

Warszawa, Bystra, 28 lutego 2022 r.

Krzysztof Kwiatkowski
Senator Rzeczypospolitej Polskiej
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 26 stycznia 2022 r. poniżej przesyłam uwagi Fundacji Greenpeace Polska, Stowarzyszenia Pracownia na rzecz Wszystkich Istot oraz Fundacji Frank Bold w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach (druk senacki nr 619).

Zmiany zaproponowane w projekcie, mające na celu zapewnienie społeczeństwu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie planów urządzenia lasu, to bardzo istotny krok dla urzeczywistnienia społecznej kontroli i współdecydowania o dziedzictwie przyrodniczym Polski. Dodatkowo jest to działanie niezbędne dla usunięcia sprzeczności z prawem Unii Europejskiej, a także wypełnienia międzynarodowych zobowiązań Polski, w szczególności w zakresie Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706, dalej konwencja z Aarhus). Doceniamy zatem, że problem ten został dostrzeżony przez Komisję Nadzwyczajną do spraw Klimatu, a jej inicjatywę oceniamy jako cenną i konieczną.

Poniżej przedstawiamy uwagi do poszczególnych propozycji.

Forma zatwierdzenia planów urządzenia lasu

Propozycja zaprezentowana przez Komisję Nadzwyczajną do spraw Klimatu zakłada zaskarżalność aktów zatwierdzających plany urządzenia lasu na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej „p.p.s.a.”).

Takie rozwiązanie nawiązuje do ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z którym zatwierdzając plany urządzenia lasu oraz uproszczone plany urządzenia lasu ani minister właściwy do spraw środowiska ani starosta nie wydaje decyzji administracyjnej¹. Sądy administracyjne konsekwentnie przyjmują także, że decyzję starosty zatwierdzającą uproszczony plan urządzenia lasu, w przeciwieństwie do decyzji ministra, można zaskarżyć do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.². Zatem zaproponowane rozwiązanie zrównuje sytuację lasów prywatnych właścicieli oraz lasów pod zarządem Lasów Państwowych. Korzysta ono z mechanizmu przewidzianego w art. 3 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach. Jest to zatem **najprostsze rozwiązanie, które pozwoli na dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach o zatwierdzenie planów urządzenia lasu bez ingerencji w samą procedurę.**

Alternatywnym rozwiązaniem, przedstawionym także w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 4 lutego 2022 r., jest nadanie ustawą zatwierdzeniu planu urządzenia lasu formy decyzji administracyjnej, do której stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

¹Zob. m.in. postanowienie NSA z 2.02.2007 r., II OSK 1883/06; Wyrok NSA z 12.03.2014 r., II OSK 2477/12.

²Wyrok WSA w Warszawie z 27.05.2011 r., IV SA/Wa 354/11; Wyrok WSA w Warszawie z 2.03.2010 r., IV SA/Wa 1298/09; Wyrok WSA w Poznaniu z 16.04.2014 r., II SA/Po 1301/13; Postanowienie NSA z 2.02.2007 r., II OSK 1883/06.

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 poz. 2373, z późn. zm. – dalej jako „o.o.ś.”). Takie rozwiązanie ma wiele zalet.

Główną zaletą takiego rozwiązania jest sformalizowanie postępowania w przedmiocie zatwierdzenia planów urządzania lasu, co zapewni również jego zwiększoną transparentność. Ponadto, stosowanie działu III o.o.ś. zapewni możliwość zgłoszenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznych oraz składania uwag i wniosków przez wszystkich zainteresowanych sposobem prowadzenia gospodarki leśnej, w tym także mieszkańców- użytkowników lasów podmiejskich.

Jednak taki mechanizm w obecnych uwarunkowaniach politycznych zawiera także szereg niebezpieczeństw. Prowadzenie konsultacji społecznych jest jednym z najważniejszych narzędzi z jakich mogą korzystać obywatele w ramach procesu decyzyjnego. W ramach procedury opracowywania planów urządzania lasu i ich przyjmowania konsultacje takie są prowadzone na etapie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (dalej jako: SOOŚ). Ich ponowne prowadzenie na etapie samego zatwierdzania planu może być działaniem pozorowanym. Jest tak w szczególności ze względu na silne powiązanie organizacyjne oraz polityczne pomiędzy ministrem do spraw środowiska, a Lasami Państwowymi. Nie znany jest nam przypadek, w którym minister odmówiłby zatwierdzenia planu urządzania lasu. Co więcej, minister regularnie sankcjonuje w oficjalnych komunikatach sprzeczną z prawem praktykę lasów państwowych jaką jest prowadzenie gospodarki leśnej bez planów urządzania lasu. Wątpliwym jest, żeby właściwy minister podszedł do zgłaszanych uwag, w inny sposób niż zrobili to przedstawiciele Lasów Państwowych na etapie SOOŚ. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku ewentualnego udziału organizacji ekologicznych na etapie zatwierdzania planu urządzania lasu i oddania w nich ręce narzędzia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W związku z tym celowym wydaje się zapewnienie możliwości jak najwcześniejszej kontroli przez niezależny podmiot jakim jest sąd administracyjny.

Dodatkowo istnieje zagrożenie praktyką nadawania decyzjom w I instancji rygorów natychmiastowej wykonalności. W takim przypadku gospodarka leśna, w tym wycinki, mogłyby być prowadzone na podstawie nieostatecznej decyzji. W sytuacji prowadzenia postępowania odwoławczego przed skierowaniem sprawy do sądu administracyjnego, mogłoby to prowadzić do sytuacji, w których cenne przyrodniczo drzewa, które obywatele chcą chronić byłyby już po prostu wycięte. Skarżenie zatwierdzenia od razu do sądu administracyjnego ma przewagę w tym zakresie, gdyż sąd może na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a. wstrzymać wykonanie planu w całości lub części.

Mając na uwadze powyższe argumenty, **w naszej opinii najprostszym rozwiązaniem będzie wprowadzenie możliwości skarżenia zatwierdzenia planów urządzania lasu na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 4 p.p.s.a.**

Jednocześnie zwracamy uwagę na konieczność reformy całej procedury sporządzania planów urządzania lasu. W perspektywie długoterminowej należy bowiem wprowadzić realną możliwość dostępu społeczeństwa, w tym organizacji społecznych, do udziału w tworzeniu planów urządzania lasu, nie poprzestając na wąskim udziale w ramach SOOŚ. Reforma taka niesie za sobą potrzebę zmiany nie tylko ustawy o lasach, ale także ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a także wydanych do niej aktów wykonawczych.

Podmioty uprawnione do wniesienia skargi

W zakresie podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi na zatwierdzenie planów urządzania lasu, propozycja legislacyjna przewiduje takie uprawnienia dla:

- 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;
- Rzecznika Praw Obywatelskich oraz
- właściciela lasu w przypadku skargi na zatwierdzenie uproszczonego planu urządzania lasu.

Należy wskazać, że takie rozwiązanie zawęży możliwość wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, na co słuszenie wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich. Nie przewiduje bowiem możliwości skarżenia zatwierdzenia planów przez obywateli. Wprowadzenie takiej możliwości pozwalałoby skarżyć akt ministra każdemu, kto ma interes prawny we wniesieniu skargi.

Na marginesie należy zaznaczyć, że interpretacja interesu prawnego przyjmowana w orzecznictwie znacznie ogranicza możliwość dostępu obywateli do sądu. Do wykazania interesu prawnego we wniesieniu skargi zdaniem sądów administracyjnych niezbędne jest wskazanie konkretnego przepisu prawa, z którego wynika możliwość wywiedzenia dla danego podmiotu określonych praw lub obowiązków³. Tak rygorystycznie rozumiany interes prawny nie umożliwia szerszemu gronu osób dostępu do kontroli planowanej gospodarki leśnej. Zatem należy mieć na uwadze ewentualną konieczność legislacyjnej ingerencji w tę praktykę orzeczniczą. Nie leży ona jednak w zakresie komentowanej inicjatywy ustawodawczej.

Dodatkowo celowym wydaje się być nadanie legitymacji do wniesienia skargi także prokuratorowi.

Ponadto w zakresie brzmienia przepisu zauważamy potrzebę zdefiniowania „organizacji ekologicznej”. Pojęcie to nie występuje bowiem na gruncie ustawy o lasach i może budzić niepotrzebne wątpliwości interpretacyjne. Proponujemy zatem bezpośrednio odwołanie się w tym zakresie do ustawy o.o.ś.

Mając na uwadze powyższe komentarze, proponujemy następujące brzmienie art. 22 ust. 7, które zapewni legitymację skargową – na zasadach ogólnych – osobom, których interesu prawnego dot. zatwierdzenie planu (w tym właścicielom lasów), Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz prokuratorowi, oraz – dodatkowo – organizacjom ekologicznym spełniającym kryteria określone w przepisie:

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 (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 z późn. zm.) 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”.

Przepisy przejściowe

Przedstawiona propozycja legislacyjna zakłada możliwość wnoszenia skarg na zatwierdzenie planów urządzenia lasu także w przypadku, gdy zatwierdzenie to miało miejsce przed wejściem w życie ustawy. Rozwiązanie takie oceniamy pozytywnie. Możliwość zaskarżenia istniejących już aktów daje możliwość obywatelom zaangażowanym od dłuższego czasu w działania na rzecz środowiska do efektywnej kontroli planów urządzenia lasu.

Proponujemy jednak, aby termin podany w propozycji legislacyjnej wydłużyć przynajmniej do 45 dni. Pozwoli to obywatelom podjąć realne działania w celu skarżenia obecnie obowiązujących już aktów zatwierdzających plany urządzenia lasu.

Podsumowanie

Inicjatywa Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu jest cenną odpowiedzią na problem podnoszony przez organizacje ekologiczne od lat, a także ważną inicjatywą ze względu na toczące się postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej wszczęte ze skargi Komisji Europejskiej w sprawie braku dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie planów urządzenia lasu.⁴ Proponowane zmiany pozwolą na pełniejszą implementację w polskim porządku prawnym art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w związku z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

³Postanowienie NSA z 26.03.2013 r., I GSK 290/13.

⁴Komisja przeciwko Polsce, Sprawa C-432/21

Sylwia Szczutkowska, Pracownia na rzecz Wszystkich Istot

Krzysztof Cibor, Greenpeace Polska

Bartosz Kwiatkowski, Frank Bold