



Warszawa, dnia 01-03-2022 r.

**Ministerstwo
Klimatu i Środowiska
Sekretarz Stanu
Pełnomocnik Rządu
ds. Leśnictwa i Łowiectwa**

Edward Siarka

DLŁ-WOPL.0221.2.2022.ES
1981947.6977472.5631529

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej Senatu RP
Senator RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na prośbę o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach (druk senacki nr 619), przedstawiam następującą opinię.

Z uzasadnienia do przedmiotowego projektu ustawy wynika, że „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 (...). Nowelizacja ma na celu 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”.

Projekt ustawy dotyczy przedmiotu sporu pomiędzy Komisją Europejską a Polską (Sprawa C-432/21), którego istota sprowadza się do rozstrzygnięcia czy plan urządzenia lasu jest przedsięwzięciem w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. b konwencji z Aarhus¹ („przedsięwzięcia niewymienione w załączniku I do konwencji, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko”) i w konsekwencji czy wchodzi w zakres stosowania art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

Polska stoi na stanowisku, że nie naruszyła prawa Unii Europejskiej albowiem plan urządzenia lasu nie jest przedsięwzięciem w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit b konwencji z Aarhus, w związku z czym nie ma do niego zastosowania przewidziane w art. 9 ust. 2 konwencji prawo zainteresowanej społeczności do procedury odwoławczej przed sądem. Polska stoi na stanowisku, że plany urządzenia lasu są planami w rozumieniu art. 7 konwencji w związku z czym Polska powinna zapewnić społeczeństwu możliwość udziału w ich przygotowaniu, co aktualnie jest zagwarantowane na etapie przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla planu urządzenia lasu.

Aktualnie spór pomiędzy Komisją Europejską a Polską znajduje się na ustnym etapie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w związku z czym obecnie jedynym właściwym forum odnoszenia się do zarzutów Komisji jest to postępowanie. Szczegółowa argumentacja Polski została przedstawiona w pismach procesowych, a jej ocena pozostaje obecnie wyłącznie w gestii TSUE.

Do czasu wydania przez TSUE wyroku stwierdzającego naruszenie przez Polskę prawa Unii Europejskiej, procedowanie nad projektem ustawy o zmienia ustawy o lasach w zakresie umożliwienia przez organizacje ekologiczne zaskarżania przed sądem planów urządzenia lasu, jest przedwczesne. Nie wiadomo bowiem czy Trybunał uwzględni w wyroku stanowisko Komisji Europejskiej o naruszeniu przez Polskę prawa Unii Europejskiej. Jeżeli nawet skarga Komisji Europejskiej zostanie uwzględniona, to nie wiadomo, czy w całym zakresie. Ponadto uchwalenie ustawy w zaproponowanym kształcie nie oznacza końca sporu albowiem na obecnym etapie do jego zakończenia przed wydaniem rozstrzygnięcia konieczne jest wycofanie skargi przez Komisję Europejską. Warto również nadmienić, że uwzględnienie skargi Komisji Europejskiej przez TSUE nie oznacza automatycznego nałożenia kar

¹ Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

pieniężnych na Polskę. Jeżeli Trybunał stwierdzi, że Polska naruszyła prawo Unii Europejskiej, władze krajowe powinny podjąć działania w celu wykonania wyroku Trybunału. Komisja może wystąpić o nałożenie kar finansowych do TSUE dopiero w przypadku braku podjęcia odpowiednich działań przez władze krajowe. Nie wiadomo zatem jakie miałyby być potencjalne negatywne konsekwencje orzeczenia TSUE, o których mowa w uzasadnieniu do projektu ustawy i jaki jest cel uchwalenia ustawy przed wydaniem wyroku przez TSUE.

Z powyższych względów negatywnie opiniuję prowadzenie prac legislacyjnych nad projektem ustawy dotyczącym możliwości zaskarżania do sądu planów urzędzenia lasu przez organizacje ekologiczne.

Niezależnie od powyższego, opinia do przedstawionego projektu ustawy jest negatywna.

Zgodnie z projektowanym art. 22 ust. 6 ustawy o lasach „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 2019 r. poz. 2325, z 2020 r. poz. 2299 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 54, 159 i 1598)”.

Kryteria odróżnienia aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) Prawo o postępowaniu administracyjnym – dalej „p.p.s.a.” – od innych aktów administracyjnych były przedmiotem rozważań w doktrynie i orzecznictwie sądowym. Np. w uchwale składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13 wskazano, że „są to akty lub czynności, które: a) mają charakter władczy, chociaż nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, te bowiem są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1-3 PostAdmU; b) są podejmowane w sprawach indywidualnych; c) mają charakter publicznoprawny, ponieważ tylko w tym zakresie działalność administracji została poddana kontroli sądów administracyjnych; d) dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, co oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność.”. Z kolei, zgodnie z uchwałą składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r. sygn. akt I OPS

3/07 „akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, są kierowane przez organ administracji publicznej również do konkretnych podmiotów. Z omawianego przepisu można wnosić, iż wolą ustawodawcy było objęcie kontrolą sądu administracyjnego tych prawnych form działania administracji publicznej, które mogą być i są podejmowane przez organy administracji publicznej w stosunku do podmiotów administrowanych, w sprawach, dla których załatwienia nie jest przewidziana forma decyzji lub postanowienia administracyjnego. Akt lub czynność podejmowane są w sprawie indywidualnej w tym znaczeniu, że jej przedmiotem jest określony i zindywidualizowany stosunek administracyjny (uprawnienie lub obowiązek), którego źródłem jest przepis prawa powszechnie obowiązującego”.

Czynność zatwierdzenia planu urządzenia lasu przez ministra właściwego do spraw środowiska, o której mowa w art. 22 ust.1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, a która miałaby być zgodnie z projektem ustawy przedmiotem zaskarżenia jako czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., nie spełnia wszystkich czterech, określonych w doktrynie i orzecznictwie kryteriów, które dana czynność powinna spełniać, aby ją zakwalifikować jako czynność z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Powody powyższego są takie same jak powody braku kwalifikacji zatwierdzenia przez ministra planu urządzenia lasu jako decyzji administracyjnej.

Powody te zostały przedstawione w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2014 r. (II OSK 2477/12) *nota bene* wymienionym w uzasadnieniu do projektu ustawy. Sąd wskazał, że „*Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentuje Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia (art.32 ust.1 ustawy). Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny, który jest powoływany i odwoływany przez ministra właściwego spraw środowiska (art.33 ust.1 pkt 1 ustawy). Nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa sprawuje minister właściwy do spraw środowiska (art.5 ust.1 pkt 1 ustawy). Z wskazanych wyżej rozwiązań ustawowych wynika jakie relacje prawne zachodzą pomiędzy ministrem właściwym do spraw środowiska, a Lasami Państwowymi i Dyrektorem Generalnym w zakresie zarządzania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Podejmowane przez ministra do spraw środowiska czynności dotyczą mienia Skarbu Państwa, który reprezentowany jest przez Lasy Państwowe. Tym samym podejmowane czynności nie mają charakteru zewnętrznego, nie mają bowiem adresata do którego są kierowane tym samym nie rozstrzygają o prawach albo obowiązkach nieistniejącego adresata. Podejmowane przez ministra do spraw ochrony środowiska czynności mają charakter wewnętrzny i związane są z zarządzaniem mieniem Skarbu Państwa. W tych*

okolicznościach organ administracji publicznej jakim jest minister do spraw ochrony środowiska nie podejmuje czynności o charakterze zewnętrznym, władczym nie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach prawnych konkretnego podmiotu w indywidualnej sprawie”.

W świetle powyższego proponowany w projekcie ustawy przepis art. 22 ust. 6 jest sprzeczny z systemem kontroli działalności administracji przez sądy administracyjne.

Mając na uwadze, że czynność zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., lakoniczne powiązanie w projekcie ustawy tej czynności z możliwością zaskarżenia „na zasadach i w trybie określonych 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” powoduje, że nie wiadomo na jakich przesłankach będzie opierać się skarga ani według jakich kryteriów i w jakim zakresie dokonywana będzie kontrola sądowa. Zdaniem Ministra Klimatu i Środowiska w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie ma miejsca na całościową ocenę planu urządzenia lasu pod względem spełnienia celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, tj. działalności zmierzającej do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów (art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach).

Brak precyzyjnego określenia zakresu i kryteriów kontroli czynności zatwierdzenia planów urządzenia lasu powoduje ryzyko wstrzymywania 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 Lasów Państwowych, co w dalszej perspektywie musiałoby doprowadzić do upadłości PGL LP. Nadanie organizacjom ekologicznym uprawnień do zaskarzania czynności zatwierdzenia planu urządzenia lasu bez określenia jakichkolwiek granic oraz zasad odpowiedzialności za szkody wynikające z nadużywania tego prawa może prowadzić do wykorzystywania tego narzędzia nie w celu realizacji słuszych praw społeczeństwa do kontroli administracji lecz w celu realizacji partykularnych interesów nie związanych z ochroną przyrody.

Proponowane rozwiązanie ogranicza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, albowiem o ostatecznym kształcie planów gospodarczych, a więc i skutkach ekonomicznych, nie decyduje podmiot ją prowadzący, lecz nie ponosząca jakiegokolwiek odpowiedzialności „strona trzecia”. Zablokowanie realizacji planów urządzenia lasu spowoduje w praktyce niemożności korzystania z praw właścicielskich, przysługujących PGL LP jako reprezentantowi Skarbu Państwa w odniesieniu do zasobów leśnych Skarbu Państwa oraz praw właścicielskich przysługujących podmiotom prywatnym. Rozwiązanie to narusza więc istotę prawa własności i w konsekwencji narusza zasadę wyrażoną w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Przewidywana w art. 2 projektu ustawy 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 (nawet tych, które dotyczyły nieobowiązujących już planów urządzenia lasu) jest oceniana bardzo negatywnie. Przepis ten narusza zasadę nie działania prawa wstecz. Ponadto powoduje ryzyko wydłużenia czasu rozpatrywania skarg przez sądy z uwagi na dużą liczbę wpływających jednorazowo spraw, co w konsekwencji będzie prowadzić 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, zwłaszcza mieszkańców obszarów wiejskich, których często głównym źródłem utrzymania jest praca w lesie, jak również konsumentów na skutek wysoce prawdopodobnego wzrostu cen produktów z drewna.

Z uwagi na powyższe wyrażam negatywną opinię do projektu ustawy.

Z poważaniem

Edward Siarka
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/