



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

V.7200.23.2016V.7200.23.2016.ŁK/ZA

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

**za pośrednictwem
Ministra Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa**

**skarżący:
Rzecznik Praw Obywatelskich**

**organ:
Minister Środowiska**

**uczestnik:
Generalny Dyrektor Lasów Państwowych
ul. Grójecka 127
02-124 Warszawa**

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm. – dalej jako „p.p.s.a.”) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.),

zaskarżam w całości

decyzję Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r., znak DLP-I.611.16.2016 w przedmiocie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012 – 2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku.

Zaskarżonej decyzji zarzucam:

- 1) naruszenie art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie oceny siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE. L Nr 206 z 22 lipca 1992, str. 7);
- 2) naruszenie art. 96 ust. 1 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 (Dz.U. z 2016 r. poz. 363 – dalej jako „u.u.i.ś”) poprzez nierozważenie – przed wydaniem decyzji – czy aneks do planu urządzenia lasu może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000;
- 3) naruszenie art. 7 i 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23 – dalej jako „K.p.a.”) poprzez ich niezastosowanie i niepełne zgromadzenie materiału dowodowego, a także art. 107 § 3 tej ustawy poprzez błędne zastosowanie i wadliwe skonstruowanie uzasadnienia wydanej decyzji.
- 4) naruszenie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm. – dalej jako u.l.) poprzez jego niezastosowanie i zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu, obejmującego zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna w nadleśnictwie w użytkach rębnych ponad wielkość określoną w planie urządzenia lasu bez związku ze szkodą lub klęską żywiołową.

W związku z powyższym, wnoszę o:

uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

U z a s a d n i e

Decyzją z 25 marca 2016 r., znak DLP-I.611.16.2016, Minister Środowiska (dalej również jako „organ”) zatwierdził aneks do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012 – 2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, zatwierdzonego decyzją Ministra Środowiska z dnia 9 października 2012 r., znak DLP-lpn-611-31/40283/12. Zatwierdzony aneks planu urządzenia lasu obejmował modyfikację „powierzchni łącznej lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, wg stanu na dzień 1 stycznia 2016 r.”, „etatu miąższościowego użytków głównych (rębnych i przedrębnych)” oraz „projektowanej powierzchni zalesień i odnowień”.

W uzasadnieniu wydanej „na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach oraz art. 104 k.p.a.” i „po rozpatrzeniu wniosku Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 18 marca 2016 r., znak ZU.6005.14.2015” decyzji, organ wskazał, że skierowano doń wniosek „w związku z wystąpieniem dotkliwych szkód w drzewostanach, w wyniku trwającej gradacji korników świerka, powodujących w okresie realizacji planu urządzenia lasu konieczność pozyskania drewna (użytków przygodnych)”. Celem wnioskowanej zmiany planu było z kolei utrzymanie odpowiedniego stanu sanitarnego lasów, zapewnienie trwałości ekosystemów leśnych oraz zaprzestania degradacji i rozpoczęcia procesu regeneracji siedlisk przyrodniczych, w tym ważnych dla Wspólnoty.

Minister Środowiska uznał, że aneks dotyczy przede wszystkim wykonywania „cięć sanitarnych”, a także usuwania drzew zagrażających bezpieczeństwu osobom przebywającym na terenie Puszczy Białowieskiej oraz przeciwdziałania zagrożeniu pożarowemu wywołanemu suszą potęgującą zamieranie drzew i drzewostanów świerkowych. Organ zaznaczył przy tym, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku oraz Podlaski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Białymstoku zaopiniowali projekt aneksu w trybie przewidzianym w art. 54 ust. 1 u.u.i.ś.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżona przez niego decyzja obarczona jest wadami wymagającymi jej uchylenia.

I. Przed przystąpieniem do szczegółowego omówienia stawianych zaskarżonej decyzji zarzutów, zasadnym wydaje się wyjaśnienie charakteru prawnego aktu Ministra Środowiska w przedmiocie zatwierdzenia planu (aneksu do planu) urządzenia lasu. Wymagają tego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, prezentowane w orzecznictwie poglądy w przedmiotowej materii. Ustawa o lasach (por. art. 22 ust. 1 i 2 tejże) przewiduje, że minister właściwy do spraw środowiska w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa a starosta w odniesieniu do pozostałych lasów zatwierdzają plany (uproszczone plany) urządzenia lasu. Przywołane normy kompetencyjne znajdują także zastosowanie w przypadku zmiany planu (uproszczonego planu) urządzenia lasu (art. 23 ust. 1 u.l.). Na gruncie omówionych przepisów, wykrystalizowały się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądy odnośnie do tego, czym jest, dokonywany w oparciu te regulacje, akt zatwierdzenia.

a/ Najbogatsze jest orzecznictwo zapadłe w rezultacie kontroli zatwierdzania uproszczonych planów urządzania lasów przez starostów (co zrozumiałe z uwagi na okoliczność, że dotyczą one lasów „prywatnych”). Rozpoznające skargi na akt zatwierdzenia dokonywany przez starostę w oparciu o art. 22 ust. 2 u.l. sądy administracyjne uznają go za inny niż decyzja lub postanowienie akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów

prawa. Reprezentatywne dla tych poglądów jest postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Po 909/15¹. W jego uzasadnieniu Sąd wskazał, że „zatwierdzenie przez starostę uproszczonego planu urządzenia lasu, rodzi dla właściciela lasu określone prawa i obowiązki w zakresie prowadzonej przez niego gospodarki leśnej. Jeżeli zaś właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonuje zadań zawartych w uproszczonym planie urządzenia lasu starosta nakazuje wykonanie tych obowiązków i zadań w drodze decyzji (art. 24 ustawy o lasach). Wskazane rozwiązania prawne prowadzą do wniosku, że zatwierdzenie przez starostę uproszczonego planu urządzenia lasu nie następuje w formie decyzji administracyjnej, albowiem ustawodawca wyraźnie wskazał te sytuacje w których starosta uprawniony jest do wydania decyzji (art.19 ust. 3, art. 21 ust. 5, art. 24 ustawy o lasach). Samo zatwierdzenie dokonywane przez starostę jest aktem skierowanym na zewnątrz, gdyż jego adresatem są osoby trzecie - właściciele lasów, natomiast z zatwierdzonego uproszczonego planu urządzenia lasów wynikają dla właścicieli lasów określone uprawnienia i obowiązki, a w przypadku ich niewykonania starosta w drodze decyzji może nałożyć obowiązek ich wykonania. Powyższe okoliczności uzasadniają pogląd, że zatwierdzanie uproszczonych planów dokonywane przez starostę należy kwalifikować zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”.

Teza o takim charakterze aktu zatwierdzenia odnoszona była również do aktu dokonywanego przez ministra właściwego do spraw środowiska w oparciu o art. 22 ust. 1 u.l. W wyroku z 14 czerwca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 495/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznawał skargę na decyzję Ministra Środowiska w przedmiocie zatwierdzenia planu urządzenia lasu i uznał, że „pomimo, iż czynności w tym zakresie nadano formę decyzji administracyjnej (użyto tego określenia w dokumencie, zawarto elementy wskazane w art. 107 § 1 i 3 K.p.a.), jednak nie można uznać, jakoby wadliwe określenie tej formy skutkowało, aby było to orzeczenie administracyjne, w rozumieniu K.p.a.”. Sąd wskazał przy tym, że zakwestionowanie aktu zatwierdzenia może jednak nastąpić „z zachowaniem reguł określonych dla aktów i czynności wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

Na gruncie kontroli aktów zatwierdzenia planu urządzenia lasu przez ministra właściwego do spraw środowiska obecne są również poglądy akceptujące decyzję administracyjną jako właściwą jego formę. W szczególności wskazać należy na dwa wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV

¹ por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 marca 2010 r. sygn. akt IV SA/Wa 1298/09 i postanowienie tegoż Sądu z 24 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1890/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1301/13 – te i dalsze powołane orzeczenia sądów administracyjnych opubl. w CBOSA

SA/Wa 2036/08 oraz z 28 stycznia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2004/14². Odchodząc na chwilę od analizy poglądów judykatury, zwrócić trzeba uwagę, że poglądy o „decyzyjnym” charakterze zatwierdzenia planu urządzenia lasu prezentowane były także w doktrynie³.

Odnotować wreszcie trzeba wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2477/12, który – akceptując dotychczasowe poglądy orzecznictwa co do tego, że zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu przez starostę jest innym aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. – zatwierdzenie planu urządzenia lasu przez ministra właściwego do spraw środowiska uznał za akt o charakterze wewnętrznym, skierowany do podmiotu podporządkowanego organizacyjnie ministrowi. Sąd wskazał, iż „o ile zasadny jest pogląd, że zatwierdzanie uproszczonych planów dokonywane przez starostę należy kwalifikować zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a, o tyle nie można tego poglądu akceptować w przypadku gdy zatwierdzenia planu dokonuje minister. W pierwszej kolejności należy bowiem zwrócić uwagę, że w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. chodzi o akty i czynności podejmowane w sprawach indywidualnych, a więc w stosunku do konkretnych podmiotów, adresatów tych czynności lub obowiązków. Tak jak decyzja administracyjna wydawana przez organ ma charakter czynności zewnętrznej adresowanej do indywidualnego podmiotu, tak również czynność lub akt inny niż decyzja lub postanowienie podejmowany przez organ na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a musi adresowany być do podmiotu zewnętrznego. Ten warunek nie jest spełniony w przypadku zatwierdzania przez ministra do spraw ochrony środowiska planu urządzenia lasu, który to las stanowi własność Skarbu Państwa, a zarządzają nim Lasy Państwowe (będące państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej) reprezentując Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia, nad którymi nadzór sprawuje minister do spraw ochrony środowiska. Skarb Państwa jest ex lege państwową osobą prawną i reprezentuje własność państwową zawsze wtedy, gdy z mocy ustawy nie czyni tego inna państwowa osoba prawna. W tej sytuacji Skarb Państwa występuje w roli właściciela (dominium)”. Podobną tezę zawarł Naczelny Sąd Administracyjny w swoim postanowieniu z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OW 85/15.

b/ Choć w przeprowadzonej powyżej analizie prezentowanych w judykaturze poglądów, twierdzenia wskazujące na wewnętrzny charakter dokonywanych przez ministra właściwego do spraw środowiska aktów zatwierdzenia planu urządzenia lasu zostały omówione na końcu, wyjaśnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiotowej kwestii wypada zacząć od odniesienia się właśnie do nich. Stwierdzenie

² gwoli ścisłości należy wskazać, iż oba przywołane wyroki zapadły „w jednej sprawie” – w roku 2015 WSA ocenił decyzję wydaną na skutek uchylecia – wyrokiem z 30 kwietnia 2009 r. wcześniejszej decyzji Ministra Środowiska.

³ „Zatwierdzenie powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Nie ulega wątpliwości, że mamy do czynienia z indywidualną sprawą z zakresu administracji publicznej, w której dodatkowo orzeka się o prawach i obowiązkach jednostki. Muszą zatem istnieć gwarancje procesowe do kontroli zatwierdzenia projektów planów lub odmowy zatwierdzenia” – por. B. Rakoczy w: Ustawa o lasach. Komentarz., Lex, 2011

bowiem, że wspomniane akty ministra mają – jak wskazywał Naczelny Sąd Administracyjny w powołanych orzeczeniach – wyłącznie wewnętrzny charakter, czyniłoby bezprzedmiotowym jakiegokolwiek dalsze dywagacje odnośnie do ich legalności.

Składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego, choć nie wskazały wprost na te regulacje, uznały zatwierdzenie planu urządzenia lasu przez ministra właściwego do spraw środowiska za akt w sprawie wynikającej z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, do których to spraw nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 3 § 3 pkt 1 K.p.a.) i nie są w nich właściwe sądy administracyjne (art. 5 pkt 1 p.p.s.a.). Rzecznik, co oczywiste skoro zdecydował się skierować niniejszą skargę, nie podziela tak prezentowanego poglądu.

Należy bowiem zaakcentować, że pojęcie nadzoru (który minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nad Lasami Państwowymi) nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem podległości organizacyjnej. Nadzór odnosi się do sytuacji, w której „organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów i jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze obejmują prawo do kontroli oraz możliwość wiążącego wpływania na podmioty i jednostki nadzorowane. Uprawnienia organu nadzorującego można podzielić na środki oddziaływania merytorycznego (np. zawieszanie lub uchylanie rozstrzygnięć jednostek nadzorowanych) i środki nadzoru personalnego (np. prawo zawieszenia w czynnościach członków kierownictwa nadzorowanej jednostki). **Organ może stosować tylko takie środki, w jakie wyposażył go ustawodawca, i tylko w celach określonych przez te przepisy** [podkr. własne]⁴. Podległość rozumiana jest z kolei jako „jako więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej ich fazie i w zakresie, **za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków** [podkr. własne]⁵.

Jak wskazuje się w doktrynie⁶, oceny, czy między organami administracji publicznej oraz między tymi organami i państwowymi lub komunalnymi jednostkami organizacyjnymi istnieje podległość, dokonuje się „na podstawie przepisów ustawowych tworzących dany organ (system organów) administracji publicznej lub państwową, względnie komunalną jednostkę organizacyjną, a także wydane na podstawie upoważnienia ustawowego przepisy niższego rzędu określające strukturę, zakres działania, tryb powoływania i odwoływania osób piastujących stanowiska organu czy sposób i zakres wykonywania nadzoru nad działalnością organu lub jednostki”. Mając to na względzie, zdaniem Rzecznika Praw

⁴ por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, opubl. OTK-A 2009/1/3

⁵ por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, opubl. OTK 1998/7/116

⁶ por. A. Wróbel w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Lex 2016

Obywatelskich nie sposób określić relacji zachodzących między ministrem właściwym do spraw środowiska a Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe – w zakresie wykonywania gospodarki leśnej – jako „nadrzędności organizacyjnej”. Lasy Państwowe są niewątpliwie jednostką nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw środowiska, ale nie są jednostką podległą.

Powyższe wynika przy tym wprost z przepisów rangi ustawowej, a konkretnie art. 28 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 543). Wymieniają one bowiem osobno organ, który jest **podległy** ministrowi (Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska – art. 28 ust. 2) oraz organy i podmioty, które minister jedynie **nadzoruje** (Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” – art. 28 ust. 3). Regulacje te korespondują z przepisami u.l., które również – określając zależność ministra do spraw środowiska i Lasów Państwowych posługują się pojęciem „nadzoru” (art. 4 ust. 4 tej ustawy). Przepisy u.l. nie przewidują przy tym dla ministra właściwego do spraw środowiska kompetencji do – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z 1 grudnia 1998 r. – ingerowania w działalność Lasów Państwowych „w każdej ich fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków”. Przeciwnie – uprawnienia ministra są ściśle określone w ustawie, a należą do nich: powoływanie i odwoływanie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (art. 33 ust.2), nadawanie statutu Lasom Państwowym „mając na uwadze stworzenie optymalnych warunków organizacyjnych do prawidłowej realizacji zadań przez Lasy Państwowe” (art. 44), uprawnienia związane z gospodarką finansową Lasów Państwowych (art. 53 ust. 2 i art. 57 ust. 4), a także – w zakresie prowadzonej przez Lasy Państwowe gospodarki leśnej – zatwierdzanie planów urządzenia lasów (art. 22 ust. 1). Wskazane powyżej środki, którymi dysponuje minister właściwy do spraw środowiska są środkami nadzoru, nie zaś środkami wynikającymi z podległości organizacyjnej.

W związku z powyższym, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zasadne jest przyjęcie, że sprawa dotycząca zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie jest sprawą „wynikającą z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi”. Akt zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie jest więc aktem o charakterze wewnętrznym, gdyż jego adresatem jest podmiot niepodporządkowany organizacyjnie ministrowi, który zgodnie z przepisami u.l. sam zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i sam prowadzi gospodarkę leśną w zarządzanych przez siebie lasach, co świadczy o zewnętrznym charakterze tego aktu.

Niezależnie od powyższego, trzeba zwrócić uwagę na okoliczność, że zatwierdzenie planu urządzenia lasu przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej rodzi – wynikające z u.l. i samego planu - obowiązki leżące po stronie właściciela lasu w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej. Wynika to wprost w szczególności z art. 9 ust. 1 i art. 13 ust. 1 u.l., zgodnie z którymi (odpowiednio): „w celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów **właściciele lasów** [podkr. własne] są obowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów [...]” i „**właściciele** [podkr. własne] lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania [...]” w zw. z art.7 ust. 1 u.l., stosownie do którego „gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu”.

Zgodnie z cytowanym już poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym zatwierdzając plan urządzenia lasu „Skarb Państwa występuje w roli właściciela”, należałoby przyjąć, że obowiązki i uprawnienia wynikające z aktu zatwierdzenia planu urządzenia lasu kieruje „sam do siebie”. Przeczy temu jednak definicja właściciela zawarta w samej u.l. (art. 6 ust. 1 pkt 3), zgodnie z którą przez właściciela rozumie się „osobę fizyczną lub prawną będącą właścicielem **albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą lasu**”.

Z powyższego wynika, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, że adresatem uprawnień i obowiązków, których źródłem jest akt zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie jest Skarb Państwa, ale podmioty odrębne – w tym dysponujące na gruncie prawa administracyjnego zdolnością prawną Lasy Państwowe (jako zarządca lasu), a także podmioty odrębne, w tym prywatne, które mogą być użytkownikami wieczystymi, posiadaczami samoistnymi, użytkownikami lub dzierżawcami lasu (por. w szczególności regulację art. 39 u.l., zgodnie z którą „lasy, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. a [przeznaczone do produkcji leśnej – przyp. własny] oraz pkt 2 [grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne – przyp. własny], pozostające w zarządzie Lasów Państwowych, mogą być za zgodą dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych wydzierżawione przez nadleśniczego, **z zachowaniem celów i zadań gospodarki leśnej określonych w planie urządzenia lasu.** [podkr. własne]”. Determinowanie poprzez zatwierdzenie planu urządzenia lasu uprawnień i obowiązków podmiotów prywatnych – niezależnie od braku organizacyjnego podporządkowania Lasów Państwowych ministrowi właściwemu do spraw środowiska – przesądza o tym, że **akt zatwierdzenia ma charakter zewnętrzny**, a skoro tak, to pozostaje do wyjaśnienia forma,

w jakiej ów akt powinien zostać dokonany (decyzja administracyjna lub inny akt, o którym mowa w art. 3 § 3 pkt 4 p.p.s.a.).

c/ **Decyzja administracyjna** jest to „oświadczenie woli kompetentnego organu administrującego podjęte w wyniku zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego lub w określonym zakresie normy prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego w trybie, formie, strukturze uregulowanej prawem procesowym, zakomunikowany stronie, w celu wywołania skutku prawnego w sferze stosunku materialnoprawnego (decyzja rozstrzygająca sprawę co do jej istoty) bądź w sferze stosunku procesowego (decyzja w inny sposób kończąca sprawę w danej instancji)”⁷. Jak wskazał przy tym R. Kędziora⁸, „treścią decyzji administracyjnej jest ustalenie, stworzenie, zniesienie lub zmiana konkretnych praw i obowiązków adresata”. Posiada ona odpowiednią formę prawną i określa „konsekwencje stosowanej normy prawnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej”⁹.

Inny akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest jednostronnym i zewnętrznym działaniem właściwego organu administracji (w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym) skierowanym do zindywidualizowanego podmiotu, dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających tak bezpośrednio, jak pośrednio z przepisów prawa. Wpływa on w sposób prawnie wiążący na sytuację prawną określonego podmiotu prawa bądź przez to, że sam tę sytuację wyznacza, bądź przez to, że wywołuje określony skutek prawny, jaki obowiązujące prawo wiąże z danym aktem lub czynnością¹⁰.

Rozróżnienie decyzji administracyjnych od innych aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. może, jak wskazuje J. P. Tarno¹¹ powodować szereg trudności, rozwiązywanych w drodze orzecznictwa. Cechą determinującą takie rozgraniczenie, którą najdobitniej bodajże wskazał Z. Kmiecik¹² winno być przy tym to, że decyzja administracyjna jest aktem **stosowania** prawa (wyprowadzenia z niego normy jednostkowej i konkretnej, wyznaczającej sytuację prawną adresata), natomiast akty wskazane w art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a., sprowadzają się do **wykonania** prawa – urzeczywistnienia (realizacji) dyspozycji normy prawnej.

⁷ por. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 22-23

⁸ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, 3. wydanie, Warszawa 2011, s. 543

⁹ por. A. Wróbel w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, 2. wydanie, Kraków 2005 s. 611

¹⁰ por. szerzej M. Bogusz, *Pojęcia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, Samorząd terytorialny 2000, nr 1-2, s.176-183*

¹¹ *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.* 5. wydanie, Warszawa 2012, s. 27

¹² por. głosę krytyczną do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 3/07, *Orzecznictwo sądów polskich 2008*, s. 348-352

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle przepisów u.l. nie można obronić poglądu, by zatwierdzenie planu urządzenia lasu ograniczało się jedynie do wykonania art. 22 ust. 1 tej ustawy, przy czym wynika to ze sprawowanego przez ministra właściwego do spraw środowiska nadzoru nad gospodarką leśną prowadzoną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa.

Minister winien nadzorować w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa „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 u.l.). Działalność ta, powinna być przy tym „trwale zrównoważona”, co oznacza, że powinna ona zmierzać „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 2 u.l.). **Gospodarkę leśną prowadzi się przy tym według planu urządzenia lasu z uwzględnieniem jej celów zawartych w otwartym katalogu umieszczonym w art. 7 ust. 1 u.l.**

Rolą ministra właściwego do spraw środowiska jest w kontekście powyższego w pierwszym rzędzie: ustalenie treści planu urządzenia lasu. W drugim: zdekodowanie norm prawnych wynikających z przepisów regulujących cele i zasady prowadzenia gospodarki leśnej i ich interpretacja. W trzecim: skonfrontowanie treści planu ze zdekodowanymi normami. W czwartym wreszcie: rozstrzygnięcie o konkretnych, zapisanych w planie, uprawnieniach i obowiązkach podmiotu (podmiotów) prowadzących gospodarkę leśną. Zatwierdzając lub odmawiając zatwierdzenia planu urządzenia lasu, minister określa skutki prawne ustalonego przez siebie stanu faktycznego, czyli innymi słowy **stosuje prawo**. Wydaje zatem decyzję administracyjną, a nie dokonuje innego aktu z zakresu administracji publicznej.

d/ Bardzo istotnym argumentem przemawiającym za uznaniem, iż zatwierdzanie planu urządzenia lasu odbywa się w postępowaniu administracyjnym, kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej są międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie uregulowań dotyczących ochrony środowiska, w tym w szczególności Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706, - dalej jako Konwencja z Aarhus). Celem Konwencji z Aarhus wskazanym w art. 1 jest zagwarantowanie

uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Konkretyzacja tego celu następuje w art. 6 Konwencji z Aarhus, który opisuje procedurę udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć. Dla zagwarantowania rzeczywistego charakteru udziału społeczeństwa art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji z Aarhus wprowadza obowiązek zapewnienia, w ramach krajowego porządku prawnego członkom zainteresowanej społeczności dostępu do procedury odwoławczej przed 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 art. 6 oraz dostępu do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

Trzeba zaznaczyć, że postanowienia Konwencji z Aarhus znajdują swoje odzwierciedlenie w unormowaniach prawa wspólnotowego, i to zarówno poprzedzających wydanie Konwencji (takich jak dyrektywa Rady 85/337/EWG¹³), jak i wydanych po jej podpisaniu (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE¹⁴). Zarówno art. 10a dyrektywy Rady 85/337/EWG jak i recypujący jego treść art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE nakazują Państwom Członkowskim zapewnienie członkom zainteresowanej społeczności dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, by zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań.

Na konieczność zapewnienia możliwości zaskarżenia przez organizacje ekologiczne do sądu lub niezależnego i bezstronnego organu przedsięwzięć oddziaływujących na środowisko niezależnie od ich formy prawnej w kontekście art. 9 ust. 2-4 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy Rady 85/337 wskazuje się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W sprawie C-239/04, Komisja przeciwko Portugalii, Trybunał uznał, iż nawet w przypadku, gdy przedsięwzięcie, które objęte jest zakresem zastosowania tych przepisów, zatwierdzono w drodze aktu ustawodawczego, to powinna istnieć możliwość skierowania go do sądu lub niezależnego i bezstronnego organu powołanego z mocy ustawy w celu weryfikacji, czy ten akt ustawodawczy spełnia wymogi określone w art. 1 ust. 5 tej dyrektywy. Trybunał – co jest szczególnie istotne – uznał, iż w przypadku gdy nie istnieje możliwość wniesienia skargi na taki akt, to każdy sąd krajowy orzekający w ramach swej właściwości winien przeprowadzić taką kontrolę i ewentualnie wyciągnąć

¹³ dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, (Dz. U. WE L 175 z 5.7.1985, str. 40)

¹⁴ dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. L 26 z 28.1.2012, s. 1.)

z niej konsekwencje, nawet w postaci odstąpienia od stosowania tego aktu ustawodawczego. W ocenie Trybunału zezwolenie dotyczące planu lub przedsięwzięcia może bowiem zostać wydane tylko pod warunkiem, że właściwe władze krajowe uzyskały pewność, iż nie ma on skutków szkodliwych dla integralności danego terenu (zachowania warunków przyrodniczych). Ma to zaś miejsce jedynie wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków (por. wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-239/04, Komisja przeciwko Portugalii¹⁵).

Ponadto, jeśli chodzi o tereny kwalifikujące się do określenia jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty, a w szczególności te, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym, państwa członkowskie są, na podstawie dyrektywy siedliskowej i ze względu na wskazany w dyrektywie cel ochrony, zobowiązane do podjęcia kroków będących w stanie ochronić wartość ekologiczną tych terenów na poziomie krajowym (por. wyrok z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-117/03 Dragaggi i in., a także wyrok z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie C-491/08 Komisja przeciwko Włochom, pkt 30). Z tego względu należy uznać, iż art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on władzom krajowym, w tym władzom ustawodawczym, na zatwierdzenie planu lub przedsięwzięcia bez upewnienia się, że taki plan lub przedsięwzięcie nie naruszy integralności danego terenu – (por. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 16 lutego 2012 r. w sprawie C-182/10, Marie-Noëlle Solvay i inni v. Région wallonne).

Przechodząc na grunt polskiego ustawodawstwa należy wskazać, że wymagane przez art. 9 ust. 2-4 konwencji z Aarhus oraz art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE prawo obywateli i organizacji społecznych do zaskarżania rozstrzygnięć odnoszących się do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko naturalne zostało przetransponowane do niego przez art. 44 ust. 3 u.u.i.ś. Zgodnie z nim, „organizacji ekologicznej służy skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa”.

Na kanwie przytoczonej regulacji, w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalilo się stanowisko o niemożności jej zastosowania do postępowań o charakterze planistycznym czy programowym. Podnosi się, iż przepis ten „dotyczy indywidualnych spraw rozstrzyganych w postępowaniu administracyjnym decyzją administracyjną. Wynika to z jednoznacznego stwierdzenia tego przepisu, iż skarga służy od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Przepis ten nie ma więc zastosowania w postępowaniach sądownoadministracyjnych ze skarg na uchwały dotyczące

¹⁵ Zb. Orz. s. I-10183, pkt 20

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie o uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest postępowaniem przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (art. 1 pkt 1 k.p.a.). Jest to szczególne postępowanie dotyczące uchwały w sprawach z zakresu administracji publicznej, której przedmiotem jest akt planowania w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1539/09). Analogiczną argumentację przytoczył również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 1919/10, podkreślając przy tym, iż legitymacji organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu planistycznym nie daje również art. 33 ustawy o ochronie przyrody¹⁶.

Warto jednak zwrócić w tym miejscu uwagę na argumentację stojącą za takim – wydawać by się mogło – sprzecznym z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską normami prawa międzynarodowego stanowiskiem. W szczególności należy wskazać na tezę zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1071/13, odwołującą się do braku bezpośredniego wpływu regulacji planistycznych na środowisko. W wyroku tym zauważono, iż plan miejscowy nie zastępuje zezwolenia na realizację przedsięwzięcia dotyczącego środowiska, a dostęp do wymiaru sprawiedliwości w celu kwestionowania takiego zezwolenia jest zapewniony wówczas, gdy zezwolenie jest rzeczywiście udzielane. NSA podkreślił, iż w takim przypadku zobowiązania wynikające z art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus zostały wykonane (poprzez wdrożenie dyrektywy Rady 85/337/EWG oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE¹⁷) właśnie przez art. 44 u.u.i.ś. zapewniający udział organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych¹⁸ i przyznający im prawo wniesienia w tych sprawach skargi do sądu administracyjnego. Argumentacja ta, mogąca być uznana za zasadną w odniesieniu do planów miejscowych, nie może być odnoszona do planów urządzenia lasu, gdyż gospodarowanie zasobami leśnymi (np. prowadzenia wyrębu drzewostanu) w oparciu o plany urządzenia lasu nie wymaga prowadzenia odrębnych postępowań administracyjnych, w toku których organizacjom ekologicznym mogłyby skorzystać z uprawnień przyznanych im przez art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji z Aarhus.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że uznanie krajowych regulacji w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej za zgodne

¹⁶ tak także w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2010 r., II OSK 40/10.

¹⁷ dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L z 2003 r. Nr 156, s. 17)

¹⁸ tytułem przykładu chociażby art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.), który jednoznacznie stwierdza, iż powołany art. 44 u.u.i.ś. stosuje się także w postępowaniach w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę wymagających udziału społeczeństwa.

z omawianymi normami międzynarodowymi i wspólnotowymi może nastąpić wyłącznie w przypadku uznania, że zatwierdzenie planu urządzenia lasu następuje w formie decyzji administracyjnej w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego. Zasada prowsólnotowej wykładni przepisów prawnych nakazuje wręcz przyjęcie takiego poglądu, gdyż na gruncie prawa polskiego tylko w ten sposób spełniony zostałby wymóg tych dyrektyw w postaci zapewnienia organizacjom ekologicznym prawa do zaskarżania rozstrzygnięć w sprawie przedsięwzięcia (przedsięwzięć) wynikających z planu urządzenia lasu. Zwraca się na to także uwagę w piśmiennictwie¹⁹, gdzie wskazano, iż „czynność zatwierdzenia planu urządzenia lasu przez ministra środowiska jest działaniem władzy publicznej, co oznacza, iż w świetle art. 9 ust. 3 Konwencji prawo krajowe powinno zapewniać dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej ustalenie, czy to działanie narusza postanowienia prawa krajowego w dziedzinie ochrony środowiska”.

Reasumując powyższe rozważania należy jednoznacznie stwierdzić, iż przytoczone powyżej przepisy konwencyjne i przepisy wspólnotowe powinny przesądzać za przyjęciem wykładni uznającej zatwierdzenie planu urządzenia lasu za decyzję administracyjną. Rzecznik - dostrzegając pojawiające się w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądy o braku możliwości bezpośredniego stosowania przepisów Konwencji z Aarhus i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92 ze względu na inkorporowanie tych przepisów do ustawy u.u.i.ś. - chciałby podkreślić, iż za poglądem odmiennym przemawia chociażby najnowsze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku Trybunału z dnia 15 października 2015 r. w sprawie C-137/14, Komisja Europejska v. Republika Federalna Niemiec, wskazano, że „na podstawie art. 11 ust. 3 dyrektywy 2011/92 i art. 25 ust. 3 dyrektywy 2010/75 uważa się, że stowarzyszenia ochrony środowiska posiadają wystarczający interes albo prawa, które mogą zostać naruszone, a (...) ograniczenia tylko do praw podmiotowych praw, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu na jedną z decyzji, jedno z działań lub jedno z zaniechań wspomnianych w art. 11 dyrektywy 2011/92, nie może być zastosowane jako takie do stowarzyszeń ochrony środowiska, w przeciwnym razie naruszy to cele tego przepisu (zob. podobnie wyrok Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 45). (...) W konsekwencji wspomniane stowarzyszenia powinny koniecznie mieć możliwość podniesienia przed sądem przepisów prawa krajowego, które wprowadzają w życie ustawodawstwo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, jak również przepisów prawa Unii w zakresie ochrony środowiska mających bezpośrednią skuteczność (zob. podobnie wyrok Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 48).”

¹⁹ Fundacja Greenmind 2016, Shadow Report z wykonania Konwencji z Aarhus, Fundacja Greenmind, Warszawa, str. 48

Należy także dostrzegać, iż nawet w orzeczeniach odwołujących się do poglądów kwestionujących dopuszczalność bezpośredniego powoływania się na przepisy konwencyjne i wspólnotowe w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko dostrzega się konieczność wykładni przepisów ustawowych w duchu regulacji konwencyjnych i wspólnotowych. Podnosi się tam, iż „zadaniem sądu krajowego jest natomiast dokonanie - w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe - wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 Konwencji, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2016 r., II OSK 1131/14).

e) Wreszcie trzeba zauważyć, iż odmowa uznania zatwierdzenia planu urządzenia lasu (i konsekwentnie także aneksu do takiego planu) za decyzję administracyjną powoduje niemożność przeprowadzenia kontroli oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 w oparciu o art. 96 ust. 1 u.u.i.ś. Przepis ten, jak trafnie podniósł to Krzysztof Gruszecki²⁰, odwołuje się do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia. Podzielić należy jego pogląd, iż „obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 nie będzie występował, jeśli realizacja przedsięwzięcia nie będzie wymagała uzyskania jakiegokolwiek decyzji administracyjnej. Jeżeli bowiem intencją ustawodawcy byłoby objęcie tym obowiązkiem przedsięwzięć realizowanych w oparciu o inne formy działania administracji (np. zgłoszenia, których przyjęcie przybiera formę czynności materialno-technicznych), to w art. 96 ust. 2 ustawy nie posługiwałby się pojęciem „decyzji administracyjnych”. Należy też pamiętać, że konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 stanowi ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa własności, w związku z czym możliwość nałożenia tego obowiązku trzeba będzie ustalać bardzo ostrożnie, bez stosowania rozszerzającej interpretacji obowiązujących przepisów prawa.”

Rzecznik wskazuje, iż wymogu przeprowadzania oceny, czy zatwierdzenie planu urządzenia lasu negatywnie wpływa na obszar Natura 2000, nie można ograniczać jedynie do decyzji wskazanych w art. 72 u.u.i.ś., na co wskazuje już samo brzmienie art. 96 tej ustawy, a przede wszystkim orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na tle przepisów dyrektywy siedliskowej. W wyroku Trybunału z dnia 7 września 2004 r. w

²⁰ K. Gruszecki, komentarz do art. 96 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, LEX 2016/el

sprawie C-127/02²¹, wskazuje się, iż sama eksploatacja zasobów żywych wchodzi w skład zakresu znaczeniowego pojęcia plan lub przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Niewątpliwie więc taki charakter ma również eksploatacja zasobów drzew na podstawie planu urządzania lasu.

f) Dodatkowym asumptem do stwierdzenia, że akt zatwierdzenia planu urządzania lasu przez ministra właściwego do spraw środowiska, przybiera formę decyzji administracyjnej, jest relacja przepisów u.l. oraz przepisów regulujących prowadzenie ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z art. 20 ust. 2 u.l., „w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzania lasu i uproszczonych planów urządzania lasu dotyczące granic i powierzchni lasu”. Innymi słowy, ustawodawca przewidział, że wynikające z planu granice i powierzchnia lasu podlegają ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków, a także, że niemożliwe jest dokonanie zmiany w ewidencji wbrew zapisom planu.

Przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015 r. poz. 520, z późn. zm.) nie przewidują przy tym, by istniała możliwość dokonania zmian w ewidencji na podstawie pochodzącego od organu administracji innego niż decyzja aktu z zakresu administracji publicznej. Jeżeli zmiany te mają zostać uwidocznione (a z przytoczonego wyżej art. 20 ust. 2 u.l. wynika taki obowiązek), to może to nastąpić tylko i wyłącznie w oparciu o ostateczną decyzję administracyjną.

Zwracał na to wielokrotnie uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w sprawach ze skarg na orzeczenia organów prowadzących ewidencję gruntów i budynków²². Choć w zdecydowanej większości nie poddawał on analizie „decyzyjnego” charakteru aktu zatwierdzenia planu urządzania lasu, poprzestając na przytoczeniu decyzji (ministra, wojewody lub starosty) w tym przedmiocie, to w jednej ze spraw²³, związany zarzutami skargi kasacyjnej, odniósł się do tego zagadnienia. Warto w tym miejscu przytoczyć stosowny fragment uzasadnienia zapadłego wyroku: „w myśl art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzania lasu i uproszczonych planów urządzania lasu, dotyczące granic i powierzchni lasu. Z kolei art. 22 ust. 2 ustawy o lasach, w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania weryfikowanej decyzji, upoważniał wojewodę, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego do zatwierdzenia uproszczonego planu urządzania lasu. Przepis ten nie określał formy działania organu, lecz nie oznacza to, iż nie było dopuszczalne wydanie decyzji. Za taką formą przemawia powierzenie kompetencji organowi administracji rządowej i użycie przez ustawodawcę określenia >>zatwierdza<<, co wskazuje na indywidualny charakter tej czynności”.

²¹ LEX nr 210685

²² por. m.in. wyroki: z 8 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 454/06 i z 19 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 770/13

²³ wyrok z 25 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1537/11

II. W ocenie Rzecznika zaskarżona decyzja Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r. w przedmiocie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012 – 2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, jest niezgodna z art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG i art. 96 ust. 1 u.u.i.ś.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, iż aneks do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012 – 2021 dla Nadleśnictwa Białowieża obejmuje teren zaliczony do sieci obszarów Natura 2000 jako obszar PLC200004 Puszcza Białowieska. Oznacza to, iż władze publiczne w odniesieniu do tego obszaru muszą stosować wspólnotowe regulacje obejmujące ochroną sieć ekologiczną specjalnych obszarów ochrony pod nazwą Natura 2000, przewidziane przez dyrektywę Rady 92/43/EWG. Szczególne znaczenie w tym kontekście należy przypisać unormowaniom zawartym w art. 6 ust. 2 i 3 tej dyrektywy. Art. 6 ust. 2 nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek podejmowania wszelkich odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu danego obszaru i znaczącego niepokojenia gatunków, dla których obszar ten został wyznaczony. Art. 6 ust. 3 przewiduje zaś obowiązek poddania przez Państwa Członkowskie każdego planu lub przedsięwzięcia, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na niego w istotny sposób oddziaływać, odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony.

W procesie implementacji tych przepisów wspólnotowych do polskiego prawodawstwa w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r, poz. 1651, dalej jako u.o.p.). przewidziano zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Z przepisem tym koresponduje treść art. 33 ust. 3 u.o.p. zgodnie z którym projekty polityk, strategii, planów i programów oraz zmian do takich dokumentów a także planowane przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub obszarów, o których mowa w ust. 2, lub nie wynikają z tej ochrony, wymagają przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

Procedura oceny oddziaływania, wymagana również wprost przez art. 6 ust. 3 Dyrektywy Rady 92/43/EWG, została obecnie uregulowana w przepisach Rozdziału 5-tego 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. Podstawowym przepisem jest tu art. 96 ust. 1 u.u.i.ś. stanowiący, iż organ właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia,

innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

Poza sporem w niniejszej sprawie jest, że obszar, którego dotyczy zatwierdzony przez organ aneks do planu urządzenia lasu, jest jednocześnie obszarem Natura 2000. Aneks do planu urządzenia lasu znacznie zwiększający zakres eksploatacji zasobów naturalnych powinien być kwalifikowany jako przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43. W świetle przytaczanego już wcześniej orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (m.in. w sprawie C-127/02) sama eksploatacja zasobów żywych objętych ochroną prowadzona w oparciu o rozstrzygnięcie organu publicznego mieści się w zakresie znaczeniowym użytego w tym przepisie pojęcia przedsięwzięcie. Jakkolwiek art. 96 u.u.i.ś., nie wymienia w swojej treści decyzji o zatwierdzeniu planu urządzenia lasu (aneksu do tej decyzji) to jednak biorąc pod uwagę prawidłową implementację dyrektywy Rady 92/43 oraz zasadę prowsólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego należy uznać, iż eksploatacja zasobów drewna, jeżeli może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, na podstawie decyzji o zatwierdzeniu planu urządzenia lasu (zatwierdzeniu aneksu do planu) musi być poprzedzona oceną oddziaływania na obszar Natura 2000. Już sama treść art. 96 u.u.i.ś. wskazuje, iż zawiera on jedynie przykładowy katalog decyzji, których wydanie powinno być poprzedzone przeprowadzeniem oceny, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Warto tu zauważyć, iż w ramach tego przykładowego wyliczenia znajdują się decyzje zbliżone w treści do wydanej w niniejszej sprawie, a mianowicie decyzje o zezwoleniu na wycięcie drzew lub krzewów.

Przy wykładni art. 96 ust. 1 u.u.i.ś. należy także pamiętać o zasadzie przezorności (określanej też jako zasada ostrożności), która obowiązuje we wspólnotowym prawie ochrony środowiska i implementowana jest do prawa polskiego w art. 6 ust. 2 p.o.ś., zgodnie z którym kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. W orzecznictwie sądów administracyjnym podkreśla się, iż stosowanie zasady przezorności powinno przejawiać się w tym, że „wszystkie podmioty podejmujące działalność, której skutki nie są do końca sprawdzone, a mogą wywrzeć negatywny wpływ na środowisko, powinny dokonać wszechstronnej analizy, w jaki sposób można wyeliminować zagrożenia. Zdaniem Sądu organ administracji prowadzący postępowanie, w ramach którego odbywa się procedura ocen oddziaływania na środowisko, gdy chodzi o wpływ przedsięwzięcia na obszary >>Natura 2000<< (art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody) może wydać decyzję środowiskową dopuszczającą realizację przedsięwzięcia w myśl art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody, jedynie, o ile w świetle wiedzy naukowej - co musi znaleźć potwierdzenie w zgromadzonym materiale

dowodowym - wykluczono znaczący wpływ na gatunki, dla których tworzy się obszary Natura 2000 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2010 r. sygn. akt IV SA/Wa 2017/10; wyrok NSA z dnia 10 lipca 2012, sygn. akt II OSK 708/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 31 lipca 2012 r. sygn. akt II SA/Bk 336/12).

Na ścisłe powiązanie pomiędzy rzeczywistym zagwarantowaniem ochrony obszarów Natura 2000, a bezwzględnością obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na te obszary zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2544/11. Odwołując się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wskazał, iż „Państwa Członkowskie nie mogą zezwolić na ingerencje, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi terenu wyznaczonego na podstawie wspomnianych kryteriów. Państwa Członkowskie są zobowiązane do podjęcia zgodnie z przepisami prawa krajowego wszelkich środków niezbędnych dla uniknięcia ingerencji, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi terenów umieszczonych w przekazanym Komisji wykazie krajowym. Do sądu krajowego należy natomiast ocena, czy ma to miejsce (por. wyroki z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-117/03 Dragaggi i in., Rec. str. I-167, pkt 25 oraz z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-244/05 Bund Naturschutz in Bayern i in. przeciwko Freistaat Bayern, Rec. 2006, str. I-8445). Art. 6 ust. 3 ww. dyrektywy uzależnia obowiązek przeprowadzenia odpowiedniej oceny skutków danego planu lub przedsięwzięcia dla chronionego terenu od wystąpienia przesłanki polegającej na tym, że dany plan lub przedsięwzięcie może na ten teren w istotny sposób oddziaływać (zob. wyrok z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, Zb. Orz. str. I-7405, pkt 40). Przepis ten ustanawia zatem konieczność przeprowadzenia procedury związanej z oceną, która za pomocą wstępnego badania ma zapewnić, aby zgody na realizację planu lub przedsięwzięcia - które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem danego terenu lub konieczne dla jego zagospodarowania, ale które mogą w istotny sposób na niego oddziaływać - udzielano jedynie wówczas, gdy ów plan lub przedsięwzięcie nie wpłyną niekorzystnie na ten teren. (...) Powinna ona być przeprowadzona w taki sposób, aby właściwe władze krajowe mogły uzyskać pewność, że plan lub przedsięwzięcie nie będą miały negatywnych skutków z punktu widzenia integralności danego terenu, a w przypadku braku pewności, co do niewystąpienia takich skutków władze te są zobowiązane do odmowy udzielenia pozwolenia, o które wniesiono”.

W tym kontekście przytoczonych regulacji i orzecznictwa nie ulega wątpliwości, że Minister Środowiska, rozstrzygając w przedmiocie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu, a w szczególności aneksu obejmującego zwiększenie rozmiaru planowanych wycinek, zobowiązany był do rozważenia, czy istnieją podstawy do

stwierdzenia potencjalnego znaczącego oddziaływania planu na obszar Natura 2000 i tym samym, czy zasadne jest przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Bez przeprowadzenia takiej oceny nie jest możliwe zagwarantowanie przez organy publiczne rzeczywistej ochrony siedlisk leśnych chronionych w ramach sieci obszarów Natura 2000, co stanowiłoby naruszenie art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy Rady 92/43, a także art. 33 ust. 1 u.o.p.

Jednakże analiza treści wydanej w niniejszej sprawie decyzji nie wskazuje w najmniejszym stopniu, by organ poczynił rozważania, o których mowa w art. 96 ust. 1 u.u.i.ś. W części uzasadnienia opisującej wnioszek Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych o zatwierdzenie aneksu przytacza wprowadzenie jego podstawy („zaprzestanie degradacji i rozpoczęcie procesu regeneracji siedlisk przyrodniczych, w tym ważnych dla Wspólnoty”), jednak organ w żaden sposób do owego twierdzenia wnioskodawcy się nie ustosunkowuje. Przedsięwzięcia opisane w aneksie w niewątpliwie bardzo znaczącym stopniu ingerują w stan środowiska przyrodniczego obszaru Natura 2000 PLC200004 Puszcza Białowieska, o czym świadczy chociażby kilkukrotne negatywne zaopiniowanie przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku dokumentacji aneksu planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012-2021 zwiększającej wielkość pozyskania drewna²⁴.

Podkreślić przy tym należy, że okoliczność, iż w toku procedury opracowywania planu aneksu przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, nie wyłączała obowiązków organu w zakresie ustalenia, czy przedsięwzięcie podlegające zatwierdzeniu w drodze decyzji może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że zakres prognozy i raportu oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 jest odmienny (por. art. 51 ust. 2 u.u.i.ś. oraz art. 66 ust. 1 w zw. z art. 97 ust. 4a u.u.i.ś.). O ile prognoza oddziaływania na środowisko charakteryzuje się znacznym stopniem ogólności, o tyle raport jest dokumentem o dużej szczegółowości. Nie budzi to zdziwienia zważywszy na fakt, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzana jest dla dokumentów planistycznych i jej przedmiotem są cele strategiczne dla danego rodzaju działania, podczas gdy ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 obejmuje skutki konkretnego przedsięwzięcia, czyli konkretnej ingerencji w środowisko mogącej wpływać na polegającej na zmianę sposobu wykorzystania terenu.

Co więcej, należy tu podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości²⁵ art. 6 ust. 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG, jako przepis stanowiący odstępstwo od kryterium udzielenia zezwolenia określonego w art. 6 ust. 3, powinien być

²⁴ pismo Dyrektora RDLP w Białymstoku do Ministra Środowiska z wnioskiem w sprawie zatwierdzenia aneksu do PUL http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/dg/rdlp_bialystok/plan_urzadzenia_lasu, dostęp 4 kwietnia 2016 r.

²⁵ wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 16 lutego 2012 r. w sprawie C-182/10

interpretowany ściśle. W piśmiennictwie²⁶ na tle tego wyroku wyrażono pogląd, iż „zezwolenie na realizację przedsięwzięcia będzie możliwe jedynie w sytuacji, gdy w momencie wydawania decyzji stanowiącej zezwolenie nie będą istnieć żadne racjonalne wątpliwości co do braku możliwości wystąpienia szkodliwych skutków w odniesieniu do terenów Natura 2000. Władze powinny rozważyć więc wszelkie dostępne dane i uwzględnić istniejący stan wiedzy naukowej i wyniki dokładnie przeprowadzanych analiz potencjalnego oddziaływania. Niedopuszczalne będzie wydanie zgody na realizację inwestycji jedynie na podstawie ogólnych informacji w tym zakresie ani, tym bardziej, ogólnych ustaleń i zapewnień ze strony podmiotów mających realizować dane przedsięwzięcie”

Biorąc pod uwagę dyrektywy wynikające z jednej z naczelnych zasad unijnego prawa ochrony środowiska, jaką jest zasada ostrożności, oraz dyspozycję art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG, i art. 96 ust. 1 u.u.i.ś. należy uznać, iż Minister Środowiska przed wydaniem decyzji z 25 marca 2016 r., którą zatwierdził aneks do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012 – 2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, zobowiązany był do rozważenia, czy przedsięwzięcie to może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. W przypadku stwierdzenia, iż zatwierdzenie tego aneksu może wywierać takie potencjalne znaczenie na obszar Natura 2000, powinien wydać postanowienie, o którym mowa w art. 96 ust. 3 u.u.i.ś., o przekazaniu dokumentów sprawy właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska w celu rozstrzygnięcia o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Skoro w uzasadnieniu decyzji brak jest jakiegokolwiek wzmianki o potencjalnym oddziaływaniu aneksu do planu urządzenia lasu na obszar PLC200004 Puszcza Białowieska to należy uznać, iż ocena takiego oddziaływania nie została przez organ wydający decyzję przeprowadzona. Wydana w sprawie decyzja jest więc obciążona rażąco wadliwością poprzez naruszenie art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG, a także art. 96 ust. 1 i 3 u.u.i.ś.

III. Wydając zaskarżoną przez Rzecznika Praw Obywatelskich decyzję, organ naruszył również, w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, przepisy procedury administracyjnej.

Kodeks postępowania administracyjnego nakłada na organ administracji załatwiający sprawę indywidualną szereg obowiązków, których w niniejszej sprawie, jak wynika z uzasadnienia decyzji 25 marca 2016 r., organ nie dopełnił. W szczególności, z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego wynika, że „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny

²⁶ por. M. Michalak, Glosa do wyroku TS z dnia 16 lutego 2012 r., C-182/10, LEX/el. 2013

i słuszny interes obywateli”. Stanowiący rozwinięcie przytoczonego przepisu art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi z kolei, że „organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”.

Jak wskazuje się w doktrynie²⁷ przytoczone regulacje nakładają na organ załatwiający sprawę obowiązek oparcia rozstrzygnięcia na „prawidłowo ustalonych, tzn. obiektywnie istniejących, oraz właściwie ocenionych okolicznościach faktycznych”, przy czym jest on „zobowiązany z urzędu podejmować wszelkie kroki zmierzające do wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego”. Co istotne, zasada prawdy obiektywnej wiąże organ nawet wówczas, gdy wydawana decyzja ma charakter uznaniowy. W takich warunkach rozstrzygnięcie również „musi wynikać z wszechstronnego i dogłębnego rozważanie wszystkich okoliczności faktycznych sprawy”.

Obowiązki organu wynikające z art. 7 i art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wiążą się ściśle z kolejnym, określonym w art. 107 § 3 tej ustawy. Przepis ten obliguje organ do tego, aby w uzasadnieniu faktycznym decyzji zawarł „wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej”, zaś w uzasadnieniu prawnym, wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”.

W kontekście przytoczonych przepisów, orzecznictwo sądownoadministracyjne wypracowało pogląd na temat tego, jak powinno wyglądać „wzorcowo” przeprowadzone postępowanie i uzasadnienie wydanej decyzji. Dla zobrazowania ich, Rzecznik pozwolił sobie posłużyć fragmentami uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 3 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Po 896/10. Sąd wskazał w nim, że realizacja omówionych wyżej obowiązków następuje, gdy „stan faktyczny sprawy został wyjaśniony wyczerpująco i przy wykorzystaniu wszelkich aktualnie dostępnych środków dowodowych, a ustalenia prezentowane w decyzji [...] znajdują uzasadnienie w załączonej do akt sprawy dokumentacji”, zaś „w decyzji w sposób wyczerpujący przedstawiono całość zebranego materiału dowodowego i odniesiono się do wszystkich jego elementów precyzyjnie wskazując dlaczego pewnym dowodom, [...] odmówiono mocy dowodowej”.

Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji, została ona podjęta z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem wspomnianych regulacji, przejawiającym się w szczególności w:

- 1) wydaniu decyzji wyłącznie w oparciu o dokumentację przedstawioną przez „wnioskodawcę” i nie wykorzystaniu wszelkich dostępnych środków dowodowych.

²⁷ por. R.Kędziora, Kodeks..., s. 65 i nast.

Dla przykładu, organ z **urzędu** posiadał wiedzę o licznych zastrzeżeniach dotyczących planowanej zmiany planu urządzenia lasu, a związanych z wątpliwą jego zgodnością z regulacjami odnoszącymi się do ochrony terenu Puszczy Białowieskiej jako obszaru Natura 2000²⁸, lecz w żaden sposób się do nich nie odniósł;

- 2) niepoczynieniu w uzasadnieniu decyzji jakichkolwiek dywagacji w przedmiocie możliwości bądź braku możliwości potencjalnego znaczącego negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Organ zdaje się przy tym uznawać, że wystarczającą podstawą do przyjęcia, że przedsięwzięcie (przedsięwzięcia) objęte zaskarżoną decyzją, jest pozytywna opinia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku. Została ona także sporządzona przed wszczęciem przez Ministra Środowiska postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji;
- 3) niedokonaniu jakiegokolwiek oceny nawet tych dokumentów, które organ powołał w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Przede wszystkim dotyczy to opinii wydanych przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku oraz Podlaskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku (organ ograniczył się do wskazania, że „zaopiniowali [oni] projekt aneksu do planu urządzenia lasu”). Ma to istotne znaczenie w szczególności w odniesieniu do opinii RDOŚ, którą – co wskazywano już wyżej – poprzedzało szereg stanowisk tego organu wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania wprowadzanej aneksem do planu urządzenia lasu zwiększonej ilości pozyskania drewna na środowisko naturalne Puszczy Białowieskiej, w tym teren objęty ochroną w ramach obszaru Natura 2000;
- 4) niedokonaniu oceny zasadności podstaw zwiększenia pozyskania drewna oraz oceny możliwości przyjęcia w aneksie alternatywnych metod ochrony lasu przed gradacją kornika drukarza (o ile organ uznałby, że w ogóle istnieje taka potrzeba);
- 5) niepoczynieniu ustaleń odnośnie do kręgu stron prowadzonego postępowania. Skoro Minister, przyjmując jako formę załatwienia sprawy decyzję administracyjną uznał, że stanowi ona źródło uprawnień lub obowiązków właściciela lasu, to winien zbadać, czy i jakie dalsze – oprócz Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – podmioty są w rozumieniu u.l. właścicielami lasu objętego planem (innymi słowy ustalić krąg użytkowników wieczystych, posiadaczy samoistnych, użytkowników i dzierżawców);

²⁸ por. w szczególności skierowaną m.in. do Ministra opinię Państwowej Rady Ochrony Przyrody z 18 listopada 2015 r. „w sprawie projektu aneksu do Planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża”, http://prop.info.pl/wp-content/uploads/2016/01/PROP-15-13_aneks-PUL-Nadleśnictwa-Białowieża.pdf, dostęp 23 czerwca 2016 r.

Wskazane powyżej wady procesowe, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dyskwalifikują wydaną w sprawie decyzję. Są przy tym oczywiste. Najlepszym na to dowodem jest czas trwania postępowania w sprawie. Wniosek o zatwierdzenie aneksu został podpisany 18 marca 2016 r. (piątek, brak informacji o jego dacie wpływu do Ministra Środowiska), zaś decyzja została wydana z datą 25 marca 2016 r. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zważywszy na wagę sprawy, tak krótki okres procedowania (pięć dni roboczych) wręcz fizycznie uniemożliwiało zgodne z przywołanymi powyżej zasadami przeprowadzenie postępowania dowodowego i poprawne skonstruowanie decyzji.

IV. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wydając zaskarżoną decyzję, w zakresie, w jakim zatwierdził nią zwiększenie z 771 m³ do 1220 m³ grubizny netto etatu cięć w użytkowaniu rębnym, organ naruszył również art. 23 ust. 2 u.l. poprzez jego niezastosowanie. Przywołany przepis stanowi, że „zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna w nadleśnictwie ponad wielkość określoną w planie urządzenia lasu etatem miąższościowym użytków rębnych może nastąpić tylko w związku ze szkodą lub klęską żywiołową”.

Na wstępie omówienia tego zarzutu, wyjaśnienia wymaga kilku zasadniczych pojęć z zakresu leśnictwa (niezdefiniowanych, niestety, w samej ustawie o lasach).

Użytki rębne, o których mowa w art. 23 ust. 2 jest to „drewno pozyskane z drzewostanów, które osiągnęły dojrzałość rębną; pozyskiwanie drewna może przebiegać z zastosowaniem różnych rębni, których celem obok pozyskania drewna jest przygotowanie powierzchni do odnowienia”²⁹.

Użytki przedrębne to z kolei „użytki drzewne pozyskiwane w trakcie wykonywania prac pielęgnacyjnych w drzewostanie (czyszczenia i trzebieże); pozyskane użytki przedrębne są produktem ubocznym zasadniczego celu wykonywanych prac, którym jest pielęgnacja drzewostanu; do użytków przedrębnych zaliczamy również **użytki przygodne** [podkr. własne]”³⁰.

Użytki przygodne są natomiast określane jako „nieplanowane użytki drzewne pozyskiwane w następstwie klęsk żywiołowych lub ekologicznych”³¹ lub „drzewa zaatakowane przez szkodniki, suche, złamane przez wiatr lub wyrócone”³².

²⁹ za internetową Encyklopedią Leśną, <http://www.encyklopedialesna.pl>, dostęp 22 czerwca 2016 r.

³⁰ ibid.

³¹ ibid.

³² za wykazem pojęć zawartym w Informacji Najwyższej Izby Kontroli z 12 maja 2014 r. „Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej”, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6755,vp,8578.pdf>, dostęp 22 czerwca 2016 r.

Z powyższych definicji wynika, że zasadniczą różnicą pomiędzy użytkami rębными i użytkami przedrębnymi jest cel dokonywania w nich cięć. W przypadku pierwszych, celem tym jest uzyskanie drewna ze zdrowych drzew. W przypadku drugich, celem jest ogólna pielęgnacja drzewostanu, w tym dokonywanie wycinki drzew zaatakowanych przez szkodniki, a uzyskiwanie drewna jest jedynie ubocznym skutkiem tych zabiegów.

Potwierdzają to regulacje rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz.U. z 2012 r. poz. 1302 – dalej jako „rozporządzenie”). Zgodnie z jego § 6 ust. 1 pkt 2, elementem planu urządzenia lasu jest „etat cięć wyrażony maksymalną ilością drewna do pozyskania w okresie obowiązywania sporządzanego planu urządzenia lasu”. Składa się on z dwóch części: ilości drewna przewidzianego do pozyskania w drzewostanach przeznaczonych do użytkowania rębного oraz ilość drewna przewidzianego do pozyskania w drzewostanach przeznaczonych do użytkowania przedrębного (§ 6 ust. 2 rozporządzenia). Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że prawodawca przewidział inne przesłanki warunkujące określanie poszczególnych części etatu cięć.

Jeżeli chodzi o użytki rębne, to ich etat cięcia określa się biorąc pod uwagę (§ 6 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia): wiek rębności poszczególnych gatunków drzew - jako przeciętny wiek osiągnięcia założonych celów, potrzeby w zakresie przebudowy drzewostanów, istnienie lasów ochronnych oraz ustanowionych form ochrony przyrody, następstwa cięć drzewostanów, wiek dojrzałości rębnej poszczególnych drzewostanów - jako faktyczny wiek osiągnięcia założonych celów. W przypadku użytków przedrębnych, etat ich cięcia określa się z kolei (§ 6 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia) w oparciu o potrzeby hodowlane i **stan sanitarny lasu**.

W związku z powyższym, należy postawić pytanie, czy w świetle art. 23 ust. 2 u.l. dopuszczalne jest zwiększenie etatu cięć w użytkowaniu rębnym w związku z – wskazaną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Ministra Środowiska – gradacją kornika drukarza. W ocenie Rzecznika, przepis ten nie daje takiej możliwości.

Zwrócić bowiem należy uwagę, że w sytuacji zaatakowania drzewa i konieczności dokonania cięcia „sanitarnego”, czy innych rodzajów szerokorozumianych cięć „pielęgnacyjnych” użytek drzewny wchodzi w etat cięć **użytków przedrębnych**. W tym kontekście, wskazanymi w decyzji organu przyczynami nie można uzasadniać zwiększenia pozyskania drewna z drzew zdrowych, w ramach normalnej gospodarki leśnej.

Na taki wniosek wskazuje również treść Instrukcji urządzania lasu³³. Zgodnie z § 94 ust. 4 Instrukcji, orientacyjną wielkość miąższości grubizny planowaną do pozyskania w ramach użytkowania przedrębego na dziesięciolecie określa się na podstawie wyników użytkowania przedrębego w nadleśnictwie w okresie ostatnich pięciu lat, biorąc pod uwagę łączną, pozyskaną w tym okresie, miąższość **z cięć pielęgnacyjnych, sanitarnych i przygodnych**. Planu wymienionych rodzajów cięć nie uwzględnia się natomiast określając etat cięć użytków rębnych (por. § 87 i nast. Instrukcji).

IV. Stosownie do art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, rolą Rzecznika Praw Obywatelskich jest stanie na straży wynikających z Konstytucji RP oraz innych aktów normatywnych wolności i praw. Powziąwszy informację o potencjalnym naruszeniu tych wolności i praw, Rzecznik może, stosując oddane mu w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich narzędzia, zbadać sprawę (art. 13 ust. 1 w zw. z art. 12 pkt 1 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich). Po jej analizie zaś, w razie dopatrzenia się po stronie organu władzy publicznej naruszenia wartości, których ochrona jest jego zadaniem, Rzecznik stosuje przewidziane prawem środki, w tym środki procesowe, w celu wyeliminowania dostrzeżonych uchybień (art. 14 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich).

Przedmiotem analizy Rzecznika w niniejszej sprawie był sposób procedowania przez Ministra Środowiska nad wnioskiem Lasów Państwowych o wydanie decyzji w przedmiocie zatwierdzenia aneksu do planu urządzania lasu dla Nadleśnictwa Białowieża. Całokształt prowadzonego przez Ministra Środowiska procesu administracyjnego, w szczególności zaś pośpiech, w jakim doszło do wydania decyzji z 25 marca 2016 r. doprowadziły Rzecznika do przekonania o uchybieniu przez organ wynikającym z powszechnie obowiązującego prawa wolnościom i prawom jednostki.

Nie ulega wątpliwości, że Ustrojodawca przywiązuje wielką wagę do kwestii ochrony środowiska. Świadczy o tym już art. 5 Konstytucji RP. Wśród wymienionych w nim funkcji państwa, jako jedno z jego zadań określa on zapewnienie ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Jak wskazuje się w doktrynie³⁴, „przyspieszenie rozwoju cywilizacyjnego stworzyło nowe źródła zagrożeń, zarówno bezpieczeństwa państwa, jak i praw człowieka. Niektóre procesy techniczne szkodliwie oddziałują na otaczające ludzi środowisko naturalne, co z kolei może mieć negatywny wpływ na zdrowie i życie człowieka oraz na możliwość korzystania przez niego z praw przyznanych mu w prawie wewnętrznym lub międzynarodowym (jak np. w przypadku

³³ załącznik do Zarządzenia nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie „Instrukcji urządzania lasu”, http://www.lasy.gov.pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/urzadzanie/iul, dostęp 22 czerwca 2016 r.

³⁴ por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz., 2. wydanie, Warszawa 2012, s. 74

prawa własności zjawisko tzw. umierania lasów). Dlatego też powinnością RP jest zapewnienie ochrony środowiska”.

Warto przy tym zaznaczyć, że zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, którą ma się kierować Rzeczpospolita Polska zapewniając ochronę środowiska, rozwój społeczno-gospodarczy, powinien następować z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych (art. 3 pkt 50 p.o.ś.). O wadze tej zasady świadczy przy tym również to, jakie znaczenie do jej zachowania przykładają Europejski Trybunał Praw Człowieka. Przykładowo, w sprawie Hamer przeciwko Belgii (nr skargi 21861/03) stwierdził, że choć środowisko nie jest przedmiotem ochrony Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jako takie, to pozostaje „wartością samą w sobie, leżącą w interesie zarówno społeczeństwa jak i władz publicznych. Względy gospodarcze, a nawet prawo własności, nie powinny mieć pierwszeństwa przed względami ochrony środowiska, w szczególności gdy Państwo wprowadziło na tym polu przepisy prawne”.

Choć nie ma ona znaczenia stricte prawnego, to we właściwym zrozumieniu aksjologicznych podstaw uczynienia w Konstytucji RP ochrony środowiska jednym z naczelných zadań państwa pomocna jest nauka Kościoła Katolickiego. Zwrócić w szczególności trzeba uwagę na encyklikę *Laudato si'*³⁵, w której papież Franciszek wskazał m.in., że „z faktu bycia stworzonymi na Boży obraz i nakazu czynienia sobie ziemi poddaną nie można wywnioskować absolutnego panowania nad innymi stworzeniami. Ważne jest odczytywanie tekstów biblijnych w ich kontekście, we właściwej hermeneutyce, i przypominanie, że zachęcają nas one do >>uprawiania i doglądania<< ogrodu świata (por. Rdz 2, 15). Podczas gdy >>uprawianie<< oznacza oranie i kultywowanie, to >>doglądanie<< oznacza chronienie, strzeżenie, zachowanie, bronienie, czuwanie. Pociąga to za sobą relację odpowiedzialnej wzajemności między człowiekiem a naturą. Każda wspólnota może wziąć z dóbr ziemi to, czego potrzebuje dla przeżycia, ale ma również obowiązek chronienia jej i zapewnienia, by nadal była ona płodna dla przyszłych pokoleń”.

Norma programowa zawarta w przywołanym art. 5 Konstytucji RP, znajduje odzwierciedlenie w szeregu obowiązków nałożonych w dalszych przepisach Konstytucji zarówno na władze publiczne, jak też na wszystkie inne podmioty podlegające władzy Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji, jednym z zadań władz publicznych jest „zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”. Artykuł 74 zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki zapewniającej „bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (ust. 1), czyniąc samą ochronę

³⁵ Franciszek, Encyklika *Laudato si'* poświęcona trosce o wspólny dom, Rzym 2015

środowiska istotnym obowiązkiem tych władz (ust. 2). Z kolei w art. 86 ab initio, Konstytucja obliguje każdego do dbałości o stan środowiska.

Oczywistym jest, że nałożenie wspomnianych obowiązków – w szczególności na władze publiczne – nie może się obyć bez jednoczesnego ustanowienia gwarancji ich realizacji. Na gruncie Konstytucji RP, podstawową funkcję gwarancyjną w omawianym zakresie pełni jej art. 74 ust. 3. Przewiduje on bowiem podmiotowe prawo jednostki do informacji o stanie środowiska i jego ochronie, zaś jego uzupełnieniem i rozwinięciem są regulacje – wielokrotnie już przywoływanych w niniejszej skardze – Konwencji z Aarhus oraz u.u.i.ś.

W oparciu o te akty prawne, społeczeństwo – także za pośrednictwem organizacji ekologicznych – uprawnione jest do **aktywnego**, nie jedynie biernego uczestniczenia w procesach mających wpływ na środowisko naturalne. W sprawach związanych z inwestycjami mającymi znaczenie dla środowiska, niezbędne jest umożliwienie realizacji wspomnianych uprawnień (w oparciu o odpowiednie przepisy prawa), i obowiązek ten spada na organ rozpatrujący daną sprawę³⁶.

Sposób procedowania Ministra Środowiska w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012-2021, powoduje powstanie uzasadnionych wątpliwości, czy wskazane normy nie doznały uszczerbku wskutek wydania zaskarżonej decyzji. Ponownie powtórzyć wypada, że Minister Środowiska rozpatrzył wniosek Lasów Państwowych o zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża w 5 dni, nie dając tym samym społeczeństwu możliwości skorzystania z przysługujących mu uprawnień.

W związku z powyższym, Rzecznik za konieczne uznał skorzystanie z przyznanego mu przez ustawodawcę uprawnienia procesowego w postaci skargi do sądu administracyjnego. Jediną możliwością wyeliminowania stwierdzonego przez Rzecznika naruszenia wolności i praw jest bowiem uchylenie decyzji Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r. i ponowne przeprowadzenie przez ten organ postępowania w przedmiocie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża – tym razem jednak z zachowaniem wszelkich wymogów wynikających z powszechnie obowiązującego prawa, w tym w szczególności, w sposób umożliwiający społeczeństwu uczestnictwo w postępowaniu.

Wnoszę zatem jak na wstępie.

zał. odpis skargi – 2 szt.

³⁶ por. m.in. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 października 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 382/14