

# 4

## Bartłomiej Kurzac

### — Udział społeczeństwa w trwale zrównoważonej gospodarce leśnej w lasach państwowych – aspekty prawne

**Opiekun naukowy:** dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK



#### **Bartłomiej Kurzac**

Student prawa corocznie nagradzany stypendium rektora ALK z zamiłowaniem do aspektów prawnych szeroko rozumianego ESG. Trainee Associate w dziale Finansów i Regulacji Finansowych w wiodącej kancelarii międzynarodowej. Były wyczynowy tancerz towarzyski od 7. roku życia, tańczący na największych turniejach tańca w Polsce, Anglii i we Włoszech. Reprezentujący swego czasu Angilę i szkolący się z największymi ikonami tańca towarzyskiego.

## Abstrakt

Tematyka opracowania obejmuje wyzwania, przed jakimi stoi aktualny ustawodawca. Centralnym problemem prawnym analizowanego zagadnienia jest dopuszczalność zaskarżania leśnych planów urzędzeniowych stanowiących podstawowe dokumenty gospodarki leśnej. Problem ten pojawił się już wiele lat temu, kiedy to judykatura sądowno-administracyjna przyjęła stanowisko o niedopuszczalności takiej skargi z uwagi na wewnątrzadministracyjny charakter planów urzędzenia lasu. Jednakże w marcu 2023 r. TSUE, w wyniku wniesionej skargi Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, orzekł w wyroku C-432/21, iż jest to stan niezgodny z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Jest to zatem sytuacja, w której rozwiązanie wskazane przez TSUE jest niezwykle trudne do pogodzenia z kognicją sądów administracyjnych (nie można zaskarżać bowiem do sądownictwa administracyjnego aktów wewnętrznych) i w związku z tym wymaga interwencji ustawodawcy. Z drugiej strony, wyrok TSUE powinien zostać wykonany. Dodatkowo w 2022 r. został zaproponowany przez Senat RP projekt nowelizacji ustawy o lasach, która została również poparta przez RPO i od tego czasu czeka na rozpatrzenie przez Sejm. Podjęta w pracy problematyka stwarza możliwość sformułowania wniosków *de lege ferenda*, a więc zaproponowania rozwiązań normatywnych, mających na celu zapewnienie społeczeństwu partycypacji w procedurze przyjmowania planów urzędzenia lasów przy jednoczesnym zachowaniu wymogów konstytucyjności takiego działania. Biorąc pod uwagę ogólne funkcje lasów, można stwierdzić, że problem badawczy dotyczy istotnych zagadnień społeczno-gospodarczych, a także wpisuje się w koncepcję *sustainable development*.

**Słowa kluczowe:** prawo leśne, prawo ochrony środowiska, plan urzędzenia lasu, TSUE, zrównoważony rozwój.

## Civil society participation in sustainably developed forest management of public woods – legal aspects

### Abstract

The topic concerns the challenge faced by the current legislator, public administration and administrative courts. The main problem under discussion is the possibility to claim forest management plans. This problem appeared many years ago, when the Polish Supreme Administrative Court (NSA) ruled that it is not possible to issue judgement in such a complaint due to the intra-administrative legal nature of this plan. However, in March 2023, the CJEU (C-432/21), as a result of the European Commission's proceeding against Poland, ruled that this action was inconsistent with the Charter of Fundamental Rights of the European Union because had excluded the possibility of claiming these plans in the court. Therefore, this is a situation in which the solution indicated by the CJEU is extremely difficult to reconcile with the jurisdiction of administrative courts (since under rule of law internal acts cannot be claimed to the administrative courts). On the other hand, the CJEU judgment should be implemented. Additionally, in 2022, a draft of an amendment was proposed by the upper chamber of Polish Parliament (Senat), which was also supported by the Ombudsman and has been pending consideration by the lower chamber of parliament (Sejm) since then. Therefore, this is a very important issue that concerns an vital factor of broadly understood environmental protection law, i.e. forest law rules in the context of the principle of sustainable development. The topic creates the opportunity to formulate *de lege ferenda* conclusions, i.e. to propose normative solutions aimed at ensuring the participa-

tion of ecological organizations in the procedure of adopting forest management plans while maintaining the requirements of the constitutionality of such action. Taking into account the general functions of forests, the research problem concerns important social-economic issues and fits into the concept of sustainable development.

**Keywords:** forest law, ESG law; forest management plan, CJEU, sustainable development.

## 1. Wprowadzenie – cele, hipoteza oraz metodologia badań

Lasy stanowią jeden z najważniejszych elementów środowiska naturalnego, gdyż pełnią istotne funkcje ochronne, społeczne oraz produkcyjne (gospodarcze). Podstawową działalnością leśnictwa jest gospodarka leśna, wykonywana m.in. za pomocą instrumentów planowania. Gospodarka leśna musi być trwała i zrównoważona. Do wypełniania tych założeń służą leśne plany urządzeniowe.

W obecnie obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej stanie prawnym nie ma możliwości zaskarżania przez społeczeństwo leśnych aktów planistycznych, co tym samym znacząco ogranicza rzeczywisty udział społeczeństwa w trwale zrównoważonej gospodarce leśnej. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku C-432/21<sup>1</sup> orzekł, że brak takiej możliwości tworzy stan niezgodny z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zarazem polskie sądy administracyjne konsekwentnie wyrażają pogląd, zgodnie z którym plan urządzenia lasu sporządzany dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa jest aktem o charakterze wewnątrzorganizacyjnym, a więc aktem, który – co do zasady – nie podlega skardze do sądu.

**Celem ogólnym** niniejszej pracy jest zbadanie, na ile i w jaki sposób założenia określone przez TSUE w wyroku C-432/21 mogą być zaimplementowane do polskiego systemu prawnego. Ponadto w ramach realizacji **celów szczegółowych** wymagało rozważenia, czy jest to zgodne z polskimi standardami konstytucyjnymi, a także czy jest to zasadne w świetle ustawowych zasad gospodarki leśnej. Problem badawczy dotyczy więc istotnego zagadnienia, jakim jest wprowadzenie środków zaskarżalności leśnych aktów planistycznych bez uszczerbku dla gospodarki leśnej oraz lasów będących dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Konkluzje badawcze obejmują projekt konkretnych rozwiązań normatywnych (wnioski *de lege ferenda*), które mogłyby znaleźć się w ustawie o lasach.

Hipoteza niniejszego opracowania jest następująca: istnieje możliwość wypracowania przepisów zgodnych z wytycznymi sformułowanymi w wyroku C-432/21, które będą kompatybilne z polskimi regulacjami konstytucyjnymi oraz dobrem lasów. Jak każdy zabieg legislacyjny, musi to zostać zrealizowane w racjonalnych ramach. Nowo powstałe normy prawne nie mogą bowiem

---

<sup>1</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej C-432/21 (Dz. U. UE 2023/C 155/16 z dnia 2 maja 2023 r.).

godzić w interesy dobra publicznego, jakimi są ekosystemy leśne. Nowelizacja ustawy o lasach, umożliwiającą udział społeczeństwa w trwale zrównoważonej gospodarce leśnej w lasach państwowych, z pewnością przyczyniłaby się do solidniejszej ochrony lasów oraz pełniejszej kontroli mechanizmów planowania. Organizacje ekologiczne – za pomocą wiedzy specjalistycznej – mogłyby znacznie wzbogacić komponenty treściowe tych planów. Należy również pamiętać, jak ważne dla lasów i leśnictwa są uwarunkowania lokalne, które znane są organizacjom ekologicznym działającym terenowo na konkretnym obszarze kraju.

W opracowaniu wykorzystano metodę logiczno-językową (w procesie badania oraz interpretacji przepisów) oraz metodę historyczno-prawną (obrazującą przemiany leśnych planów urzędniowych na przestrzeni lat).

## 2. Ewolucja leśnych aktów planistycznych – perspektywa historyczna

Już w XVIII-wiecznej Saksonii Hans Carl von Carlovitz pisał o istocie planowania leśnego. Jako twórca zasady ochrony i zachowania trwałości lasów podkreślał wagę zrównoważonej gospodarki leśnej. Zgodnie z teorią tego oświeceniowego myśliciela koncepcja trwałości lasów, a więc ich zrównoważonego wykorzystywania, stanowi podstawę leśnego planu urzędniowego (Grober, 2013). Znajduje to pełne zastosowanie we współczesnym leśnictwie i prawie leśnym.

W niniejszej części opracowania zostanie ukazana ewolucja aspektów prawnych leśnych planów urzędniowych w ujęciu chronologicznym, rozpoczynając od rozwiązań normatywnych z początku dwudziestolecia międzywojennego, a kończąc na stanie prawnym sprzed współcześnie obowiązującej ustawy o lasach.

Pierwszą regulacją prawa leśnego po odzyskaniu przez Polskę niepodległości było postanowienie Rady Ministrów w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów<sup>2</sup>. Wspomniany akt normatywny wynikał z zadania, przed którym stały ówczesne władze, tzn. ze scalenia trzech systemów prawnych będących pozostałościami zaborczymi (a więc i ujednoczenia prawa w zakresie

---

<sup>2</sup> Postanowienie Rady Ministrów z 30 grudnia 1919 roku w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów (Dz.P.P.P. z 1919 r., Nr 3, poz. 86).

gospodarki leśnej). Art. 2 został poświęcony leśnemu aktowi planistycznemu, wówczas zwanemu „leśnym planem gospodarstwa leśnego”. Przepis ten nie zawierał rozwiązań formalnoprawnych (w jaki sposób leśny plan miał być opracowywany, zatwierdzany) ani kwestii materialnoprawnych (takich jak np. elementy konstrukcyjne tego planu). Wedle powołanego artykułu użytkowanie lasów zostało uzależnione właśnie od planu lub stwierdzenia jego zgodności z obowiązującymi wówczas regulacjami prawnymi. Nie był zatem obligatoryjnym dokumentem do sporządzenia i nie dotyczył *explicite* kwestii gospodarki leśnej. Uprawnia to do konkluzji, że pierwsza prawna wzmianka w II Rzeczypospolitej dotycząca analizowanego dokumentu planistycznego wiązała się z możliwością wykonywania prawa korzystania z lasu, nie zawierała natomiast kwestii współczesnych takich jak np. inwentaryzacja lasu, opis czy plan gospodarki leśnej.

Kolejną regulacją był dekret Naczelnika Państwa w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów<sup>3</sup>. Na jego podstawie powołano komisje ochrony lasów (okręgowe oraz główną), które pełniły funkcję rozpoznawania i zatwierdzania planów gospodarstwa leśnego. Dekret ten nie zawierał przepisów o leśnym planie urządzeniowym w znaczeniu materialnoprawnym, a jedynie w sensie formalnym. Jednakże dookreślił, że plany te miały być tworzone przez państwowe urzędy leśne. Z teoretyczno-prawnego punktu widzenia charakter prawny leśnych planów gospodarstwa leśnego był zbliżony do charakteru aktu prawa miejscowego. Właśnie w ten sposób należałoby lokować ten międzywojenny dokument w źródłach prawa, ze względu na zatwierdzanie przez regionalne organy kolegialne (odrębne dla różnych terytoriów) oraz obowiązywanie na konkretnym, lecz ograniczonym terytorialnie obszarze.

Przepisy prawa leśnego kompleksowo regulujące problematykę leśnych planów urządzeniowych pojawiły się dopiero w 1927 r., jeśli chodzi o lasy niepaństwowe oraz w 1928 r. – gdy idzie o lasy państwowe. Zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta RP o ochronie lasów niestanowiących własności państwa<sup>4</sup> wszystkie lasy winny być zagospodarowane według planu urządzenia gospodarstwa leśnego (art. 9). Ten plan dużo bardziej przypominał jego

<sup>3</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 stycznia 1919 roku w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów (Dz. Praw P. Pol.1919.8.117).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 czerwca 1927 roku o ochronie lasów niestanowiących własności państwa (Dz.U.1927.57.504).

współczesnych odpowiedników, mimo że nie odnosił się bezpośrednio do zasady zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 8: „Plan urządzenia gospodarstwa leśnego winien być oparty na pomiarze, podziale i szczegółowym opisie lasu pod względem przyrodniczym i gospodarczym, zawierać szczegółowe przedstawienie zasad zagospodarowania lasów co do rodzaju drzewa, sposobu gospodarstwa, wieku rębności, sposobu zalesienia i wykonania niezbędnych melioracji, oraz szczegółowo przedstawiać wszystkie zamierzone czynności gospodarcze co do miejsca i czasu wraz z ich uzasadnieniem”. W lasach o małej powierzchni plan miał być zastąpiony programem gospodarczym. Mała powierzchnia jest jednak zwrotem nieostрым, a więc nie wiadomo, czy chodziło o lasy do 10 ha, czy może o grunty leśne o jeszcze mniejszej powierzchni. Rozporządzenie to zawierało dwie kluczowe instytucje. Pierwszą było zatwierdzenie dokumentów planistycznych, które w większości następowało w ramach odpowiedniej czynności starosty (rzadziej wojewody). Drugą była możliwość zaskarżenia tych dokumentów, której poświęcono cały rozdział „o postępowaniu”.

Po roku został wydany stosunkowo krótki akt normatywny dotyczący lasów państwowych – rozporządzenie prezydenta RP o zagospodarowaniu lasów państwowych<sup>5</sup>. Objęło ono swoją regulacją wszystkie lasy stanowiące własność państwa oraz państwowych instytucji, zakładów i przedsiębiorstw posiadających odrębną osobowość prawną. Na podstawie art. 4 wprowadzono zasadę, zgodnie z którą wszystkie lasy miały być zagospodarowane według zatwierdzonych przez Ministra Rolnictwa planów urządzenia gospodarstwa leśnego z uwzględnieniem zasady osiągania największego czystego dochodu w produkcji leśnej przystosowanej do potrzeb gospodarczych państwa przy równoczesnym zachowaniu ciągłości i trwałości użytkowania. Należy podkreślić, że w tamtym okresie lasy państwowe stanowiły mniejszość. Znaczący jest także fakt, iż w omawianym rozporządzeniu nawiązano do koncepcji zrównoważonego rozwoju, oczywiście nie nazywając jej wprost w ten sposób. Chodziło bowiem o takie działania oraz czynności z zakresu gospodarki leśnej, które miały maksymalnie wykorzystać funkcję gospodarczą lasu przy założeniu ochronnych wartości ekosystemów (w myśl zasady: ile zostanie wycięte, tyle należy zasadzić).

<sup>5</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 roku o zagospodarowaniu lasów państwowych (Dz.U. Nr 36, poz. 336).

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pierwszym aktem normatywnym regulującym materię planów urzędniowych był dekret o ochronie lasów niestanowiących własności państwa<sup>6</sup>. Po raz pierwszy została sformułowana w nim definicja legalna lasów (art. 2). Pojawił się tu wymóg, według którego plany gospodarstwa leśnego musiały być sporządzane tylko dla lasów powyżej 25 ha (art. 17). Były one zatwierdzane przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Plan ten miał przy tym głównie opisywać stan faktyczny terenu leśnego i dotyczył przede wszystkim funkcji produkcyjnych lasu.

Zasadnicza regulacja lasów okresu PRL miała miejsce 20 grudnia 1949 roku. Była to ustawa o państwowym gospodarstwie leśnym, która z niewielkimi zmianami obowiązywała aż do czasów transformacji ustrojowej. Warto wspomnieć, że uchyliła ona większość przedwojennych rozporządzeń dotyczących leśnictwa<sup>7</sup>. Gospodarka leśna w lasach państwowych miała się opierać na planach urzędzenia gospodarstwa leśnego, sporządzonych oddzielnie dla każdej jednostki gospodarczej (art. 9 ust. 2), przy czym plany urzędzenia gospodarstwa leśnego winny były w szczególności zapewnić użytkowanie w granicach normalnego przyrostu masy drzewnej, zalesienie w jak najkrótszym czasie wszystkich gruntów leśnych państwowego gospodarstwa leśnego oraz włączonych do tego gospodarstwa i przeznaczonych do zalesienia gruntów nieleśnych, jak również podniesienie naturalnej zdolności produkcyjnej lasów.

Kolejna zmiana nastąpiła mocą ustawy o zagospodarowaniu lasów i nieużytków niestanowiących własności skarbu państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych<sup>8</sup>. Wprowadziła ona trzy istniejące do dzisiaj instytucje – inwentaryzację, uproszczone plany urzędzenia gospodarstwa leśnego oraz zezwolenie na wyrąb drzew. I tak lasy i grunty leśne o powierzchni powyżej 10 ha lub których łączna powierzchnia należąca do jednego właściciela była większa niż 10 ha, podlegały zagospodarowaniu według uproszczonego planu urzędzenia gospodarstwa leśnego. Był on zatwierdzany przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej po uzyskaniu opinii nadleśniczego. Natomiast

<sup>6</sup> Dekret z 26 kwietnia 1948 roku o ochronie lasów niestanowiących własności państwa (tj. Dz.U. z 1957 r. Nr 36, poz. 157).

<sup>7</sup> Ustawa z 20 grudnia 1949 roku o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz.U. Nr 63, poz. 494).

<sup>8</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 roku o zagospodarowaniu lasów i nieużytków niestanowiących własności skarbu państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych (Dz.U. Nr 29, poz. 166)

Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego został wyposażony w kompetencję do ustalania zasad inwentaryzacji, jak również zasad sporządzania i zatwierdzania uproszczonych planów urządzenia gospodarstwa leśnego.

Ostatnim aktem normatywnym okresu PRL odnoszącym się do planów urządzenia, lasu była ustawa o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa<sup>9</sup>. Została ona wydana w celu podniesienia roli lasów w kształtowaniu środowiska naturalnego oraz dalszej intensyfikacji gospodarki leśnej. Ową gospodarkę leśną wykonywano na podstawie programów zagospodarowania lasu (art. 8 ust. 1), obejmujących lasy i grunty leśne położone na obszarze wsi lub miasta, opracowanych na koszt państwa. Program ten składał się z opisu lasu, wykazu właścicieli, opisu taksacyjnego i wskazówek gospodarczych oraz mapy gospodarczej lasu.

### 3. Podstawy prawne leśnych aktów urzędniowych (planistycznych) w obowiązujących regulacjach

Kluczowym dla polskiego leśnictwa aktem normatywnym pozostaje ustawa o lasach z 1991 roku<sup>10</sup>. W art. 6 tej ustawy, w którym znajdują się definicje legalne, ustawodawca zdefiniował w pkt. 6 oraz 7 plan urządzenia lasu oraz uproszczony plan urządzenia lasu. I tak pierwszy z nich stanowi podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Natomiast uproszczony plan urządzenia lasu to plan opracowywany dla lasu o obszarze co najmniej 10 ha, stanowiącego zwarty kompleks leśny, zawierający skrócony opis lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej.

Plan urządzenia lasu sporządzany jest na 10 lat lub okresy krótsze, jeżeli jest to uzasadnione stanem lasów, w szczególności wystąpieniem szkód lub klęsk żywiołowych (art. 18 ust. 2 Ustawy o lasach). Zmiana tego okresu uzależniona jest od uzyskania zgody organu właściwego do zatwierdzenia planu urządzenia lasu, a więc Ministra właściwego do spraw środowiska (art. 18 ust. 3 Ustawy o lasach). Plan urządzenia lasu sporządza się dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych na zlecenie i koszt tej państwowej jed-

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 22 listopada 1973 roku o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa (Dz.U. Nr 48, poz. 283)

<sup>10</sup> Ustawa o lasach z dnia 28 września 1991 r. (Dz.U. 1991 Nr 101 poz. 444)

nostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (art. 21 ust. 1 pkt 1 Ustawy o lasach). Przy tworzeniu planu należy uwzględnić przyrodnicze i ekonomiczne warunki gospodarki leśnej, cele i zasady gospodarki leśnej oraz sposoby ich realizacji. Minimalna liczba elementów, które składają się na plan to czynności inwentaryzacyjne (opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia), czynności analityczne (dotychczasowej gospodarki leśnej i stanu zasobów leśnych) oraz czynności planistyczno-prognostyczne, w ramach których opracowywany jest plan ochrony przyrody oraz przyjmowane są: cele i zasady trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej oraz przewidywane sposoby ich realizacji, etat cięć wyrażony maksymalną ilością drewna do pozyskania w okresie obowiązywania sporządzanego planu urzędzenia lasu, zadania obejmujące pielęgnowanie upraw, młodników i drzewostanów średnich klas wieku, zadania dotyczące zalesień i odnowień, zadania kierunkowe w zakresie ochrony lasu, w tym ochrony przeciwpożarowej, zadania kierunkowe w zakresie gospodarki łowieckiej, zadania kierunkowe w zakresie ubocznego użytkowania lasu, potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej, w szczególności dotyczące turystyki i rekreacji, w nawiązaniu do wielkości zadań gospodarczych oraz stanu infrastruktury technicznej istniejącej w urządzanym lesie (art. 18 Ustawy o lasach oraz § 3 – § 6 Rozporządzenia wykonawczego Ministra Środowiska dotyczącego planów urzędzenia lasu<sup>11</sup>).

Uproszczony plan urzędzenia lasu sporządza się również na okres 10 lat (§ 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urzędzenia lasu, uproszczonego planu urzędzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu). Ustawa o lasach nie precyzuje struktury uproszczonych planów urzędzenia lasu, jednakże dookreśla to wyżej wymienione już rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urzędzenia lasu, uproszczonego planu urzędzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu. Sporządzenie uproszczonego planu urzędzenia lasu odbywa się na zlecenie starosty – dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot (art. 21 ust. 1 pkt 2 Ustawy o lasach). W pozostałych przypadkach (np. lasy będące własnością kościołów czy związków wyznaniowych) (Chmielewski, 2016)

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urzędzenia lasu, uproszczonego planu urzędzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz.U. 2012, poz. 1302).

wykonanie uproszczonego planu następuje na zlecenie i koszt właściciela lasu (art. 21 ust. 1 pkt 3 Ustawy o lasach). Zgodnie z art. 21 ust. 4 Ustawy o lasach przygotowany projekt uproszczonego planu urządzenia lasu wykładany jest do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie właściwego urzędu gminy. Właściciele lasów (na podstawie art. 21 ust. 5 ustawy o lasach) mają 30 dni od daty wyłożenia projektu planu na zgłaszanie zastrzeżeń i wniosków co do treści dokumentu. Uwzględnienie lub odmowa uwzględnienia zastrzeżeń (wniosków) następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez właściwego starostę.

W przypadku lasów państwowych zasadą jest sporządzenie planów urządzenia lasu, jednakże wyjątkiem są lasy wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W sytuacji, gdy są to lasy zwarte o powierzchni ponad 10 ha wydaje się uproszczony plan urządzenia lasu. W sytuacji, gdy są jednak rozdrobnione o powierzchni do 10 ha – wówczas określane są zadania przez nadleśniczego na podstawie inwentaryzacji stanu lasu.

W przypadku lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa zasadą jest wydawanie uproszczonego planu urządzenia lasu. Wyjątkiem są jednak lasy rozdrobnione o powierzchni do 10 ha – wówczas starosta określa zadania decyzją wydaną na podstawie inwentaryzacji stanu lasów<sup>12</sup>.

Na przestrzeni lat, w praktyce funkcjonowania leśnych planów urzędowych, pojawiło się zagadnienie dotyczące dopuszczalności ich zaskarżania w celu oceny zgodności tych aktów z prawem. Drugi rodzaj planów, tj. uproszczone plany, nie budziły w tym zakresie wątpliwości. Pomimo licznych rozważań dotyczących ich charakteru prawnego, uznaje się powszechnie, że można te akty zaskarżać do sądu administracyjnego. Mianowicie najczęściej przyjmuje się, że jest to dokument planistyczny zatwierdzany w formie aktu administracyjnego nie będącego decyzją administracyjną ani postanowieniem administracyjnym w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a<sup>13</sup>.

Inaczej sytuacja prezentuje się w przypadku „zwykłych” planów urządzenia lasu. W literaturze i orzecznictwie pojawiają się dwa zasadnicze problemy związane z tym dokumentem. Przede wszystkim nie jest jasne, czy traktować go jako akt prawa powszechnie obowiązującego, czy też może jednak jako akt wewnętrzny (akt o charakterze wewnątrz-organizacyjnym, akt kierownictwa

<sup>12</sup> Ustawa o lasach z dnia 28 września 1991 r. (Dz.U. 1991 Nr 101, poz. 444).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270).

wewnętrznego), nie tworzący praw i obowiązków wobec jednostek (podmiotów) zewnętrznych względem administracji (leśnej). Nie ulega przy tym wątpliwości, że nie jest to typowy akt prawa miejscowego, mimo że zawiera on opis oraz zestawienie powierzchni lasów i gruntów do zalesienia, tak jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nie jest to jednocześnie typowy akt wewnętrzny administracji publicznej (leśnej) ze względu na fakt, że kształtuje pośrednio prawa i obowiązki jednostek znajdujących się na zewnątrz administracji, a więc pozostających poza jakimikolwiek więzami podległości organizacyjnej lub hierarchicznej. Trafny wydaje się ten pogląd, zgodnie z którym należy zaliczyć je do pogranicza: sfery wewnętrznej oraz zewnętrznej działania administracji; stanowienia i stosowania prawa, jak również pogranicza działań prawnych oraz faktycznych administracji publicznej (Chmielewski, 2016).

Całkowicie wewnętrzny charakter planów urzędzenia lasów podkreśla B. Rakoczy (2011). Za charakterem wewnętrznym omawianego w tym miejsce aktu planistycznego opowiada się również B. Wierzbowski (2009). Według M. Geszprycha plan urzędzenia lasu to „niezorganizowane i nienazwane źródło prawa administracyjnego, mające cechy aktu planistycznego, wywołujące skutki prawne charakterystyczne dla aktów prawa powszechnie obowiązującego” (Geszprych, 2008). Jeszcze inny pogląd na leśne plany urzędzeniowe przedstawia G. Klimek, porównując je do „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego innych niż miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Zgodnie z tym stanowiskiem zarówno leśne dokumenty planistyczne, jak i studia uwarunkowań są przede wszystkim „wyrazem perspektywicznej polityki przestrzennej odnoszącej do określonego obszaru” co oznacza, że nie mają charakteru normatywnego. Natomiast „brak charakteru normatywnego planu powoduje, iż jego postanowienia nie mogą wpływać na sytuację prawną obywateli i ich organizacji, a więc podmiotów spoza systemu podmiotów administracji publicznej” (Klimek, 2010).

Według W. Radeckiego zatwierdzenie planu urzędzenia lasu, mimo że ustawowo uregulowane, jest sprawą wewnętrzną administracji publicznej, a więc sam plan też ma charakter wewnętrzny. Co ciekawe, pogląd tego przedstawiciela doktryny ewoluował, ponieważ początkowo przedstawiał stanowisko zgodne z orzeczeniem NSA przedstawionym poniżej (Danecka i Radecki, 2021).

W orzecznictwie, m.in. w wyroku NSA z dnia 23 lipca 2008 r., I OSK 1077/07<sup>14</sup>, zaprezentowano pogląd, zgodnie z którym plan urządzenia lasu jest aktem prawa miejscowego, takim jak plan zagospodarowania przestrzennego. Oba plany wykazują podobne cechy, a więc można przyjąć, że leśny plan urządzeniowy jest szczególnym rodzajem planu zagospodarowania przestrzennego. W takim wypadku zaskarżenie takiego planu byłoby możliwe *ex lege*, jako że mieściłby się on w katalogu aktów lub czynności, które można zaskarżać, a taką możliwość stwarza 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Obecnie jednak doktryna uważa to stanowisko za całkowicie nietrafne.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził również inny pogląd odnoszący się do charakteru prawnych planów urządzenia lasów w postanowieniu II OSK 2336/17<sup>15</sup>, dotyczącym skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na dokonane przez Ministra Środowiska w 2016 r. zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego dla Białowieży na lata 2012–2021. Sprawa ta była naświetlona w mediach, ponieważ wiązała się z masowymi wycinkami drzewostanów w Puszczy Białowieskiej. Można powiedzieć, że w szerszej perspektywie upowszechniła dyskusję na temat leśnych planów urządzeniowych. NSA, akceptując stanowisko Sądu I instancji, wskazał, że kwestionowane zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu dokonane przez Ministra Środowiska nie jest decyzją administracyjną. Ponadto nie sposób kwalifikować tej czynności jako innego aktu lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a, zatem przedmiotowa sprawa nie mieści się we właściwości rzeczowej sądu administracyjnego określonej w art. 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sąd uznał, że podejmowane przez Ministra Środowiska czynności w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dotyczą mienia Skarbu Państwa, który reprezentowany jest przez Lasy Państwowe. Podejmowane czynności nie mają charakteru zewnętrznego, nie mają bowiem adresata, do którego są kierowane. W konsekwencji brak możliwości zaskarżenia aneksu do planu urządzenia lasu oznacza brak możliwości zaskarżenia planu samego w sobie.

Uogólniając: obecnie dominuje pogląd, zgodnie z którym plany uproszczone mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego, odwrotnie niż „zwykłe” plany urządzeniowe. Stosując się do aktualnych kierunków prezentowanych w orzec-

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2008 r., I OSK 1077/07 (LEX nr 496231).

<sup>15</sup> Postanowienie NSA z 17 października 2017 r., II OSK 2336/17 (LEX nr 2376100).

zniciu sądów administracyjnych na podstawie obecnego stanu prawnego można wskazać, że zwykły plan jest aktem zasadniczo o charakterze wewnętrznym, a więc bez istnienia odpowiedniego przepisu szczególnego w Ustawie o lasach nie będzie możliwe jego zaskarżanie w reżimie p.p.s.a<sup>16</sup>. W mojej opinii plany urządzenia lasu należy zaliczyć do kategorii swoistych źródeł prawa (Ochendowski, 2009), będących aktami ulokowanymi gdzieś między aktem wewnętrznym obowiązującym a aktem powszechnie obowiązującym, idącymi na przekór dychotomicznego podziału źródeł prawa określonego według norm Konstytucji RP. Zgadza się ze stanowiskiem, zgodnie z którym postanowienia zwykłych planów mogą w pewnych sytuacjach naruszać interesy prawne osób trzecich, np. nakładając na dzierżawców lasów obowiązki ochronne, co przełamuje ich wyłącznie wewnętrzny charakter (Chmielewski, 2020). Nie ulega jednak wątpliwości, że obecny kształt przepisów – także w aspekcie standardów międzynarodowych – wymaga doprecyzowania pod kątem dopuszczenia zaskarżalności zwykłych planów urządzenia lasów, o czym niżej.

#### 4. Implementacja założeń określonych przez TSUE – postulaty *de lege ferenda*

W wyniku masowych wycinek Puszczy Białowieskiej w 2017 r. organizacje ochrony środowiska (Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, WWF Polska i Fundacja Frank Bold) wniosły skargę do Komisji Europejskiej. Przedmiotem skargi był brak zapewnienia możliwości zaskarżenia planów urządzenia lasu w polskim systemie prawnym przez organizacje ekologiczne, przed sądem. Po przeprowadzonym postępowaniu TSUE orzekł we wspomnianym już wcześniej wyroku C-432/21<sup>17</sup>, że Rzeczpospolita Polska uchybiła w tym zakresie prawu unijnemu oraz zobowiązaniom międzynarodowym.

W kontekście rozważanego zagadnienia pojawiają się dwa zasadnicze problemy jurystyczne. Pierwszy dotyczy bezpośrednio samego wyroku TSUE, a zatem braku zapewnienia uczestnictwa w procedurze planowania leśnego organizacjom ekologicznym, czyli społeczeństwu. Taki obowiązek nakłada art. 9 postanowienia Konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270).

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej C-432/21 (Dz.U.UE 2023/C 155/16 z dnia 2 maja 2023 r.).

1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska<sup>18</sup>.

Drugi problem dotyczy systemu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej, który nie zezwala, aby plany urządzenia lasu (obejmujące lasy będące własnością Skarbu Państwa) mogły być zaskarżane do sądu administracyjnego. Aktualne orzecznictwo, jak już zostało powiedziane, postrzega – co do zasady – zatwierdzenie planu urządzenia lasu jako czynność wewnątrzorganizacyjną, nie tworzącą praw i obowiązków poza sferę organizacyjną administracji. W tej sytuacji zaskarżenie takiego planu jest niedopuszczalne, gdyż zatwierdzenie planu przez właściwego Ministra nie wypełnia cech właściwych decyzji administracyjnej (wykluczający taką klasyfikację jest stosunek zwierzchności oraz hierarchiczność) ani postanowienia (zatwierdzenie takiego planu rozstrzyga sprawę co do istoty, co znajduje się w sprzeczności z podstawowym założeniem postanowień, które mają – co do zasady – charakter procesowy oraz incydentalny).

Dodatkowo, skoro plan urządzenia lasu nie stanowi aktu prawa miejscowego (co zostało pokazane w poprzedniej części opracowania), pozostaje ostatnia możliwość, aby umożliwić zaskarżenie tego aktu planistycznego. Taką opcję stwarza art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a<sup>19</sup>, zgodnie z którym zaskarżyć można inne niż decyzje lub postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 i 803), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Pod pojęciem aktów lub innych czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a, należy rozumieć głównie działania materialno-techniczne wywołujące określone skutki prawne. Nadto, aby akty lub czynności podlegały kontroli

<sup>18</sup> Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2003 Nr 78, poz. 706).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270).

sądów administracyjnych, muszą zostać spełnione następujące warunki: nie mogą mieć one charakteru decyzji czy postanowienia, winny mieć charakter publicznoprawny, być skierowane do indywidualnego podmiotu oraz dotyczyć jego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Ten ostatni wymieniony warunek oznacza przy tym, że musi istnieć ścisły związek między przepisem prawa, który określa uprawnienie lub obowiązek, a aktem lub czynnością, która dotyczy takiego uprawnienia lub obowiązku<sup>20</sup>. W mojej opinii w regulacji dotyczącej lasów należałoby zawrzeć bezpośrednio uprawnienie do zaskarżania planów urządzenia lasu, w tym przez organizacje ekologiczne, właśnie na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

W takim kierunku zmierzała regulacja tej materii zaproponowana przez Senat RP. Jeszcze przed ogłoszeniem wyroku TSUE w wyniku dostrzeżenia analizowanego problemu wniesiono projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach. Polegał on na dodaniu do art. 22 tego aktu normatywnego następujących ustępów:

„6. Zatwierdzenie, o którym mowa w ust. 1 i 2, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie określonym dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329 i 655).

7. Do wniesienia skargi uprawniona jest także organizacja ekologiczna, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 2373 i 2389), powołująca się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum dwanaście miesięcy przed dniem wniesienia skargi.”

Ta proponowana nowelizacja, mimo że niezwykle potrzebna, zawiera wprawdzie najprostsze, ale zarazem w mojej opinii nie najlepsze rozwiązanie. Jest tak, gdyż projektowana zmiana stwarza możliwość zaskarżania leśnych planów urządzeniowych bez ograniczeń temporalnych. Z pewnością nie jest to korzystne dla dobra lasów zaś ze względu na to, że zaburza ona ustaloną hierarchię wartości prawnych, regulacja ta byłaby zmianą *in minus*.

<sup>20</sup> Zob. np. postanowienie WSA w Kielcach z 31 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 908/21, CBOSA.

W tym kontekście należy podkreślić, że co do zasady wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności zgodnie z art. 61 § 1 p.p.s.a<sup>21</sup>. Jest to działanie odmienne do postępowania administracyjnego, wedle którego wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji (art. 130 § 2 KPA<sup>22</sup>). Jednakże zgodnie z art. 61 § 2 pkt 2 p.p.s.a<sup>23</sup> w sytuacji, w której skarga została wniesiona na decyzję lub postanowienie, akty prawa miejscowego, bądź na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a<sup>24</sup>) właściwy organ może, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wstrzymać wykonanie aktu lub czynności w całości lub w części. W odniesieniu do leśnych planów urzędniowych przepis ten jest bardzo ryzykowny. Mógłby bowiem doprowadzić do nierealizowania planu *ex post*, podczas gdy jest to niezwykle potrzebne ze względów np. środowiskowych (rozprzestrzeniające się choroby biologiczne) jak i ekonomiczno-gospodarczych. Propozycja senackiej nowelizacji nie przewiduje zatem negatywnych skutków do jakich może doprowadzić wstrzymanie wykonania leśnego planu urzędniowego. Takie ryzyko trzeba ograniczyć. W konsekwencji można byłoby rozważyć wprowadzenie w ustawie o lasach *lex specialis* wyłączającego dopuszczalność złożenia przez organizację ekologiczną wniosku o wstrzymanie przez sąd wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, stosownie do art. 61 § 2 pkt. 2 p.p.s.a.

NSA o proponowanej zmianie przewidującej zaskarżalność planów na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a wypowiedział się pozytywnie, wyrażając przy tym pogląd, że zapewnia ona pełną realizację prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Jednakże w ocenie Ministra ds. środowiska proponowana nowelizacja doprowadzić może do zablokowania sektora leśno-drzewnego na miesiące lub nawet lata. Swoją opinię wyraził również Rzecznik Praw Obywatelskich, który zajął pozytywne stanowisko, jednakże proponowana regulacja – zdaniem tego organu ochrony prawa – powinna zostać doprecyzowana. Niestety RPO nie wyjaśnił dokładnie w jakim kierunku.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270).

<sup>24</sup> Ibidem.

Już wiele lat temu Trybunał Konstytucyjny orzekł, że lasy są dobrem ogólnospołecznym<sup>25</sup>. Wynika z tego nie tylko powszechna dostępności lasów dla społeczeństwa, ale również możliwość uczestnictwa w tworzeniu planów urządzenia lasu przez organizacje ekologiczne. W art. 1 Konstytucji RP określone jest natomiast, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Orzecznictwo jednak zaznacza, iż dobro wspólne może przybrać różną formę<sup>26</sup>, z których jedną bez wątpienia jest las. Ważne jest zatem, aby las będący dobrem wspólnym, podlegał szczególnej ochronie. Co więcej, artykuł 74 Konstytucji RP nakłada na władzę publiczną obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (§1), Ochronę środowiska (§2), czy wspierania działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (§3)<sup>27</sup>. Partycypacja w tworzeniu planów urządzenia lasu, czy dopuszczenie możliwości ich zaskarżenia jest więc w istocie swoistą realizacją konstytucyjnego obowiązku wymienionego w §3. Jednakże dobro lasów nie powinno być naruszane, lasy trzeba odpowiednio chronić, a więc nie można doprowadzić do tego, aby zaskarżanie planów urzędniowych tamowało lub nadmiernie ograniczało realizację gospodarki leśnej. W tym kontekście warto skierować uwagę na kolejną ważną zasadę konstytucyjną, którą jest zasada zrównoważonego rozwoju zawarta w artykule 5 Konstytucji<sup>28</sup>. Zasada ta domaga się, aby rozwój cywilizacyjny odbywał się bez negatywnego wpływu na środowisko oraz by środowisko było chronione bez obstrukcji dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Odwołuje się do niej bezpośrednio ustawa o lasach, normując kluczowe dla lasów pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Nieograniczone zaskarżanie planów urządzenia lasu, blokujące albo opóźniające realizację tych planów, wpłynęłoby zatem negatywnie nie tylko na realizację trwałości gospodarki leśnej, ale również na zrównoważony rozwój lasów.

Ogromne znaczenie w aspekcie zaskarżalności planów leśnych, a tym samym udziału społeczeństwa, mają ogólne cele prawa leśnego oraz prawa ochrony środowiska. Należy w tym miejscu podkreślić szczególną rolę zasady planowości (występującą zarówno w art. 8 ustawy p.o.ś.<sup>29</sup>, jak i *implicite* w ustawie o lasach, która zakłada planowanie gospodarki leśnej przez akty

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 15 maja 2006 r., Sygn. P 32/05, (OTK-A 2006/5, poz. 56).

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r. Sygn. SK 40/04 (Dz.U. 2006 Nr 21, poz. 164).

<sup>27</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2022, poz. 2556).

planistyczne wymienione w art. 19 Ustawy o lasach<sup>30</sup>). Ma ona wspierać zadanie jakim jest zachowanie, ochrona i powiększanie zasobów leśnych oraz prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej (Karpus, 2011). Jest ona także powiązana z zasadą kompleksowej ochrony lasów. Zgodnie z art. 5 Ustawy prawo ochrony środowiska<sup>31</sup> ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem pozostałych elementów. Na gruncie lasów jest to realizowane za pomocą planów urządzenia lasu i zakłada traktowanie powierzchni lasów – gruntów leśnych – jako całości (Danecka, Radecki i Rotko, 2016). Warto również wspomnieć o art. 5 Ustawy o ocenach oddziaływania<sup>32</sup>, zgodnie z którym każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Zaskarżalność planu urządzenia lasu będzie zatem realizacją zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, ale równocześnie także innych zasad-norm konstytucyjnych.

Prawo Unii Europejskiej opiera się m.in. na zasadzie prymatu, która oznacza pierwszeństwo stosowania prawa unijnego przed prawem krajowym państw członkowskich w przypadku sprzeczności norm tych porządków prawnych (Całka, 2016, s. 49). Wykonanie wyroku TSUE jest zatem niezwykle istotne, nie tylko ze względów prawno-środowiskowych, lecz również zobowiązań unijnych, których Polska musi przestrzegać. W mojej ocenie możliwe jest wykonanie wyroku TSUE w sposób zgodny z wytycznymi wskazanymi w uzasadnieniu wyroku C-432/21, prawem unijnym i międzynarodowym oraz w sposób niesprzeczny z polskim systemem prawnym. Co więcej uważam, że dobro wspólne, jakim są lasy nie zostanie naruszone przy odpowiedniej regulacji konsumującej wyrok TSUE. Żeby tak było, dopuszczalność zaskarżenia planu urządzeniowego musi się odbywać w odpowiedniej procedurze z dodatkowymi modyfikacjami unormowanymi na zasadzie *legi specialis*. Przede wszystkim skarga mogłaby być wniesiona w terminie 14 dni od zatwierdzenia planu, rozpatrzona z mocy ustawy niezwłocznie (30 dni) oraz zaskarżana wyłącznie w zakresie części planistyczno-gospodarczej i inwentaryzacyjnej planu, tak aby nie wpłynęło to negatywnie na długofalowe planowanie leśne. Należy jeszcze raz przypomnieć, że w świetle

<sup>30</sup> Ustawa o lasach z dnia 28 września 1991 r. (Dz.U. 1991 Nr 101, poz. 444).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2022 poz. 2556).

<sup>32</sup> Ustawa 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. 2008 Nr 199 poz. 1227).

art. 74 Konstytucji istnieje nadrzędna wartość środowiska i obowiązek jego ochrony. Środowisko zostało natomiast zdefiniowane w art. 3 pkt. 39 Ustawy prawo ochrony środowiska i nie jest sporne, że lasy mieszczą się w zakresie przedmiotowym tej definicji<sup>33</sup>. Dlatego właśnie skarga do sądu administracyjnego powinna być dopuszczalna w restrykcyjnych ramach. Propozycja senacka zawiera również w mojej ocenie rozsądne rozwiązanie, polegające na tym, że skargę mogłaby złożyć jedynie organizacja ekologiczna, posiadająca w swoich celach statutowych ochronę środowiska jako przedmiot działalności. Według mnie należałoby jednak legitymować formalnie organizacje o dłuższym stażu funkcjonowania. Stosownie do propozycji senackiej zaskarżenia mogłyby dokonać organizacje prowadzące działalność minimum rok (12 mies.). Jednakże wydaje się, że takie uprawnienia powinny mieć organizacje o stażu dłuższym, 2-letnim. Zmniejszyłoby to ryzyko celowego i nieuzasadnionego zaskarżania planów, przez organizacje powoływane jedynie w tym celu. Jestem przekonany, że dłuższe funkcjonowanie takiej organizacji społecznej zredukowałoby powyższe prawdopodobieństwo. Aby uniknąć nieuzasadnionego tamowania realizacji planu, co powodowałoby największą obawę projektu senackiego, uważam, że należałoby również wyłączyć dopuszczalność wstrzymania zaskarżonego aktu lub czynności – na podstawie art. 61 par 2 pkt 2 p.p.s.a<sup>34</sup>. Stworzyłoby to przepis szczególny, który nie paraliżowałby funkcjonowania nadleśnictw (czy szerzej – jednostek organizacyjnych lasów państwowych odpowiedzialnych za realizację gospodarki leśnej), a cele orzeczenia TSUE byłyby zachowane. Propozycja regulacji wyrażona językiem prawnym, wyglądałaby zatem w następujący sposób:

„6. Zatwierdzenie, o którym mowa w ust. 1 i 2, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie określonym dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 i 655).

7. Skargę, o której mowa w ust. 6, wnosi się w terminie czternastu dni od zatwierdzenia planu.

8. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać uzasadnienie. Zaskarżeniu podlega plan

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2022, poz. 2556).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270).

urządzenia lasu wyłącznie w zakresie części planistyczno-gospodarczej oraz inwentaryzacyjnej.

8. Sąd rozpoznaje skargę w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu skargi.

9. Do wniesienia skargi uprawniona jest także organizacja ekologiczna, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 2373 i 2389), powołująca się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez okres co najmniej dwóch lat przed dniem wniesienia skargi.

10. Art. 61 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 i 655) nie stosuje się.”

## 5. Wnioski końcowe

Aktualny stan prawny dotyczący leśnych planów urzędzeniowych jest relatywnie kompleksowy, a więc mogłoby się wydawać, że nie stwarza żadnej luki w zakresie udziału społeczeństwa w realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Jednakże jeszcze przed wyrokiem TSUE o sygn. C-432/2 pojawiły się liczne rozbieżności orzecznicze oraz doktrynalne dotyczące umiejscowienia w źródłach prawa leśnych planów urzędzeniowych z jednej strony oraz z drugiej strony – dopuszczalności ich zaskarżania do sądu administracyjnego.

W tym kontekście nie wydaje się trafny najnowszy pogląd J. Pokoja, zgodnie z którym „obecnie przepisy prawa krajowego zapewniają społeczeństwu dostęp do sądu w sprawach planów urzędzenia lasu i skuteczną sądową kontrolę planów urzędzenia lasu” (Pokoj, 2023). Autor odwołuje się w swojej opinii do możliwości uczestnictwa zainteresowanych podmiotów na początkowym etapie procedury sporządzania planu przez konsultacje, zastrzeżenia, debatę. Dodatkowo powołuje się na uprawnienia wynikające z art. 323 p.o.ś. Te poglądy nie eliminują jednak faktu, jakim jest istniejący w obrocie prawnym wyrok TSUE, który Rzeczpospolita Polska jako państwo członkowskie UE musi wykonać.

Regulacje leśno-planistyczne w Unii Europejskiej są niejednolite. Do tej pory nie jest to obszar kompetencji jej instytucji do wydawania rozporządzeń bądź dyrektyw. Należy jednak wspomnieć, że modyfikacje w tym zakresie

mogą nastąpić na podstawie propozycji zmian traktatowych i już w niedalekiej przyszłości będzie to kompetencja unijna, a więc leśnictwo w sposób zunifikowany będzie kształtowane wspólnymi przepisami na całym obszarze UE. Aktualnie pozostaje to domeną wyłącznych kompetencji państw członkowskich, które mimo wszystko często w sposób zharmonizowany regulują pewne elementy podobnie, jak np. zrównoważony rozwój. Wspólna, międzynarodowa, a dokładniej rzecz ujmując, unijna współpraca powinna być możliwa również w zakresie leśnictwa w kontekście zaskarżania leśnych planów urzędzenia lasu. Należy to w mojej opinii zrobić poprzez implementację założeń TSUE, jednakże w racjonalnych ramach ustawodawczych, kierując się nadrzędną wartością dobra wspólnego – dobrem lasów. Zaproponowane przeze mnie rozwiązania normatywne wychodzą temu naprzeciw i pozwalają pozytywnie zweryfikować hipotezę postawioną we wstępie opracowania.

## Bibliografia

- Całka, E. (2016). Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy. *Studia Iuridica Lublinensia*, XXV(1).
- Chmielewski, J. (2016). Z problematyki aktów planistycznych w prawie administracyjnym – na przykładzie planów i uproszczonych planów urzędzenia lasów. *Samorząd Terytorialny*, 10.
- Chmielewski, J. (2020). *Prawo leśne w praktyce*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Danecka, D., Radecki, W. (2021). *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Danecka, D., Radecki, W., Rotko, J. (2016). *Polskie Prawo Leśne*. Warszawa: Difin.
- Geszprych, M. (2008). Problemy administracyjnoprawne w planowaniu urzędzenia lasu – uwagi de lege lata i de lege ferenda. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 1–2.
- Grober U. (2013). *From Freiberg to Rio – Hans Carl von Carlowitz ‘Sylvicultura Oeconomica’ and the career of the term ‘sustainable’*. Freiberg: TU Bergakad.
- Karpus, K. (2011). *Prawo Leśne – plan urzędzenia lasu*. W: B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Klimek, G. (2012). Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 września 2010 r. w sprawie sygn. II SA/OI 382/10. *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, 2. <https://doi.org/10.12775/PPOS.2012.011>
- Ochendowski E. (2009). *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: TNOiK.

- Pokoj, J. (2023). Sądowa kontrola planów urządzenia lasu. Uwagi do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21. *Prawo i Klimat*, 2, 23–4. <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2023.8.1>
- Rakoczy, B. (2011). *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wierzbowski, B. (2009). Prawo leśne. W: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Wszółek, P. (2011). O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej. *Przegląd Prawa Publicznego*, 7–8, 9–43.
- Wyrozumska, A., Górka, M., Barcz, J. (2023). *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

## Akty prawne

- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.UUE.L.1992.206.7).
- Decyzja Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.U.E.C.2007.303.1).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2022 r. poz. 672).
- 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 2022 r. poz. 1029).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270).
- Postanowienie Rady Ministrów z 30 grudnia 1919 roku w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów (Dz.P.P.P. z 1919 r., Nr 3, poz. 86).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 stycznia 1919 roku w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów (Dz. Praw P. Pol.1919.8.117).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 czerwca 1927 roku o ochronie lasów niestanowiących własności państwa (Dz.U.1927.57.504).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 roku o zagospodarowaniu lasów państwowych (Dz.U. Nr 36, poz. 336).
- Dekret z 26 kwietnia 1948 roku o ochronie lasów niestanowiących własności państwa (tj. Dz.U. z 1957 r. Nr 36, poz. 157).

Ustawa z 20 grudnia 1949 roku o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz.U. Nr 63, poz. 494).

Ustawa z 14 czerwca 1960 roku o zagospodarowaniu lasów i nieużytków niestanowiących własności skarbu państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych (Dz.U. Nr 29, poz. 166).

Ustawa z dnia 22 listopada 1973 roku o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa (Dz.U. Nr 48, poz. 283).

Rozporządzenie 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. 2012 poz. 1302).

### Orzeczenia sądów

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej C-432/21 (Dz.U.U.E 2023/C 155/16 z dnia 2 maja 2023 r.).

Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2008 r., I OSK 1077/07 (LEX nr 496231).

Postanowienie NSA z 17 października 2017 r., II OSK 2336/17 (LEX nr 2376100).

Wyrok TK z dnia 15 maja 2006 r., Sygn. P 32/05 (OTK-A 2006/5, poz. 56).

Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., Sygn. SK 40/04 (Dz.U. 2006 nr 21 poz. 164).