

UZASADNIENIE

I. Cel i potrzeba regulacji

Celem regulacji jest usunięcie uchybień wskazanych w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – dalej „TSUE”: z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-432/21 oraz z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17.

Wyrokiem w sprawie C-432/21 TSUE w pkt 2 orzekł: „poprzez zaniechanie przyjęcia wszelkich przepisów ustawodawczych niezbędnych do zapewnienia organizacjom ochrony przyrody możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, w związku z art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r.”.

Wyrokiem w sprawie C-441/17 TSUE w pkt 1 tiret pierwsze orzekł: „na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r., poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża bez upewnienia się, że aneks ten nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty i obszaru specjalnej ochrony PLC200004 Puszcza Białowieska;”.

Obowiązujące przepisy krajowe nie stanowią o sądowej kontroli planów urządzenia lasu.

Obowiązująca procedura sporządzania i zatwierdzania planów urządzenia lasu oraz brak określonej sądowej kontroli planów urządzenia lasu nie dają gwarancji upewnienia się, że plan urządzenia lasu nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty.

Obowiązujące przepisy nie regulują formy prawnej zatwierdzenia planu urządzenia lasu ani procedury postępowania przed ministrem właściwym do spraw środowiska, którego przedmiotem jest rozstrzygnięcie w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu, jak również nie określają kryteriów oceny (weryfikacji) projektu planu urządzenia lasu przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Przepis art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530, z późn. zm.) – dalej „ustawa o lasach” lub „uol” – stwierdza jedynie, że minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza plan urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Z tego względu forma zatwierdzania planów urządzenia lasu powodowała rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sądy pierwszej instancji uznawały, że akt zatwierdzenia planu urządzenia lasu ma charakter decyzji administracyjnej (po.: wyroki WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2009 r. (IV SA/Wa 2036/08), z dnia 14 czerwca 2012 r. (IV SA/Wa 516/12) i z dnia 28 stycznia 2015 r. (IV SA/Wa 2004/14). Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny stał na stanowisku, że czynność zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie jest ani decyzją administracyjną, ani też nie jest czynnością lub aktem innym niż decyzja lub postanowienie podejmowanym przez organ na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.) – dalej „p.p.s.a.” (por.: wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r. (II OSK 2477/12); postanowienie NSA z dnia 17 października 2017 r. (II OSK 2336/17).

Dodatkowo, w polskim systemie prawnym funkcjonują dwie kategorie dokumentów planistycznych dotyczących urządzenia lasu, tj.: plan urządzenia lasu (dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa – art. 19 ust. 1 ustawy o lasach) oraz uproszczony plan urządzenia lasu (dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – art. 19 ust. 2 ustawy o lasach). Zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu dokonane przez starostę (art. 22 ust. 2 ustawy o lasach) uznawane jest przez sądy administracyjne za czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, podlegającą zaskarżeniu na drodze sądowej (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Oznacza to, że sądy administracyjne w przypadku uproszczonych planów urządzenia lasu posiadają kompetencję do merytorycznej kontroli takich planów (zob. M. Baran, B. Iwańska, Gospodarka leśna prowadzona na podstawie dobrej praktyki leśnej oraz badanie legalności planów urządzenia lasu – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 2 marca 2023 r., C-432/21, KE przeciwko RP, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 1, str. 41-42). Jednakże przepisy nie przewidują możliwości zaskarżenia aktu zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu przez organizacje ekologiczne. Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. legitymację do wniesienia skargi posiada organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Zatem organizacja społeczna ma legitymację do złożenia skargi, jeżeli uczestniczyła w danym postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony. Ponieważ do postępowania o zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 . poz. 572) – dalej „k.p.a.” – (w szczególności art. 31), jak też brak jest przepisów szczególnych umożliwiających udział w postępowaniu dotyczącym planu urządzenia lasu organizacji społecznych, organizacja ekologiczna nie ma legitymacji do złożenia skargi na akt zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu. Zatem w przypadku kontroli sądowej uproszczonych planów urządzenia lasu organizacje ekologiczne nie posiadają możliwości poddania tych planów kontroli sądowej.

Niewystarczające regulacje prawne obowiązują także w obszarze regulującym sporządzanie planu urządzenia lasu, a więc na etapie poprzedzającym przekazanie planu urządzenia lasu do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Przepisy ustawy o lasach określają okres, na który sporządza się plan urządzenia lasu (art. 18 ust. 1 i 2 uol), ogólne wytyczne dla sporządzającego plan urządzenia lasu (art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2 uol), przykładowe elementy planu urządzenia lasu (art. 18 ust. 4 uol), wskazanie podmiotu, na zlecenie i koszt którego sporządza się plan urządzenia lasu (art. 21 ust. 1 pkt 1 i 3 uol), oraz określenie, jaki podmiot może wykonywać (sporządzać) plan urządzenia lasu (art. 19c uol). Określenie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu ustawodawca delegował na ministra właściwego do spraw środowiska upoważnieniem w art. 25 pkt 1 uol. Wydane na tej podstawie 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. poz. 1302) określa jedynie czynności inwentaryzacyjne, analityczne oraz planistyczno-prognostyczne, które przeprowadza się przy sporządzaniu planu urządzenia lasu.

Wymienione wyżej obowiązujące przepisy regulujące sporządzanie planu urządzenia lasu nie przewidują realnego udziału i wpływu na treść planu urządzenia lasu organów właściwych w sprawach ochrony przyrody, tj. właściwych dyrektorów ochrony środowiska. W obowiązującym stanie prawnym właściwi dyrektorzy ochrony środowiska uczestniczą w procedurze sporządzania planu urządzenia lasu przy okazji przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 54 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 2024 r. poz. 1112, z późn. zm. – dalej „ustawa ooś”). W ramach przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko właściwy dyrektor ochrony środowiska opiniuje projekt planu urządzenia lasu. Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy ooś opinia ta jest brana pod uwagę. Opinia ta nie jest wiążąca dla sporządzającego plan urządzenia lasu, w związku z czym nie ma gwarancji, że stanowisko właściwego dyrektora ochrony środowiska zostanie uwzględnione w ostatecznym kształcie planu urządzenia lasu. Powoduje to, że procedura nie gwarantuje upewnienia się, że plan urządzenia lasu nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty. Obecnie dyrektorzy ochrony środowiska nie biorą odpowiedzialności za kształt planu urządzenia lasu. Plany te mogą bowiem zostać obecnie zatwierdzone mimo negatywnej opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Brak ten jest tym bardziej znaczący, że plany urządzenia lasu są zasadniczo sporządzone przez osoby z wykształceniem leśnym (dziedzina nauk rolniczych), a nie biologicznym czy z zakresu nauk o ziemi i środowisku (dziedzina nauk ścisłych i przyrodniczych).

Obowiązujące przepisy regulujące sporządzanie planu urządzenia lasu nie zapewniają ponadto możliwości realnego udziału społeczeństwa (w tym organizacji ekologicznych) na różnych etapach tworzenia planu urządzenia lasu. Należy zauważyć, że obecne rozwiązania prawne umożliwiają udział

społeczeństwa w ramach przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 39-43 w zw. z art. 46 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy ooś).

Obowiązujące przepisy nie przewidują regulacji, które umożliwiłyby poddawanie opiniowaniu bądź uzgadnianiu projektu planu urządzenia lasu na etapie jego sporządzania przez organy właściwe w specjalistycznych obszarach, w które plan urządzenia lasu ingeruje. Tymczasem rzetelna ocena (weryfikacja) planu urządzenia lasu przez ministra właściwego do spraw środowiska wymaga takiego wyrażenia opinii bądź uzgodnienia.

Ponadto brakuje przepisów określających podstawę do realizacji zadań i czynności z zakresu gospodarki leśnej bez zatwierdzonego planu urządzenia lasu. Tymczasem zapewnienie ciągłości gospodarki leśnej jest konieczne. Gospodarka leśna nie powinna być bowiem utożsamiana jedynie z gospodarką surowcową, gdyż obejmuje także prace istotne przyrodniczo czy społecznie (np. związane z bezpieczeństwem). Sytuacje, o których mowa powyżej, mają miejsce, jeżeli upłynie 10-letni okres obowiązywania planu urządzenia lasu, a prace nad sporządzaniem kolejnego planu urządzenia lasu lub procedura jego zatwierdzenia nadal trwają. Wprowadzenie sądowej kontroli planów urządzenia lasu spowoduje, że brak obowiązującego planu urządzenia lasu wystąpi w przypadkach, w których sąd uchyli rozstrzygnięcie w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu albo wstrzyma wykonanie rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu. Brak regulacji w powyższym zakresie dotyczy także braku przepisów sankcjonujących działania podmiotów prowadzących gospodarkę leśną bez obowiązującego planu urządzenia lasu lub wbrew temu planowi; obowiązujące rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, z późn. zm.) – dalej „k.w.” – (art. 158) czy uol (art. 66b) nie są adekwatne. Brakuje również przepisów regulujących prowadzenie gospodarki leśnej bez uproszczonego planu urządzenia lasu, bez decyzji starosty, o której mowa w art. 19 ust. 3 uol, oraz bez określenia zadań przez nadleśniczego na podstawie art. 19 ust. 4 uol. Jednocześnie na gruncie dotychczasowych przepisów zatwierdzenie planu urządzenia lasu na następny okres następuje dopiero po upływie okresu minionego. Wynika to m.in. z art. 18 ust. 4 pkt 2 ustawy o lasach, wedle którego plan urządzenia lasu powinien zawierać w szczególności analizę gospodarki leśnej w okresie minionym. Powyższe prowadzi do powstania luki prawnej, ponieważ z jednej strony ustawodawca przyznał ministrowi właściwemu do spraw środowiska instrument prawny w postaci aktu zatwierdzenia planu urządzenia lasu, uzależniając wywołanie przez ten plan skutków prawnych od jego „akceptacji”, a z drugiej – przyjęta praktyka wykładni regulacji prowadzi do przedstawiania planu urządzenia lasu do zatwierdzenia po wyekspirowaniu dotychczasowego. Wynika to z niemożności sporządzenia pełnej analizy gospodarki przeszłej, jako elementu nowego planu urządzenia lasu, przed dopełnieniem się „okresu minionego”. Skutkiem tego jest doprowadzenie do sytuacji, gdy właściciel lasu z powodów systemowych nie ma podstawy do prowadzenia gospodarki leśnej na podstawie zatwierdzonego planu urządzenia lasu.

Nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa sprawuje minister właściwy do spraw środowiska (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach). Prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej odbywa się na podstawie planów urządzenia lasu (art. 7 ust. 1 ustawy o lasach). Wykonywanie planów urządzenia lasu może być prowadzone przez przedsiębiorcę, który dysponuje wyposażeniem technicznym oraz zatrudnia osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje niezbędne do terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzenia lasu (art. 19c ustawy o lasach) (tzw. przedsiębiorca urządzeniowy). Brakuje natomiast podstaw do weryfikacji spełniania przez wykonawców planów urządzenia lasu warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych (Dz. U. poz. 949).

II. Proponowane zmiany i przewidywane skutki

Art. 1 – zmiany w ustawie o lasach

Dodanie w art. 6 ust. 1 pkt 12 i 13

Zmiana polega na zdefiniowaniu pojęć: „etat mięszszościowy użytków rębnych”, „etat powierzchniowy użytków przedrębnych” i „pozyskanie drewna”, które dotychczas były używane w ustawie o lasach, ale nie były zdefiniowane.

Dodanie art. 7a-7c

Zgodnie z art. 7 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o lasach trwale zrównoważoną gospodarkę leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa prowadzi się na podstawie planu urządzenia lasu. Natomiast art. 22 ust. 1 uol wskazuje, że plan urządzenia lasu zatwierdza minister właściwy do spraw środowiska. Wobec powyższego istnieją uzasadnione wątpliwości co do dopuszczalności prowadzenia jakichkolwiek działań w zakresie gospodarki leśnej w przypadku braku zatwierdzonego planu urządzenia lasu. Zgodnie z projektowanymi przepisami nowy plan urządzenia lasu ma trafiać do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska na co najmniej 3 miesiące przed końcem obowiązywania poprzedniego, tak aby minister zatwierdził plan przed 1 stycznia pierwszego roku jego obowiązywania. Wyeliminowana zostanie zatem istniejąca do tej pory luka w obowiązywaniu planu urządzenia lasu wynikająca z konieczności przedkładania planu urządzenia lasu do zatwierdzenia już po wyekspirowaniu dotychczasowego i zminimalizowane ryzyko prowadzenia gospodarki leśnej bez obowiązującego planu urządzenia lasu. Jednakże w sytuacji skierowania planu urządzenia lasu do poprawy występuje ryzyko, że plan urządzenia lasu zostanie zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw środowiska po rozpoczęciu okresu, dla którego plan ten został sporządzony. Niewykluczone jest także, że w związku z projektowanymi zmianami w zakresie umożliwienia kontroli sądowej aktów zatwierdzenia planów urządzenia lasu po wniesieniu do sądu administracyjnego skargi na rozstrzygnięcie ministra właściwego do spraw środowiska sąd, na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., wyda postanowienie o wstrzymaniu wykonania

tego rozstrzygnięcia, bądź też, finalnie, uchyli to rozstrzygnięcie. Powyższe powoduje ryzyko wystąpienia okresów, w których plan urządzenia lasu nie będzie obowiązywał lub jego wykonalność zostanie wstrzymana.

Jednocześnie istnieje wiele sytuacji, w których zaniechanie działań mieszczących się w definicji gospodarki leśnej może prowadzić lub zwiększać ryzyko jednoznacznie niekorzystnych zjawisk czy procesów zagrażających realizacji określonych w ustawie o lasach zasad i celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

W celu zapewnienia możliwości prowadzenia w niezbędnym zakresie gospodarki leśnej (w tym ze względów społecznych i przyrodniczych) oraz dla wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych i ewentualnych niekorzystnych ich następstw proponuje się określenie w przepisach prawa, tj. w projektowanym art. 7a-7c uol, możliwości wydania przez ministra właściwego do spraw środowiska jako organu sprawującego nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa zgody na prowadzenie gospodarki leśnej w okresie, gdy plan urządzenia lasu nie jest zatwierdzony albo gdy wykonalność rozstrzygnięcia o zatwierdzeniu planu urządzenia lasu zostanie wstrzymana. Zgoda wyrażana będzie w drodze decyzji administracyjnej wydawanej na wniosek właściciela lasu.

Powyższe pozostawi możliwość zapewnienia realizacji celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w zakresie adekwatnym do konkretnej sytuacji wynikającej z braku zatwierdzonego planu urządzenia lasu. Przepisy projektowanego art. 7a uol zapewniają przy tym podstawę do zbadania wniosku pod kątem braku istotnie negatywnego oddziaływania na środowisko (poprzez opiniowanie przez organy ochrony przyrody) oraz kontrolę społeczną prawidłowego wykonania procedury i zasadności rozstrzygnięcia w postaci możliwości złożenia przez wybrane organizacje społeczne, w tym organizacje ekologiczne, skargi do sądu administracyjnego na decyzję ministra właściwego do spraw środowiska.

Z uwagi na fakt, że lasy podlegają powszechnej ochronie i pełnią dla społeczeństwa wiele ważnych funkcji, niezależnie od formy ich własności, adekwatne rozwiązania określono również w odniesieniu do lasów objętych uproszczonymi planami urządzenia lasu (lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa oraz lasy wchodzące w skład Zasobu Własności Skarbu Państwa).

Uchylenie pkt 2 w art. 18 ust. 4

Na gruncie dotychczasowych przepisów zatwierdzenie planu urządzenia lasu na następny okres następuje dopiero po upływie okresu minionego. Wynika to m.in. z art. 18 ust. 4 pkt 2 uol, wedle którego to przepisu plan urządzenia lasu powinien zawierać w szczególności analizę gospodarki leśnej w okresie minionym. Powyższe prowadzi do luki prawnej, ponieważ z jednej strony ustawodawca przyznał ministrowi właściwemu do spraw środowiska instrument prawny w postaci aktu zatwierdzenia planu urządzenia lasu, uzależniając wywołanie przez plan urządzenia lasu skutków prawnych od jego „akceptacji”, a z drugiej – przyjęta praktyka wykładni obowiązującej regulacji prawnej prowadzi do przedstawiania planu urządzenia

lasu do zatwierdzenia po wyekspirowaniu dotychczasowego. Wynika to z niemożności sporządzenia pełnej analizy gospodarki przeszłej, jako elementu nowego planu, przed dopełnieniem się „okresu minionego”. Skutkiem jest doprowadzenie do sytuacji, gdy właściciel lasu, z powodów od siebie niezależnych, systemowych, przez pewien okres nie ma podstawy do prowadzenia gospodarki leśnej w oparciu o zatwierdzony plan urządzenia lasu. Uchylenie pkt 2 w art. 18 ust. 4 uol zniesie obowiązek zamieszczania w planie urządzenia lasu analizy gospodarki leśnej w minionym okresie, co umożliwi przedłożenie projektu planu urządzenia lasu do zatwierdzenia przed rozpoczęciem okresu, na który został sporządzony, tj. dopełnienie terminu określonego w proponowanym brzmieniu art. 22 ust. 2 uol. Jednocześnie nie rezygnuje się z obowiązku przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw środowiska informacji o sposobie i stopniu wykonania zadań określonych w planie urządzenia lasu. Powyższe stanowi ważny element służący do realizacji zadań ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa oraz sprawowanego nadzoru nad wykonaniem zatwierdzonych planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Zgodnie z brzmieniem projektowanego art. 23b uol właściciel lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa będzie składał ministrowi właściwemu do spraw środowiska analizę gospodarki leśnej w terminie 6 miesięcy od zakończenia okresu obowiązywania planu urządzenia lasu, a więc niezależnie od planu przygotowanego na następny okres.

Dodanie art. 18a-18e

Regulacje przewidziane w art. 18a-18i uol wprowadzają zmiany na etapie sporządzania planu urządzenia lasu.

Projektowane przepisy przewidują włączenie w proces sporządzania planu urządzenia lasu organów kompetentnych w obszarach, na które istotnie oddziałuje plan urządzenia lasu. Katalog podmiotów opiniujących projekt planu urządzenia lasu wyznaczono w oparciu o kryterium posiadanych kompetencji w zakresie określania odpowiedniego sposobu realizacji zasad i celów gospodarki leśnej na danym obszarze.

Wyjątek stanowi właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska, dla którego w projektowanym art. 18b uol przewidziano rolę organu uzgadniającego. W obowiązującym stanie prawnym rola dyrektorów ochrony środowiska sprowadza się do wydawania niewiążącej opinii w ramach przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, co w ocenie projektodawcy jest niewystarczające. Plany urządzenia lasu w sposób istotny oddziałują na przyrodę, celowe jest zatem zwiększenie udziału organów ochrony przyrody w procesie tworzenia planów urządzenia lasu. Uzgodnienie - w przeciwieństwie do opinii - ma charakter wiążący, co w konsekwencji oznacza, iż jest formą współdecydowania organu uzgadniającego co do treści. Kompetentne organy odpowiedzialne za ochronę środowiska muszą brać odpowiedzialność za plan urządzenia lasu w aspekcie przyrodniczym. Aby zapewnić pewność działania i eliminować obawy o arbitralność działania organów uzgadniających,

w projektowanych przepisach wprost określono podstawy odmowy uzgodnienia projektu planu przez dyrektora ochrony środowiska.

Projektowane przepisy przewidują również zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie urządzenia lasu w sposób bezpośredni (partycypacja społeczna) oraz w sposób pośredni (opiniowanie projektów planu urządzenia lasu przez rady gmin oraz debata nad późniejszym jego wykonywaniem).

Obecnie powierzchnia lasów w Polsce wynosi 9284 tys. ha (dane GUS – stan w dniu 31.12.2023 r.), co odpowiada lesistości 29,6%. W strukturze własnościowej lasów w Polsce dominują lasy publiczne – 80,8%. Lasy w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – dalej „PGL LP” – to 77,0%, stanowiące własność gmin to 0,9%, pozostałe publiczne 0,9% - dane wg najnowszego Raportu o stanie lasów w Polsce 2022 (<https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/raport-o-stanie-lasow>; dostęp: 25 kwietnia 2025 r.).

Lasy, oprócz potrzeb gospodarczych, zaspokajają szereg potrzeb społecznych, takich jak potrzeby rekreacyjne i turystyczne, wpływając korzystnie z punktu widzenia warunków potrzebnych do odpoczynku ludzi i regeneracji. Usługi ekosystemowe lasów są coraz bardziej dostrzegane, zaś ich wartość materialna jest większa niż wartość surowcowa. Jednocześnie brakuje instrumentów zapewniających udział i wpływ społeczeństwa na kształtowanie gospodarki leśnej.

Aktualnie udział społeczeństwa w procesie sporządzania planu urządzenia lasu w przypadku planów podlegających strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jest realizowany w zakresie przewidzianym w ustawie ooś, a dla lasów w zarządzie PGL LP na mocy wewnętrznego aktu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (aktualnie: zarządzenie Nr 116 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia "Instrukcji urządzania lasu" w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe). Zgodnie z nową Instrukcją urządzania lasu na etapie formułowania założeń do projektu planu urządzenia lasu regionalna dyrekcja Lasów Państwowych jest zobowiązana do zorganizowania spotkania dla wszystkich zainteresowanych stron (w tym przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, społeczności lokalnej i organizacji pozarządowych), nazywanego naradą urzędzeniową. Następnie, po zakończeniu inwentaryzacji (zwanej taksacją lasu - § 4 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), na etapie prac planistyczno-prognostycznych regionalna dyrekcja Lasów Państwowych jest zobowiązana do zorganizowania kolejnego spotkania dla zainteresowanych stron (w tym przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, społeczności lokalnej i organizacji pozarządowych), nazywanego naradą projektu planu.

Projektowane zmiany mają na celu zapewnienie, na poziomie przepisów powszechnie obowiązujących, aktywnego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji dotyczących urządzenia lasu. Stąd też proponuje się wprowadzenie obowiązku zapewnienia możliwości partycypacji społecznej w procesie

tworzenia wszystkich planów urządzenia lasu. Pozwoli to osobom sporządzającym plan urządzenia lasu lepiej poznać potrzeby społeczne, ale też wytłumaczyć społeczeństwu własne działania. Zapewnienie partycypacji społecznej będzie dotyczyć nie tylko sporządzania planów urządzenia lasu (dla lasów będących własnością Skarbu Państwa), lecz także sporządzania uproszczonych planów urządzenia lasu (dla lasów będących własnością jednostek samorządu terytorialnego). Ma to na celu zwiększenie wpływu społeczeństwa na urządzenie nie tylko lasów Skarbu Państwa, ale także lasów będących własnością jednostek samorządu terytorialnego, które z zasady pełnią istotną rolę społeczną (dostarczyciela usług ekosystemowych). Zapewnienie partycypacji społecznej nie będzie dotyczyć lasów prywatnych. Nie wyklucza to jednak udziału społeczeństwa w opiniowaniu projektów uproszczonych planów urządzenia lasu dla tych lasów, w przypadku gdy będą one podlegać strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z przepisami ustawy ooś. Wówczas udział społeczeństwa w opracowywaniu tych planów będzie odbywał się na zasadach określonych w ustawie ooś.

Zgodnie z proponowanymi zmianami właściciel lasu, sporządzając plan urządzenia lasu, będzie miał szereg obowiązków, których celem będzie umożliwienie społeczeństwu udziału w tym procesie. Osoby i podmioty zainteresowane będą mogły składać swoje uwagi, wnioski i postulaty zarówno na etapie przystąpienia do opracowywania dokumentu, jak i do już sporządzonego i wyłożonego projektu planu urządzenia lasu. Zadbano o to, aby informacja w tym zakresie była szeroko dostępna i wykorzystywała również nowoczesne i szeroko wykorzystywane narzędzia komunikacji. W tym celu zobowiązano właściciela lasu m.in. do wykorzystania komunikacji za pomocą platform internetowych w zakresie prowadzonych przez siebie stron internetowych i mediów społecznościowych. Powyższe pozwoli na dotarcie z informacją do zdecydowanie szerszej grupy odbiorców zainteresowanych procesem tworzenia planów urządzenia lasu. Projekty planów urządzenia lasu będą wykładane do publicznego wglądu w siedzibie właściciela lasu, zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej, jeżeli właściciel jest obowiązany do udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, lub umieszczane na jego stronie internetowej. Wyjątkiem są tu osoby fizyczne będące użytkownikami wieczystymi lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa, które, co oczywiste, nie posiadają ogólnie dostępnej siedziby i nie są zobowiązane do prowadzenia strony internetowej. W tym przypadku, w celu dochowania ogólnie obowiązującej zasady partycypacji społecznej, dokumenty wykładane będą w siedzibie właściwego terytorialnie nadleśnictwa PGL LP, wyłączając konieczność udostępnienia projektów w inny sposób. Aby nie pojawiły się wątpliwości interpretacyjne doprecyzowano również, że osoba fizyczna będąca użytkownikiem wieczystym lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa może powierzyć obowiązki związane z przeprowadzeniem działań z zakresu partycypacji społecznej przy sporządzaniu planu urządzenia lasu podmiotowi, któremu zleciła sporządzenie planu urządzenia lasu.

Dodatkowo, w okresie wyłożenia planu urządzenia lasu zobowiązano właściciela lasu do zorganizowania spotkania z zainteresowanymi w celu wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości i udzielenie odpowiedzi na pytania. Rozwiązanie to może ograniczyć ilość liczbę składanych uwag i wniosków do planu. Okres

wyłożenia projektu planu urządzenia lasu oraz składania uwag i wniosków do planu nie jest ściśle określony. Wskazano jednak, że jest to minimum 7 dni przed terminem ww. spotkania konsultacyjnego (w celu umożliwienia wcześniejszego zapoznania się zainteresowanych z projektem) oraz nie krócej niż 21 licząc od dnia, w którym odbyło się spotkanie (co umożliwi składanie uwag po spotkaniu, jeżeli wyjaśnienia udzielone w czasie spotkania nie zostaną przyjęte). W celach dokumentacyjnych z przeprowadzonej partycypacji sporządza się raport.

Wymagania dotyczące partycypacji społecznej dotyczyć będą także lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu, dla których sporządza się uproszczone plany urządzenia lasu (wyjątek zgodnie z art. 19 ust. 4 uol to lasy rozdrobnione o powierzchni do 10 ha, wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, dla których zadania z zakresu gospodarki leśnej określa nadleśniczy na podstawie inwentaryzacji stanu lasów). Jeżeli istnieją przesłanki do sporządzenia uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (nie są to lasy rozdrobnione o powierzchni do 10 ha), to jako lasy stanowiące własność Skarbu Państwa powinny być również objęte wymaganiami dotyczącymi partycypacji społecznej.

Plany urządzenia lasu i uproszczone plany urządzenia lasu są dokumentami, które z uwagi na spełnienie przesłanek określonych w art. 46 ust. 1 ustawy ooś mogą podlegać obowiązkowi przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W praktyce, z uwagi na duży obszar lasów objętych dokumentem i związaną z tym skalą oddziaływania na środowisko, w tym obszary Natura 2000, dla wszystkich planów urządzenia lasu sporządzonych dla nadleśnictw PGL LP przeprowadza się procedurę strategicznej oceny oddziaływania na środowiska. Procedura ta określa wymagania w zakresie udziału społeczeństwa i opiniowania przez właściwe organy. Plany urządzenia lasu i uproszczone plany urządzenia lasu podlegające strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko opiniowane są przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, a do przyjętego dokumentu dołącza się uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Wobec powyższego w zakresie planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu, dla których w ustawie o lasach określono obowiązek uzgadniania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i przeprowadzenie partycypacji społecznej, wskazaną w art. 54 uoos opinię i uzasadnienie, zastępuje się odpowiednio uzgodnieniem i raportem z partycypacji społecznej. Uzgodnienie - w przeciwieństwie do opinii - ma charakter wiążący, co w konsekwencji oznacza, iż jest formą współdecydowania organu uzgadniającego co do treści, nieuzasadnione jest więc jednoczesne opiniowanie przez ten sam organ ochrony przyrody. Z kolei z uwagi na to, że zakres raportu z partycypacji społecznej wypełnia wymagania określone dla uzasadnienia sporządzanego w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, nie ma również potrzeby powielania jego treści w kolejnym dokumencie.

Zmiana ust. 4 w art. 19

Zgodnie z zasadą proporcjonalności, w celu zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy środkiem, jakim jest ograniczenie praw i wolności, a celem, rozumianym jako szeroko pojęty interes publiczny w przypadku pewnych kategorii lasów ustawa o lasach przewiduje wyłączenie zasady określonej we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 7 ust. 1 uol, zgodnie z którą trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu. Powyższe wiąże się z szeregiem wymagań dotyczących procesu sporządzania planów urządzenia lasu (w zakresie szerokiego opiniowania i uzgadniania projektów tych dokumentów, rozszerzonej partycypacji społecznej w procesie sporządzania tych planów, terminu złożenia wniosku o ich zatwierdzenie). Wobec powyższego z obowiązku prowadzenia gospodarki leśnej na podstawie planu urządzenia lasu wyłączono lasy stanowiące własność Skarbu Państwa o powierzchni mniejszej niż 10 ha, jednocześnie będące w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych. Jest to uzasadnione małą powierzchnią tych lasów i brakiem możliwości organizacyjnych właściwych dla właścicieli lasu o charakterze instytucjonalnym. Ta bardzo szczególna kategoria lasów podlegać będzie regulacjom przewidzianym dotychczas dla lasów Skarbu Państwa rozdrobionych o powierzchni do 10 ha, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, tj. zadania z zakresu gospodarki leśnej na podstawie inwentaryzacji stanu lasów określać będzie nadleśniczy.

Zmiana art. 19c

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 19c uol wykonywanie planów urządzenia lasu może być prowadzone przez przedsiębiorcę, który dysponuje wyposażeniem technicznym oraz zatrudnia osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje niezbędne do terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzenia lasu (tzw. przedsiębiorca urządzeniowy). W obowiązującym stanie prawnym zarówno zlecający sporządzenie planu urządzenia lasu, jak i minister właściwy do spraw środowiska na etapie zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie posiadają instrumentów pozwalających zweryfikować, czy przedsiębiorca, który wykonuje projekt planu urządzenia lasu, faktycznie spełnia przesłanki przewidziane w ww. przepisie.

Z powyższych względów, w ocenie projektodawcy, zasadne jest zobowiązanie takiego przedsiębiorcy do złożenia oświadczenia, w formie pisemnej pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o spełnieniu wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych, określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 25 pkt 2 uol. Oświadczenie przedsiębiorcy składa podmiotowi zlecającemu wykonanie planu urządzenia lasu. Podmiot składający wniosek o zatwierdzenie planu urządzenia lasu załącza oświadczenie do wniosku.

Załączenie ww. oświadczenia do wniosku o zatwierdzenie planu urządzenia lasu jest weryfikowane przez ministra właściwego do spraw środowiska na etapie zatwierdzania planu urządzenia lasu, przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu.

Zmiana ust. 4 i 5 w art. 21

Konieczność zmiany art. 21 ust. 4 i 5 uol ma charakter porządkujący i jest spowodowana kompleksowym podejściem do uregulowania w ustawie o lasach kwestii wykładania do konsultacji społecznych dokumentacji urządzeniowej i określeniem sposobu jej zatwierdzenia w formie decyzji administracyjnej.

Proponuje się aby art. 21 ust. 4 i 5 uol regulował kwestię wykładania uproszczonych planów urządzenia lasu w celu zgłaszania uwag przez właścicieli lasu w zakresie szczególnym, to jest wyłącznie dokumentów sporządzonych dla lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, czyli tych które zleca starosta. Stosowanie tego przepisu w stosunku do pozostałych lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa jest nieuzasadnione z uwagi na art. 21 ust. 1 pkt 3 uol, zgodnie z którym to sami właściciele tych lasów zlecają na własny koszt sporządzenie uproszczonych planów urządzenia lasu i przekładają go staroście do zatwierdzenia. Jednocześnie doprecyzowano, że zainteresowani właściciele lasów mogą składać uwagi do projektów uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych przez cały 60-dniowy okres ich wyłożenia. Ponadto, w związku z określeniem, że zatwierdzanie uproszczonych planów urządzenia lasu przez starostę odbywa się w formie decyzji administracyjnej, odstąpiono od wydawania przez starostę decyzji w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków zgłoszonych na etapie wyłożenia projektów tych planów. Wynika to z faktu, że właścicielowi lasu będą przysługiwać środki odwoławcze w stosunku do decyzji w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu. Jednakże w celu zapewnienia właścicielom lasów objętych dokumentem możliwości wcześniejszego rozeznania co do sposobu rozpatrzenia ich uwag starosta przed wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu sporządza i zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej obsługującego go urzędu wykaz zastrzeżeń i wniosków wraz z informacją o ich uwzględnieniu albo odmowie uwzględnienia i uzasadnieniem.

Zmiana art. 22

Przepis ten kompleksowo reguluje procedurę postępowań prowadzonych z wniosków o zatwierdzenie planu urządzenia lasu. Procedura ta obecnie nie jest regulowana. Do tej pory nie określono też formy, w jakiej minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza plany urządzenia lasu. W tym zakresie zaproponowano oparcie się o już istniejące rozwiązania określone dla postępowań administracyjnych w k.p.a., wprowadzając konieczne odstępstwa i dodatkowe elementy wyłącznie w zakresie wynikającym ze szczególnego charakteru regulowanego postępowania. Wobec powyższego w projektowanym art. 22 ust. 1 uol określono wprost, że minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza, w drodze decyzji administracyjnej, na wniosek właściciela lasu, plan urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczony plan urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu

Własności Rolnej Skarbu Państwa. Proponowane w art. 22 ust. 2 uol zobowiązanie właściciela lasu do złożenia wniosku o zatwierdzenie planu urządzenia lasu na co najmniej 3 miesiące przed końcem okresu obowiązywania dotychczasowego planu urządzenia lasu jest możliwe w związku z wyłączeniem z zakresu planu analizy gospodarki leśnej w minionym okresie i pozwala na jego zatwierdzenie przed 1 stycznia pierwszego roku jego obowiązywania.

W projektowanym art. 22 ust. 4 uol określono obowiązek udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej treści wniosku wraz z załączoną dokumentacją, na którą zgodnie z projektowanym art. 22 ust. 3 uol składają się: projekt planu urządzenia lasu, prognoza oddziaływania na środowisko oraz pisemne podsumowanie, o którym mowa w art. 55 ust. 3 ustawy ooś, jeżeli projekt planu urządzenia lasu podlegał strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, uzgodnienia i opinie do projektu planu urządzenia lasu, raport z partycypacji społecznej, oświadczenie wykonawcy projektu planu urządzenia lasu o spełnieniu wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych oraz inne dokumenty, o ile są wymagane odrębnymi przepisami. Zaproponowane brzmienie art. 22 ust. 3 pkt 6 uol zapewni aktualność przepisu również w przypadku wprowadzenia dodatkowych wymogów w przyszłości oraz rozwiązuje kwestie dokumentów, które są wymagane w zależności od specyfiki obiektu, dla którego sporządzono plan, np. uzgodnienie planu urządzenia lasu z Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej dla lasów z I i II kategorią zagrożenia pożarowego. Celem regulacji jest zapewnienie transparentności procesu zatwierdzania projektu planu urządzenia lasu oraz umożliwienie zapoznania się z całością aktualnej dokumentacji (również po poprawkach wynikających z opiniowania i uzgadniania projektu) organizacjom ekologicznym oraz reprezentatywnym organizacjom pracodawców w rozumieniu art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.), które stosownie do treści projektowanego art. 22 ust. 7 uol mogą w trakcie procedury rozpatrywania wniosku o zatwierdzenie planu urządzenia lasu zgłaszać uwagi i wnioski do udostępnionego projektu planu urządzenia lasu. Ponieważ plan urządzenia lasu wpływa na dostępność surowca drzewnego na rynku (podaż drewna), a tym samym na działalność gospodarczą, zasadne jest, by prawa, które będą przysługiwać organizacjom ekologicznym, przysługiwały również reprezentatywnym organizacjom pracodawców.

W toku postępowania minister właściwy do spraw środowiska, w razie stwierdzenia takiej potrzeby, może dodatkowo wystąpić o stanowisko właściciela lasu do wniesionych uwag i wniosków (projektowany art. 22 ust. 9 uol). Element ten jest fakultatywny, gdyż ww. organizacje mogą ponownie wnosić uwagi i wnioski, które nie zostały uwzględnione na etapie sporządzania projektu, a co do których wykonawca odniósł się już w raporcie z partycypacji społecznej, lub mieć charakter, który nie wymaga takiego stanowiska. Zgodnie z wyżej wskazaną dbałością o transparentność postępowania, w myśl projektowanego art. 22 ust. 10 uol, w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska zamieszczane będzie również zestawienie

wniesionych uwag i wniosków, wraz z odniesieniem się do nich, oraz podjęte przez ministra rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej.

Projektowany art. 22 ust. 5 uol przewiduje, że stroną postępowania w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu jest właściciel lasu. Decyzja o zatwierdzeniu dokumentacji urządzeniowej oddziałuje bowiem na jego prawa i obowiązki. Jednocześnie w projektowanym art. 22 ust. 6 uol przewidziano wyłączenie stosowania art. 31 k.p.a. w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu. Takie wyłączenie uzasadnia specjalny tryb udziału właściwych organizacji społecznych w procesie sporządzania planu urządzenia lasu. Przede wszystkim, jak wskazywano powyżej, zapewniono społeczeństwu i właściwym organizacjom społecznym szeroki udział na etapie tworzenia planu urządzenia lasu oraz dodatkowo możliwość wypowiedzenia się na etapie postępowania w sprawie jego zatwierdzenia. Ponadto projekt ustawy przyznaje tym organizacjom w dodawanym art. 22c uol prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Dalej, w projektowanych art. 22 ust. 11-15 uol uregulowano kwestie sposobu rozstrzygania w sprawach o zatwierdzenie planów urządzenia lasu, jak również, w myśl projektowanego art. 22 ust. 17 uol, uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Po pierwsze, określono podstawowy termin rozpatrzenia wniosku o zatwierdzenie planu urządzenia lasu na 3 miesiące od dnia jego otrzymania, co jest odstępstwem od generalnych reguł w zakresie terminów na załatwienie spraw przewidzianych w k.p.a. Jednakże, biorąc pod uwagę, że okres obowiązywania planów urządzenia lasu rozpoczyna się od dnia 1 stycznia, zasada ta koresponduje z określonym w projektowanym art. 22 ust. 2 uol terminem złożenia wniosku pod kątem zapewnienia ciągłości podstawy prawnej do prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Minister właściwy do spraw środowiska albo zatwierdza plan urządzenia lasu, albo odmawia zatwierdzenia planu urządzenia lasu, przy czym odmowa może mieć charakter obligatoryjny (projektowany art. 22 ust. 14 uol) lub fakultatywny (projektowany art. 22 ust. 15 uol). Minister właściwy do spraw środowiska odmawia zatwierdzenia planu urządzenia lasu, jeżeli projekt planu urządzenia lasu jest niezgodny z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, jest niezgodny z celami lub zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, został sporządzony z naruszeniem przepisów o partycypacji społecznej, które mogło mieć istotny wpływ na projekt, został sporządzony z naruszeniem warunków lub trybu jego sporządzania określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 25 pkt 1 uol, jeżeli naruszenie to miało istotny wpływ na projekt, zawiera istotne błędy lub wykracza poza zakres właściwy dla planu urządzenia lasu, z przeprowadzonej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że projekt planu urządzenia lasu lub działania w nim przewidziane mogą znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, chyba że zachodzą przesłanki zezwolenia na realizację planu lub działań, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r. poz. 1478, z późn. zm.) – dalej „ustawa o ochronie przyrody”, lub gdy właściciel lasu nie

uzupełnił lub nie zmienił projektu planu urządzenia lasu mimo wezwania do tego. Wezwanie do uzupełnienia lub zmiany projektu w wyznaczonym terminie daje możliwość poprawienia projektu w ramach jednego postępowania, co możliwie najprostszymi środkami może prowadzić do pozytywnego załatwienia sprawy. Z kolei minister właściwy do spraw środowiska może odmówić zatwierdzenia planu urządzenia lasu, jeżeli opinia dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, dyrektora parku krajobrazowego lub rady gminy, a w przypadku leśnego kompleksu promocyjnego także rady naukowo-społecznej tego kompleksu, do projektu planu urządzenia lasu jest negatywna.

Dodanie art. 22a

W uproszczonych planach urządzenia lasu określa się prawa i obowiązki właścicieli lasów niezależnych organizacyjnie od organu nadzorującego gospodarkę leśną. Mimo to aktualne brzmienie ustawy o lasach nie przewiduje wprost, że uproszczone plany urządzenia lasu zatwierdza się decyzją administracyjną. Powoduje to rozbieżności interpretacyjne i niejednorodną praktykę w tym zakresie wśród starostów jako organów właściwych do zatwierdzania tych planów. W konsekwencji pojawiają się istotne różnice co do procedury i formy zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu w stosunku do właścicieli lasów położonych na terenie różnych starostw. Projekt rozwiązuje ten problem przez określenie wprost w proponowanym art. 22a uol, że starosta zatwierdza uproszczony plan urządzenia lasu w drodze decyzji administracyjnej (ust. 1), a właściciel lasu jest stroną postępowania (ust. 7). Jednocześnie – analogicznie jak w odniesieniu do regulacji dotyczącej planów urządzenia lasu – również w przypadku uproszczonych planów urządzenia lasu w projektowanym art. 22a ust. 10 uol przewidziano wyłączenie stosowania art. 31 k.p.a. w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu. Takie wyłączenie uzasadnia specjalny tryb udziału właściwych organizacji społecznych w procesie sporządzania uproszczonego planu urządzenia lasu. Organizacjom ekologicznym oraz reprezentatywnym organizacjom pracodawców przyznano prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (projektowany art. 22c uol) oraz, w przypadku lasów należących do jednostek samorządu terytorialnego, udział w specjalnie określonym trybie składania uwag i wniosków do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu (projektowany art. 22a ust. 12) – analogicznie do zasad stanowiących dla planów urządzenia lasu.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 uol w przypadku lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych sporządzenia uproszczonych planów urządzenia lasu zlecane jest przez starostę. Określono więc w projekcie ustawy, że postępowanie w zakresie zatwierdzenia takich planów wszczyna się z urzędu (projektowany art. 22a ust. 2 pkt 1 uol) oraz że to starosta występuje o wymagane opinie (projektowany art. 22a ust. 4 pkt 1 uol). Natomiast na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 uol dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, ale jednocześnie nienależących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, uproszczony plan urządzenia lasu sporządza się na zlecenie i koszt ich właścicieli. W tych przypadkach projekt ustawy przewiduje, że wszczęcie postępowania o zatwierdzenie

planu urządzenia lasu uzależnione jest od złożenia wniosku właściciela lasu wraz z niezbędnymi załącznikami, który to również wcześniej musi zadbać o uzyskanie właściwych opinii i uzgodnień (projektowany art. 22a ust. 2 pkt 2 i ust. 4 pkt 2 uol). Z uwagi na procedowanie i rozstrzyganie takich spraw przez starostę, gdzie nie miał on możliwości właściwych dla zleceniodawcy projektu (jak ma to miejsce w przypadku uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów będących własnością osób fizycznych i wspólnot gruntowych), zaprojektowano rozwiązania omawiane wcześniej dla wniosków o zatwierdzenie planów urządzenia lasu kierowanych do właściwego ministra, tj. w zakresie odmówienia zatwierdzenia dokumentu, czy występowania o jego uzupełnienie lub zmianę.

Uproszczone plany urządzenia lasu również mogą podlegać strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, jeżeli zaistnieją przesłanki określone w ustawie ooś. W takim przypadku istotą jest zbadanie wpływu dokumentu na środowisko i jego elementy, niezależnie od formy własności lasu. Dlatego, w celu wzmocnienia roli organu ochrony przyrody, tożsamo do planów urządzenia lasu, zastępuje się opiniowanie dokumentu przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska formą wiążącą, tj. uzgodnieniem.

Określono również, że uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem podlegać będą wszystkie uproszczone plany urządzenia lasu sporządzone dla lasów będących własnością jednostek samorządu terytorialnego. Lasy te stanowią szczególną kategorię, gdyż są to lasy publiczne, mimo że nie stanowią własności Skarbu Państwa. Wobec tego często są przedmiotem dużego zainteresowania wobec ważnej roli jaką pełnią dla lokalnego społeczeństwa. Z tej też przyczyny w przypadku lasów będących własnością jednostek samorządu terytorialnego również przyznano organizacjom ekologicznym oraz reprezentatywnym organizacjom pracodawców prawo do uczestniczenia w postępowaniu na specjalnych zasadach – możliwość kierowania uwag i wniosków do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu w celu rozpatrzenia przez organ zatwierdzający (projektowany art. 22a ust. 12 uol). Intencją proponowanych rozwiązań jest zmniejszenie liczby wnoszonych skarg przez uprawnione podmioty na decyzje zatwierdzające uproszczone plany urządzenia lasu, skoro stworzone zostanie forum rozważania postulatów na wcześniejszym etapie.

Dodanie art. 22b

Treść projektowanego art. 22b uol jest tożsama do aktualnie obowiązującego art. 22 ust. 4 i 5 uol. Zmiana ma charakter wynikowy, w związku z nowo nadawanym brzmieniem art. 22 uol.

Dodanie art. 22c

Podstawę prawną kontroli sądowej rozstrzygnięć ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu zapewniono, określając, że zatwierdzenie następuje w drodze decyzji administracyjnej. W ten sposób realizuje się konstytucyjne gwarancje dotyczące prawa do sądu dla strony postępowania. Jednakże z uwagi na fakt, że dla właściwych organizacji społecznych, w tym organizacji

ekologicznych, przewidziano specjalny tryb uczestniczenia w postępowaniach dotyczących zatwierdzania planów urządzenia lasu i związane z tym wyłączenie ich udziału na prawach strony (wyłączenie art. 31 k.p.a.), proponuje się dodanie art. 22c uol, który w ust. 2 realizuje wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-432/21 w zakresie możliwości sądowej kontroli planów urządzenia lasu przez organizacje ekologiczne. Projekt przewiduje, że skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia udostępnienia decyzji w Biuletynie Informacji Publicznej, który został przewidziany jako platforma informacyjna w zakresie prowadzonych postępowań dla wszystkich zainteresowanych procesem (projektowany art. 22c ust. 3 uol). W Biuletynie Informacji Publicznej umieszczana ma być również informacja o wniesionej skardze (projektowany art. 22c ust. 4 uol). Wprawdzie skarga przysługuje na decyzję zatwierdzającą plan urządzenia lasu, niemniej jednak plan urządzenia lasu jest załącznikiem do tej decyzji. Ponadto ze względu na określone w projekcie przesłanki obligatoryjnej odmowy zatwierdzenia planu urządzenia lasu, przy rozpatrywaniu skargi sąd, oceniając zgodność decyzji z prawem, będzie musiał przeanalizować sam plan urządzenia lasu. Dla przykładu: jeżeli w skardze zostanie podniesiony zarzut, że plan urządzenia lasu jest niezgodny z celami lub zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a mimo tego Minister Klimatu i Środowiska zatwierdził plan urządzenia lasu, to wojewódzki sąd administracyjny będzie musiał dokonać oceny planu urządzenia lasu, aby ustalić, czy ta przesłanka odmowy zatwierdzenia planu urządzenia lasu istniała, czy też nie.

Jednocześnie normą określoną w projektowanym art. 22c ust. 1 uol odstąpiono od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w przypadku zatwierdzania przez właściwego ministra planów urządzenia lasu. Rozwiązanie to jest zgodne z art. 15 k.p.a., który stanowi, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Dodanie art. 22d

Projektowany przepis realizuje wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-432/21 w zakresie możliwości sądowej kontroli przez organizacje ekologiczne uproszczonych planów urządzenia lasu, a ponadto realizuje konstytucyjne gwarancje dotyczące prawa do sądu. Aktualnie doktryna i orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie uznaje rozstrzygnięcie starosty w sprawie zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu za czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, podlegającą zaskarżeniu na drodze sądowej (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), przy czym uprawnienie to nie przysługuje organizacjom ekologicznym. Projektowana regulacja przyznaje legitymację m.in. organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez co najmniej 12 miesięcy przed dniem zamieszczenia wniosku w Biuletynie Informacji Publicznej, do złożenia skargi na zasadach analogicznych do tych wprowadzanych w przypadku skargi na decyzję ministra właściwego do spraw środowiska zatwierdzającą plan urządzenia lasu, lub

uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasu wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zmiana w art. 23

Zmiana ma na celu stosowanie procedury przewidzianej dla sporządzenia i zatwierdzania planów urządzenia lasu oraz uproszczonych planów urządzenia lasu, a także sądowej kontroli planów urządzenia lasu oraz uproszczonych planów urządzenia lasu również w odniesieniu do aneksowania planów urządzenia lasu oraz uproszczonych planów urządzenia lasu. Brak takiej regulacji generowałby ryzyko omijania nowych, wprowadzanych projektowaną ustawą zasad poprzez wprowadzanie zmian do pierwotnego planu urządzenia lasu aneksem.

Dodanie art. 23a

Proponowany w art. 23a uol obowiązek przedstawienia przez nadleśniczego informacji z wykonania planu urządzenia lasu w poprzednim roku kalendarzowym na terenie gminy na posiedzeniu rady gminy, w terminie do dnia 30 czerwca, wraz z możliwością przeprowadzenia debaty w tym zakresie, stanowi element partycypacji społecznej w procesie zarządzania gospodarką leśną, które to zagadnienie szerzej omówiono w uzasadnieniu do projektowanego art. 18c uol.

Dodanie art. 23b

Przepis ten jest następstwem wyłączenia z zakresu planu urządzenia lasu analizy gospodarki leśnej w minionym okresie, które to omówiono w uzasadnieniu do uchylecia pkt 2 w art. 18 ust. 4 uol. Złożenie do ministra właściwego do spraw środowiska analizy wymagane będzie niezależnie, w terminie 6 miesięcy od końca okresu obowiązywania planu urządzenia lasu, jako elementu nadzoru o którym mowa w aktualnym brzmieniu art. 22 ust. 4 uol.

Art. 2 – zmiany w k.w.

Każdy właściciel lasu ma prawo do czerpania korzyści z swojej własności; prawo to podlega na mocy art. 64 Konstytucji RP ochronie i może być ograniczone wyłącznie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza jego istoty. Jednocześnie lasy niezależnie od formy własności, pełniąc ważne funkcje publiczne, podlegają powszechnej ochronie. Te dwa elementy wymagają zrównoważenia, ponieważ władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 Konstytucji RP), a ochrona środowiska może uzasadniać pewne ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Ograniczenia prawa własności właścicieli lasów zostały więc ustanowione (zgodnie z brzmieniem art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) w konkretnych przepisach ustawowych. W tym zakresie w art. 5 i art. 7 ust. 1 ustawy o lasach ustanowiono przepisy, zgodnie z którymi gospodarka leśna, niezależnie od formy własności lasu, podlega nadzorowi i prowadzona jest na podstawie właściwych dokumentów planistycznych. Powyższe ma zapewnić zachowanie zasad i

realizację celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jako elementu bezpieczeństwa ekologicznego państwa. Mając powyższe na uwadze, projektowana zmiana w art. 24 § 1a k.w. wprowadza określone w art. 158 tej ustawy czyny naruszające podstawy systemu nadzoru właściwych organów nad gospodarką leśną do katalogu wykroczeń, dla których zastosowania ma podwyższony limit maksymalnej wysokości grzywny, tj. do 30 000 zł.

Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 158 k.w. na katalog ww. czynów składa się pozyskanie we własnym lesie drewna, ale bez zatwierdzonego planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu, decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej albo zgody na wykonanie określonych zadań lub czynności z zakresu gospodarki leśnej, lub niezgodnie z zatwierdzonym planem urządzenia lasu, uproszczonym planem urządzenia lasu, decyzją określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej, decyzją zezwalającą na pozyskanie drewna w przypadkach losowych albo zgodą na wykonanie określonych zadań lub czynności z zakresu gospodarki leśnej (§1), jak również niewypełnienie obowiązku w zakresie złożenia ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie 6 miesięcy od końca okresu obowiązywania planu urządzenia lasu, analizy gospodarki leśnej prowadzonej na podstawie tego planu (§1a).

Art. 3 – zmiany w ustawie o ochronie przyrody

Zmiana art. 13 ust. 3b

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 13 ust. 3b uol „Projekty planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu i zadania z zakresu gospodarki leśnej, o których mowa w art. 19 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, w części dotyczącej otuliny rezerwatu przyrody wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów lub zadań, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody rezerwatu przyrody.”. Ponieważ projekt ustawy wprowadza obowiązek uzgadniania wszystkich planów urządzenia lasu oraz uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów będących własnością jednostek samorządu terytorialnego, nie jest konieczne ponowne określanie tego obowiązku w ustawie o ochrony przyrody dla uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów będących własnością jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też zmiana zakłada, że uzgodnienia wymagają projekty uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów niebędących własnością jednostek samorządu terytorialnego.

Uchylenie w art. 28 ust. 11a-11d

Mając na uwadze, że zakres uzgodnienia planu urządzenia lasu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska na podstawie projektowanego art. 18b ustawy o lasach pokrywa się z zakresem uzgodnienia, o którym mowa w art. 28 ust. 11a-11d ustawy o ochronie przyrody (pogorszenie stanu środowiska, w szczególności znacząco negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszarów chronionych, naruszania zakazów w nich obowiązujących, lub znacząco negatywnego oddziaływania na siedliska

przyrodnicze, chronione gatunki roślin, zwierząt lub grzybów, lub ich siedliska), przepisy art. 28 ust. 11a-11d ustawy o ochronie przyrody są zbędne.

Art. 4 – przepisy przejściowe

Wobec istotnych zmian obejmujących zakres, warunki i tryb sporządzania dokumentacji urządzeniowej dla lasów, art. 4 projektowanej ustawy potwierdza, że wszystkie plany urządzenia lasu i uproszczone plany urządzenia lasu zatwierdzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy obowiązują przez okres, na który zostały sporządzone.

Art. 5 – przepisy przejściowe

Ustawa wprowadza istotne zmiany i dodatkowe wymagania dla właścicieli lasów i starostów na etapie sporządzania planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu. Dlatego w zakresie dokumentów już sporządzonych stosowane będą przepisy dotychczasowe, z wyjątkiem regulacji bezpośrednio odnoszących się do wykonania wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-432/21 w zakresie udziału właściwych organizacji społecznych, w tym organizacji ekologicznych, na etapie postępowania o zatwierdzenie dokumentów i możliwości ich zaskarżania do sądów, które będą obowiązywać od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 6 i 7 – maksymalny limit wydatków budżetu państwa

Przepisy określają maksymalny limit nowych wydatków budżetu państwa, mechanizm korygujący oraz organ monitorujący oraz wdrażający maksymalny limit, zgodnie z art. 50 ust. 1a, 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.).

Art. 8 – przepis o wejściu w życie projektowanej ustawy

Przepis określa termin wejścia w życie projektowanej ustawy na dzień 1 stycznia 2026 r. Termin ten należy uznać za optymalny ze względu na specyfikę sporządzania i zatwierdzania planów urządzenia lasu. Są one co do zasady sporządzane na okres 10 lat (art. 18 ust. 1 uol). Projekty planów urządzenia lasu na lata 2026-2036 powinny zatem zostać przedłożone do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska przed dniem 1 stycznia 2026 r. Zgodnie z art. 6 projektowanej ustawy do planów przedłożonych przed dniem wejścia w życie ustawy (a więc przed 1 stycznia 2026 r.) będzie się stosować przepisy dotychczasowe, gdyż ze względu na długotrwałość procesu opracowywania planów urządzenia lasu czy uproszczonych planów urządzenia lasu nie będzie możliwe ich dostosowanie do nowych przepisów. Przedłożone plany będą natomiast zatwierdzane zgodnie z nowymi przepisami. W świetle projektowanego art. 22 ust. 2 uol plany urządzenia lasu na okres 2027-2036 powinny zostać przedłożone do zatwierdzenia do dnia 1 października 2026 r. Okres pomiędzy tą datą a dniem wejścia w życie ustawy pozwoli na dostosowanie projektów tych planów do nowych wymagań.

III. Pozostałe informacje

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. W zakresie swojej regulacji dokonuje wdrożenia art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, str. 7, z późn. zm. – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 102) w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej, art. 216 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 6 ust. 1 lit. b oraz art. 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska (brak możliwości zakwestionowania przed sądem planów urzędzenia lasu), zgodnie z wyrokiem TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-432/21.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu.

Projekt aktu nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców, podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 i art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

Projekt rozporządzenia nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej i nie wpływa na działalność mikro przedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.