



Warszawa, 22-08-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.022.21.2024.ŁK

Pan Mikołaj Dorożala

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie
Klimatu i Środowiska**

via ePUAP

via poczta elektroniczna

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przekazaniem mi do zaopiniowania projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach (UD61), mającym zmierzać m.in. do wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-432/21, pragnę przedstawić następujące uwagi.

1. Zaskarżalność zatwierdzenia planów urządzenia lasu

Z uzasadnienia projektowanej ustawy wynika intencja poddania wszystkich aktów zatwierdzenia planów urządzenia lasu kontroli sądów administracyjnych. Redakcja projektowanych przepisów może jednak wywoływać w tym zakresie wątpliwości. Zgodnie z projektowanym art. 22b ust. 1 ustawy o lasach, wskazanym w nim podmiotom „służy skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu, **na zasadach** określonych dla aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” [podkr. własne]. Posłużenie się tego rodzaju formułą oznaczało będzie stosowanie w sprawach ze skarg na rozstrzygnięcia zatwierdzające plany urządzenia lasu przepisów o skargach na inne akty lub czynności. Tym samym sąd, do którego trafi skarga na tego rodzaju rozstrzygnięcie, zobligowany będzie do zbadania, czy konkretne zaskarżone rozstrzygnięcie spełnia wymogi wynikające z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. czy jest rozstrzygnięciem dotyczącym indywidualnych uprawnień

lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W konsekwencji, biorąc pod uwagę aktualne orzecznictwo zapadłe na gruncie skarg na akty zatwierdzenia planów urządzenia lasu, proponowane brzmienie art. 22 ust. 1 ustawy o lasach może w praktyce nie doprowadzić do rzeczywistej zmiany stanu prawnego i realizacji wyroku TSUE.

2. Termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego

Zgodnie z projektowanym art. 22b ust. 2 zd. pierwsze ustawy o lasach, „skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia udostępnienia rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu oraz informacji zgodnie z art. 22a ust. 9”. Przytoczona regulacja będzie przepisem szczególnym względem ogólnych norm zawartych w p.p.s.a. W odniesieniu do prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich oznaczało to będzie wyłączenie stosowania art. 53 § 3 p.p.s.a., przewidującego dla tych organów „przedłużony”, sześciomiesięczny termin na wniesienie skargi na tzw. inne akty lub czynności. O ile organy te nie będą dysponowały zapleczem instytucjonalnym, umożliwiającym im bieżące śledzenie procedur zatwierdzania planów urządzenia lasu (a w tym przedmiocie projektodawca milczy), w praktyce oznaczać to może, że zarówno prokurator, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich nie będą mogli efektywnie korzystać z kompetencji do wniesienia skargi na omawiane rozstrzygnięcia¹.

Wobec powyższych uwag, analogicznie do propozycji zawartej w mojej opinii do projektu noweli ustawy o lasach procedowanego w Senacie RP przed dwoma laty², pozwalam sobie zasugerować zmianę brzmienia projektowanego art. 22b ust. 1 i 2 ustawy o lasach na następujące:

¹ Por. uzasadnienie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn. I OPS 6/05, w której wyjaśniono *ratio legis* wprowadzenia sześciomiesięcznego terminu na wniesienie skargi przez prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich, akcentując, że ma to zapewnić „realną możliwość zapoznania się z wydaną w postępowaniu administracyjnym decyzją i ustalenia, czy jego zdaniem ochrona praworządności lub praw człowieka wymaga zaskarżenia jej do sądu - art. 8 P.p.s.a.”.

² Pismo z 4 lutego 2022 r., nr V.7202.5.2022, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-02/Do_Senatu_lasy_4.02.2022.pdf, dostęp 14.08.2024 r.

„1. Na rozstrzygnięcie w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Skarga powinna zawierać wskazanie naruszonych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania wraz z uzasadnieniem.

2. Do skarg na rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące skarg na akty i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z tym, że:

1) skargę może wnieść także organizacja ekologiczna powołująca się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez co najmniej 12 miesięcy przed dniem udostępnienia informacji, o której mowa w art. 22a ust. 1, także w przypadku gdy nie składała opinii i stanowisk w sprawie;

2) termin na wniesienie skargi biegnie od dnia udostępnienia rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu oraz informacji zgodnie z art. 22a ust. 9.”.

Przyjęcie art. 22b ust. 1 i 2 ustawy o lasach w proponowanym wyżej brzmieniu wykluczy jakiegokolwiek wątpliwości co do zakresu kognicji sądów administracyjnych w sprawach ze skarg na rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia planów urządzenia lasów (będą podlegały kontroli w oparciu o art. 3 § 3 p.p.s.a.). Procesowo, skargi będą (zgodnie z intencją projektodawcy) rozpatrywane analogicznie, jak skargi na akty i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Legitymację do wniesienia skargi zachowają wszystkie podmioty legitymowane na ogólnych zasadach wynikających z art. 50 § 1 p.p.s.a. (w tym osoba mająca interes prawny w złożeniu skargi, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich), natomiast w ustawie o lasach znajdzie się przepis przewidujący szczególną legitymację (art. 50 § 2 p.p.s.a.) dla organizacji ekologicznej. Zachowany zostanie zarówno zasadniczy, 30-dniowy termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego wynikający z art. 53 § 2 p.p.s.a., jak też 6-miesięczny termin na wniesienie skargi przez prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich, przy czym zgodnie z intencją projektodawcy, momentem rozpoczęcia ich biegu będzie dzień udostępnienia rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu oraz informacji zgodnie z art. 22a ust. 9.

3. Dopuszczalność kwestionowania planów urządzenia lasu zatwierdzonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej

Wprowadzenie możliwości sądowej kontroli aktów zatwierdzających plany urządzenia lasu podjętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej mieści się w sferze swobody ustawodawcy. Szczegółowa treść proponowanych regulacji budzi jednak zastrzeżenia w następujących obszarach:

- a) posłużenie się w art. 3 ust. 5 ustawy formułą „minister [...] może [...] wstrzymać [...] lub odmówić wstrzymania wykonania planu urządzenia lasu”, przy jednoczesnym nieokreśleniu jakichkolwiek przesłanek warunkujących podjęcie któregoś z tych rozstrzygnięć, uczyni sądową kontrolę omawianych rozstrzygnięć (a przez to, pośrednio, kontrolę „starych” planów urządzenia lasu) iluzoryczną. W świetle proponowanego brzmienia przywołanego przepisu, minister zostanie wyposażony nie tyle w swobodę podjęcia rozstrzygnięcia, co będzie miał dowolność decydowania wstrzymaniu wykonania planu urządzenia lasu. Oznaczać to będzie w konsekwencji, że z perspektywy sądu administracyjnego rozpatrującego potencjalną skargę na to rozstrzygnięcie (przy założeniu braku uchybień proceduralnych po stronie organu, np. w zakresie zapewnienia czynnego udziału stron w postępowaniu), każde rozstrzygnięcie ministra, niezależnie od jego treści, będzie rozstrzygnięciem „zgodnym z prawem” i spowoduje oddalenie skargi. W tym kontekście, pożądane jest uzupełnienie omawianej regulacji o określenie przesłanek, jakimi ma się kierować minister przy podejmowaniu rozstrzygnięć, które mogłyby się stać wzorcem kontroli tych rozstrzygnięć przez sąd administracyjny;
- b) uczynienie prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich podmiotami uprawnionymi do wnioskowania do ministra właściwego do spraw środowiska o wstrzymanie wykonania zatwierdzonego planu urządzenia lasu w ramach 30-dniowego terminu wywoła analogiczne konsekwencje, jak te, które zostały wskazane w pkt. 2 niniejszego pisma. Biorąc pod uwagę mandat tych organów istnieje uzasadniona obawa, że faktycznie, nie będą one w stanie skorzystać z kompetencji, w jakie planuje je wyposażyć projektodawca;
- c) niejasne pozostają powody, które legły u podstaw przyznania kompetencji do złożenia wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska, „gminie” (*lege non distinguente*, w razie przyjęcia proponowanego brzmienia art. 3, wniosek taki będzie mogła złożyć każda gmina, niezależnie od tego, czy zatwierdzony plan urządzenia lasu jej w jakimś stopniu dotyczy). Nie kwestionując co do zasady takiego rozwiązania, za wskazane uważam wyjaśnienie tej kwestii, zwłaszcza w kontekście tego, że projektodawca nie przewiduje możliwości zaskarżenia przez gminy rozstrzygnięć ministra w przedmiocie zatwierdzenia

- planów urządzenia lasu wydanych po wejściu w życie ustawy (projektowany art. 22b ust. 1 ustawy o lasach);
- d) brzmienie projektowanego art. 3 ust. 8 zd. pierwsze („na rozstrzygnięcie, o którym mowa w ust. 5, służy wnioskodawcy skarga do sądu administracyjnego na zasadach określonych dla aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4” p.p.s.a.) może stać źródłem analogicznych wątpliwości, jak wskazane – w odniesieniu do projektowanego art. 22b ust. 1 ustawy o lasach – w pkt. 1 niniejszego pisma. Dodatkowo, przepis ten wyłączy stosowanie ogólnego art. 50 § 1 p.p.s.a., co oznacza, że: 1) skargi nie będą mogli wnieść ani prokurator, ani Rzecznik Praw Obywatelskich, o ile kwestionowane rozstrzygnięcie nie zapadło z ich wniosku, co wydaje się wykluczone – vide uwaga w pkt. 3 lit. b niniejszego pisma); 2) nie będą w ogóle podlegały sądowoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięcia ministra podjęte z urzędu, które przewiduje art. 3 ust. 5 in princ. projektowanej ustawy (brak „wnioskodawcy”, który jest jedynym legitymowanym do wniesienia skargi).
- e) brakuje jednoznacznego określenia początku biegu terminu na wniesienie skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie ministra. Projektowany art. 3 ust. 8 zd. drugie ustawy zakłada odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 22b ust. 2 ustawy o lasach, w którym wskazano, że termin na wniesienie skargi biegnie „od dnia udostępnienia rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu oraz informacji zgodnie z art. 22a ust. 9”. Projektodawca nie przewidział jednak w odniesieniu do rozstrzygnięć ministra w przedmiocie wstrzymania wykonania zatwierdzonego planu urządzenia lasu obowiązku „udostępnienia” czy to wprost, czy to poprzez odpowiednie stosowanie do nich art. 22a ust. 9 ustawy o lasach;
- f) przewidywana dla ministra właściwego do spraw środowiska kompetencja do wstrzymania **z urzędu** wykonania zatwierdzonego planu urządzenia lasu (art. 3 ust. 5 in princ. projektowanej ustawy) może być odczytywana literalnie jako nie ograniczająca się wyłącznie do „starych” planów urządzenia lasu. Brzmienie projektowanego przepisu nie odwołuje się bowiem wprost do planów urządzenia lasu, o których mowa w art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy (zatwierdzonych przed jej wejściem w życie). O ile tak szerokie uprawnienie ministra jest zgodne z intencjami projektodawcy, o tyle wskazane wydaje się umieszczenie tej regulacji bezpośrednio w przepisach ustawy o lasach (a w epizodycznych przepisach nowelizacji pozostawienie wyłącznie regulacji odnoszących się do rozstrzygania na wniosek wobec „starych” planów urządzenia lasu), a także dokonanie jej oceny w kontekście skutków

prawomocnego oddalenia skargi na zatwierdzenie planu urządzenia lasu dokonane po wejściu w życie projektowanej ustawy.

4. Pozostałe uwagi

Projektodawca przyjął założenie, że rozstrzygnięcia w przedmiocie zatwierdzenia planów urządzenia lasu (a to one, a nie same plany będą przedmiotem skarg) należą do kategorii rozstrzygnięć podlegających wykonaniu w ujęciu art. 61 p.p.s.a. Pojęcie aktów podlegających wykonaniu pozostaje w doktrynie i judykaturze przedmiotem dyskusji. Wobec tego zasadne wydaje się rozważenie szczególnej regulacji na gruncie ustawy o lasach, jednoznacznie rozstrzygającej o możliwości wstrzymania wykonania omawianych rozstrzygnięć (*vide* art. 86f 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. 2024 r. poz. 1112, wprowadzony do tej ustawy w reakcji na poglądy judykatury odnośnie do możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach).

Kształt projektowanych regulacji może wzbudzić wątpliwości odnośnie do możliwości wniesienia skargi na rozstrzygnięcie ministra właściwego do spraw środowiska odmawiającego zatwierdzenia planu urządzenia lasu. Jeżeli chodzi o rozstrzygnięcia podejmowane przez ten organ (odmiennie jest w przypadku rozstrzygnięć podejmowanych przez starostów) projektodawca wyraźnie rozgranicza rozstrzygnięcia „zatwierdzające” i „odmawiające zatwierdzenia” planu urządzenia lasu (projektowany art. 22 ust. 5 ustawy o lasach), wobec czego projektowany art. 22b ust. 1 ustawy o lasach („[...] służy skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie w sprawie zatwierdzenia [...]”) może zostać literalnie odczytany jako umożliwiający zaskarżenie do sądu administracyjnego wyłącznie „pozytywnych” rozstrzygnięć ministra.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/