresu kierownictwa wewnętrznego. Jest on wystarczający do podejmowania działań faktycznych, do których uprawnia zatwierdzenie planu, w zakresie przedmiotowym określonym w planie.

W tym miejscu należy równocześnie dalece krytycznie odnieść się do dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych, wskazujących na zatwierdzenie planu urządzenia lasu jako czynność o charakterze kierownictwa wewnętrznego. Wprawdzie przepis art. 32 ust. 1 ustawy o lasach wskazuje, iż Lasy Państwowe, jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzania mieniem, to podkreślić jednak należy, że ustawa o lasach kreuje status Lasów Państwowych w sposób dalece odbiegający od innych państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – wskazuje na to choćby fakt, iż Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów – art. 50 ust. 1 ustawy o lasach, a także, iż są podmiotem zobowiązanym do uiszczania niektórych należności podatkowych.

Szczególne regulacje, które wprowadza ustawa o lasach, powodują nie tylko wątpliwości interpretacyjne dotyczące statusu prawnego Lasów Państwowych, ale wprowadzają również szereg innych rozwiązań niestandardowych, których konsekwencją jest brak możliwości prostego stosowania *per analogiam* rozwiązań stosowanych wobec innych jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa.

W szczególności należy w tym miejscu przywołać przepis art. 35 ust. 1 ustawy o lasach wskazujący, iż nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu. Przez gospodarkę leśną ustawa zaś rozumie działalność leśną w zakresie zarządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania

i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu – art. 6 ust. 1 pkt. 1 ustawy o lasach.

Tak ustawowo określona pozycja nadleśniczego w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej oznacza, iż nie istnieją inne formuły określania przez ministra właściwego do spraw środowiska zakresu korzystania ze środowiska przez nadleśniczego niż poprzez plan urządzenia lasu. W sytuacji, w której tak określoną samodzielność połączymy z zasadą samodzielności finansowej Lasów Państwowych i pokrywania kosztów działalności z własnych przychodów (przepis art. 50 ust. 1 ustawy o lasach) oraz faktem, że nadleśnictwo stanowi podstawową jednostkę organizacyjną Lasów Państwowych (przepis art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach) oznacza to, że nie ma istotnej różnicy pomiędzy zakresem korzystania ze środowiska, jaki przysługuje właścicielowi lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, a jaki – nadleśniczemu. Oczywiście podstawowa różnica dotyczy sfery rozporządzania mieniem: właściciel lasu prywatnego może zbyć las jako swoją własność, natomiast nadleśniczy nie jest właścicielem lasu, na którym prowadzi gospodarkę leśną, a tym samym nie może w taki sposób jak właściciel dysponować lasem. Jednak z punktu widzenia korzystania z zasobów środowiska nadleśniczy ma ustawowo zagwarantowaną samodzielność, mimo że gospodaruje na lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, a instrumentem w zakresie kształtowania zasad korzystania ze środowiska w postaci lasu na potrzeby nadleśnictwa jest właśnie plan urządzenia lasu. Ponieważ nadleśniczy ma w tym zakresie samodzielność, a korzyści powstające w wyniku prowadzenia gospodarki leśnej są podstawą samodzielności finansowej nadleśnictwa oraz pokrycia kosztów prowadzonej działalności, minister właściwy do spraw środowiska nie działa w tym przypadku wobec nadleśniczego jako właściciel kierujący wytyczne do zarządcy w zakresie utrzymania mienia, ale władczo kształtując zakres uprawnień w obszarze korzystania ze środowiska w postaci lasu oraz obowiązków wiążących się z określonym poprzez plan urządzenia lasu zakresem korzystania z lasu na cele nadleśnictwa. Minister właściwy do spraw środowiska nie ma jakiegokolwiek innego sposobu wpływania na sposób korzystania przez nadleśnictwo z zasobów lasu, jak poprzez plan urządzenia lasu, a w momencie jego zatwierdzenia nadaje kształt uprawnieniom nadleśnictwa w zakresie korzystania ze środowiska na cele nie Skarbu Państwa, a nadleśnictwa. W istocie więc akt zatwierdzenia planu urządzenia lasu jest aktem kierownictwa wewnętrznego

tylko z pozoru, co wynika wyłącznie z faktu literalnego oparcia się na brzemieniu przepisu art. 32 ust. 1 wskazującego na Lasy Państwowe jako państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Niemniej jednak, tak jak w prawie administracyjnym wskazuje się na to, iż na to, czy dany akt stanowi decyzję administracyjną, nie wskazuje nazwa aktu, a jego treść, tak w przypadku oceny charakteru planu urządzenia lasu nie można poprzestać na treści przepisu art. 32 ustawy o lasach, ale należy dokonać oceny ustawowo określonych uprawnień nadleśnictwa do korzystania z zasobów środowiska na potrzeby prowadzenia samodzielnej gospodarki leśnej i finansowej.

Na marginesie należy zauważyć, iż także minister właściwy do spraw środowiska nie wydaje się w pełni podzielać stanowiska sądów administracyjnych w zakresie charakteru zatwierdzenia planu urządzenia lasu, na co wskazuje stosowanie wobec decyzji zatwierdzających plan urządzenia lasu instytucji przewidzianych ustawą Kodeks postępowania administracyjnego np. stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzających plan urządzenia lasu – decyzja Ministra Środowiska z dnia 28 czerwca 2012 r. stwierdzająca nieważność decyzji własnej z dnia 16 maja 2012 zatwierdzającej plan urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012-2021.

Zaznaczyć również należy, iż Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w swoich stanowiskach podkreśla: *„analizując dostęp do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do różnych rodzajów aktów prawnych (raporty SEA, plany zagospodarowania przestrzennego lub pozwolenia na budowę i eksploatację), Komitet ma na uwadze, że o tym, czy decyzja powinna być zaskarżalna na mocy art. 9, decydują funkcje prawne i skutki decyzji, a nie jej nazwanie w prawie krajowym”*¹ – stanowisko Komitetu dotyczące Bułgarii ACCC/C/2011/58 para. 53 (ECE/MP.PP/C.1/2013/4) podobnie w stanowisku Komitetu dotyczącego Belgii ACCC/C/2005/11 para. 29 (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2) oraz stanowisku Komitetu dotyczącego Litwy ACCC/C/2006/16 para. 57 (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6).

Stosowna interpretacja przepisów prawa międzynarodowego i europejskiego powinna również znaleźć swoje odbicie w orzecznictwie krajowych sądów administracyjnych. Jak bowiem wskazał Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyroku w sprawie C-234/15 *Lesoochronárske zoskupenie VLK*: *„na podstawie utrwalonego orzecznictwa sądy państw członkowskich zgodnie z wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień*

1 Tłumaczenie własne z jęz. angielskiego.

podmiotów prawa wynikających z prawa Unii. Artykuł 19 ust. 1 TUE nakłada ponadto na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.”, oraz „w przypadku braku uregulowań Unii w danej dziedzinie do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy określić zasady proceduralnych dotyczących środków prawnych, które mają zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, państwa członkowskie są przy tym odpowiedzialne za zapewnienie w każdym przypadku skutecznej ochrony tych uprawnień, a w szczególności zagwarantowanie poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu zgodnie z art. 47 karty (praw podstawowych Unii Europejskiej)”.

W konsekwencji takiej wykładni krajowe sądy administracyjne powinny prowadzić taką interpretację istniejących w krajowym porządku prawnym przepisów dotyczących planów urządzenia lasu, aby zapewnić ochronę uprawnień, które organizacje ekologiczne uzyskały na gruncie Konwencji z Aarhus w związku przepisami dyrektywy siedliskowej, a dotyczących możliwości kwestionowania (z przyczyn merytorycznych lub formalnych) legalności rozstrzygnięć w zakresie ukształtowania uprawnień dotyczących przedsięwzięć polegających na pozyskaniu drewna, a przyjmujących w polskim porządku prawnym formę zatwierdzenia planu urządzenia lasu.

4. Ocena prawna projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach

Zawarte w opiniowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach rozwiązania wprowadzają możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego czynności w postaci zatwierdzenia planu urządzenia lasu. Tym samym spełniony zostaje podstawy warunek określony w przepisie art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus, zobowiązujący strony Konwencji do zapewnienia dostępu do procedury odwoławczej przez sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 Konwencji. Równocześnie proponowane zmiany przepisów prowadzą do wypełnienia warunku określonego w drugiej części art. 9 ust. 2 Konwencji tj. uznania, iż organizacje pozarządowe określone w art. 2 ust. 5 Konwencji – a odpowiadające w krajowych warunkach pojęciu organizacji ekologicznych – mają

wystarczający interes prawny do wniesienia skargi na zatwierdzenie planu urządzenia lasu.

Tym samym należy uznać, iż proponowane przepisy prowadzą do zmian uregulowań krajowych służących do dostosowania regulacji krajowych do wymogów Konwencji z Aarhus oraz prawa europejskiego, w szczególności dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Niewątpliwie proponowane rozwiązania usuwają znaczącą część niezgodności prawa polskiego z zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji z Aarhus oraz prawem europejskim. Niemniej jednak należy zauważyć, iż Konwencja z Aarhus (w przywołanym już powyżej przepisie art. 9 ust. 2 pkt b) wskazuje na zapewnienie dostępu do procedury odwoławczej dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, iż rozwiązania zawarte w projekcie ustawy nie oznaczają, iż zatwierdzenie planu urządzenia lasu będzie traktowane jako rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w formie decyzji, a jako inna czynność lub akt z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W takich przypadkach nie znajduje zastosowania przewidziana przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego instytucja odwołania do organów wyższej instancji lub ewentualnie wniosku o ponowne rozparzenie sprawy. W tej sytuacji wykluczona jest w całości droga odwoławcza w trybie postępowania administracyjnego, a skargę do sądu administracyjnego wnosi się, zgodnie z przepisem art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Ppsa, w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Biorąc jednak pod uwagę, iż polskie sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności publicznej pod względem zgodności z prawem – art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137), a także z uwagi na, co do zasady kasacyjny, charakter rozstrzygnięć sądów administracyjnych², należy wyrazić wątpliwość, czy w pełni będzie zrealizowana dyspozycja przepisu art. 9 ust. 2 pkt b) Konwencji z Aarhus, wskazująca na możliwość kwestionowania legalności podjętych decyzji, działań lub zaniechań nie tylko ze względów formalnych, ale również z przyczyn merytorycznych.

2 Podkreślić przy tym należy, iż w przypadku skarg na zatwierdzenie planu urządzenia lasu nie będzie znajdował zastosowania art. 145a ustawy Ppsa, który jest wskazywany jako podstawa do upatrywania w orzeczeniach sądów administracyjnych rozstrzygnięć merytorycznych.

Wobec powyższego wydaje się, iż przyjęcie rozwiązań prawnych wskazujących, iż zatwierdzenie planu urządzenia lasu odbywa się w drodze decyzji administracyjnej prowadziło do pełniejszej transpozycji do porządku krajowego zobowiązań wynikających z Konwencji z Aarhus oraz prawa europejskiego.