



Ogólnopolskie
Stowarzyszenie Sędziów
Sądów Administracyjnych

Szanowny Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP

Szanowny Panie Senatorze!

Przesyłam w załączeniu uwagi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Sędziów Sądów Administracyjnych do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach (druk senacki nr 619). Jednocześnie bardzo dziękuję za umożliwienie Stowarzyszeniu zgłaszania uwag do senackich projektów ustaw.

Z poważaniem

Prezes OSSSA
Aleksandra Wrzeńska-Nowacka

Warszawa, 28 lutego 2022r.

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4 lok.106 E-mail zarzad1@osssa-sedziowie.org.pl
KRS nr 0000720565
REGON 36956021000000
NIP 5252741106

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4 lok.106 E-mail zarzad1@osssa-sedziowie.org.pl
KRS nr 0000720565
REGON 36956021000000
NIP 5252741106



Ogólnopolskie
Stowarzyszenie Sędziów
Sądów Administracyjnych

**Opinia w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy
o zmianie ustawy o lasach (druk senacki nr 619)**

Opiniowany projekt dotyczy zmiany art. 22 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1275 z późn. zm.).

Przepis ten, obejmujący aktualnie 5 ustępów, dotyczy czynności polegających na:

- zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw środowiska planu urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ust. 1);

- zatwierdzeniu przez starostę, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, uproszczonego planu urządzenia lasu (ust. 2).

Ustępy 3-5 tego przepisu regulują kwestie związane ze zgłoszeniem przez nadleśniczego zastrzeżeń do uproszczonego planu urządzenia lasu (ust. 3) oraz nadzoru sprawowanego nad wykonaniem planów urządzenia lasu oraz uproszczonych planów urządzenia lasu (ust. 4 i 5).

Proponowane opiniowanym projektem zmiany, poprzez dodanie do art. 22 ustępów 6 i 7, przewidują możliwość zaskarżenia zatwierdzenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, do sądu administracyjnego na zasadach określonych w 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.) – ust. 6 oraz określają krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi – ust. 7. Podmiotami tymi mają być 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, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz – w przypadku lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa - właściciel lasu.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, zmiana ma na celu dostosowanie ustawy o lasach do wymogów prawa Unii Europejskiej oraz Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706). Proponowana zmiana uwzględnia także zarzuty Komisji Europejskiej zawarte w skardze wniesionej do Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 15 lipca 2021 r. (sprawa C-4432/21), sprowadzające się do braku polskich regulacji ustawowych, zapewniających możliwość zaskarżenia do sądu, przez organizacje ekologiczne, planów urządzenia lasu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych (co podnosi się również w uzasadnieniu projektu) nie jest kwestionowane uprawnienie do zaskarżenia przez stronę zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, jako czynności materialno-technicznej, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (por. przykładowo stanowiska wyrażone w wyroku WSA w Poznaniu z 5 maja 2017 r. oraz w wyroku NSA z 12 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2477/12; dostępne w internetowej bazie orzeczeń sądów administracyjnych). Orzecznictwo wyłącza natomiast taką możliwość w przypadku, gdy zatwierdzenia planu urządzenia lasów będących własnością Skarbu Państwa dokonuje Minister. W przywołanym wyżej wyroku z 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12, NSA przyjął, że zatwierdzenie przez ministra do spraw ochrony środowiska planów urządzenia lasu, które to lasy są własnością Skarbu Państwa, jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, a więc czynnością ze sfery dominium, a nie imperium. W związku z tym taka czynność nie podlega kognicji sądu administracyjnego (por. także akceptujące to stanowisko postanowienia NSA: z 18 marca 2020 r., II OSK 649/20, LEX nr 2979529 i z 17 października 2017 r., II OSK 2336/17, LEX nr 2376100).

Mając na uwadze treść art. 18 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o lasach (w których określono elementy, jakie powinien zawierać plan urządzenia lasu) nie ma wątpliwości co do tego, że plany urządzenia lasu należą do działań mogących mieć znaczące oddziaływanie na środowisko, a co za tym idzie podlegają przepisom Konwencji z Aarhus (art. 6 ust. 1 lit. b) tej Konwencji).

Art. 9 ust. 2 Konwencji przewiduje dostęp do wymiaru sprawiedliwości członków zainteresowanej społeczności „dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 (...)”. Przez "zainteresowaną społeczność" Konwencja rozumie przy tym część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie (art. 2 ust. 5).

Niezależnie od tego, w art. 9 ust. 3 Konwencji przewidziano, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

Zmiany zaproponowane w projekcie należy zatem ocenić pozytywnie, gdyż realizują one zobowiązania nałożone na Polskę w Konwencji z Aarhus, zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami. Przewidziany w art. 9 ust. 3 Konwencji dostęp do wymiaru sprawiedliwości odnieść należy do czynności zatwierdzenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu, bez względu na to, czy stanowi on własność Skarbu Państwa czy podmiotu prywatnego.

Jako zgodne z Konwencją z Aarhus należy również uznać jednoznaczne zapewnienie w ustawie o lasach możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego czynności zatwierdzenia planów urządzenia lasu przez organizację ekologiczną prowadzącą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody. Przepisy p.p.s.a. przewidują – na zasadach ogólnych - jedynie możliwość dopuszczenia takiej organizacji do udziału w postępowaniu sądowym w trybie art. 33 § 2. Natomiast organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, może wnieść skargę do

sądu tylko wówczas, gdy brała udział w postępowaniu administracyjnym (art. 50 § 1 p.p.s.a.). Proponowany art. 22 ust. 7 ustawy o lasach zawiera więc regulację szczególną, o jakiej mowa w art. 50 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi.

Wątpliwości należy jednak zgłosić co do przewidzianego w projekcie ograniczenia kręgu podmiotów mogących zaskarżyć plany urządzenia lasu do: organizacji ekologicznej, RPO i właściciela lasu. Treść proponowanego art. 22 ust. 7 ustawy o lasach pozostaje bowiem w kolizji z art. 50 § 1 p.p.s.a., gdyż wyklucza podmioty uprawnione ustawowo do wniesienia skargi, wymienione enumeratywnie w tym ostatnim przepisie, tj. każdego, kto ma w tym interes prawny, prokuratora i Rzecznika Praw Dziecka. Przepis ten wymienia zresztą Rzecznika Praw Obywatelskich jako podmiot uprawniony do wniesienia skargi w każdej sprawie, dlatego powtórzenie tego uprawnienia w art. 22 ust. 7 projektu nie wydaje się być celowe.

Należy także zwrócić uwagę, że prawo do wniesienia skargi przysługujące właścicielowi lasu (zdanie drugie art. 22 ust. 7 projektu) wynika z zasady ogólnej ustanowionej w art. 50 § 1 p.p.s.a. W przypadku zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu niestanowiących własności Skarbu Państwa, właściciel lasu -

z oczywistych powodów - jest bowiem każdorazowo podmiotem, który ma interes prawny w zaskarżeniu czynności starosty podjętej na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy o lasach.

Treść proponowanej regulacji zawartej w art. 22 ust. 7 ustawy o lasach ogranicza ponadto dostęp do wymiaru sprawiedliwości podmiotom, o których mowa w art. 9 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 5 Konwencji z Aarhus. Znacznie szerszą regulację, uwzględniającą postanowienia Konwencji, przewiduje w tym zakresie art. 50 § 1 p.p.s.a. Na podstawie tego przepisu skargę do sądu na zatwierdzenie planu urządzenia lasu może wnieść każda osoba mająca w tym interes prawny.

Z tych względów należy zaproponować, aby treść art. 22 ust. 7 ustawy o lasach stanowiła, że uprawnienie do wniesienia skargi na czynności przewidziane w art. 22 ust. 1 i 2, poza podmiotami wskazanymi w art. 50 § 1 p.p.s.a., przysługuje także organizacji ekologicznej, powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli

proceeds with its statutory activity in the field of environmental protection or nature protection at least twelve months before the day of filing the complaint.