



**Opinia**  
**Państwowej Rady Ochrony Przyrody**  
**w sprawie kierunków zmian w przepisach**  
**dotyczących planów urządzenia lasu**

Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku C-432/21 z 2 marca 2023 r. 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.*

Wcześniej, w wyroku C-441/17 z dnia 17 kwietnia 2018 r., TSUE odniósł się do zatwierdzenia aneksu do jednego z planów urządzenia lasu w Polsce i do wdrażania działań gospodarki leśnej ujętych w tym planie, orzekając, że stanowiły one *uchybiecie zobowiązaniom z art. 6 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 lit. (a) i (d) dyrektywy siedliskowej oraz art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. (b) i (d) dyrektywy ptasiej*. Analiza niezgodności wymienionych przez Trybunał w meritum wyroku wskazuje, że mogą się one odnosić także do wszystkich innych planów urządzenia lasu w Polsce.

Z wyżej wymienionych przyczyn konieczna jest pilna zmiana przepisów dotyczących planów urządzenia lasu, ze względu na konieczność usunięcia naruszenia prawa UE. Wyroki TSUE muszą przy tym być odczytane w szerszym kontekście orzecznictwa Trybunału dotyczącego art 6(3) dyrektywy siedliskowej oraz praw społeczeństwa do kontroli sądowej spraw dotyczących środowiska, z czego wynika, że nie wystarczy ograniczyć nowelizacji do prostego *zapewnienia organizacjom ochrony przyrody możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu*.

Równocześnie powszechne jest przekonanie o konieczności reformy polskiego leśnictwa, w tym przekonanie o potrzebie nowej ustawy o lasach. Kierunki tej reformy są obecnie dyskutowane, np. w ramach zorganizowanej przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska *Ogólnopolskiej Narady o Lasach*, jak i poza nią. Pilna nowelizacja przepisów o planach urządzenia lasu nie może zastąpić całościowej reformy, ale celowe wydaje się uwzględnienie w niej przynajmniej tych wstępnych elementów, które są potrzebne dla zapoczątkowania tej reformy. Dobrze zaplanowana nowelizacja przepisów o planach urządzenia lasu może przyczynić się do poprawy jakości planowania gospodarki leśnej, ze szczególnym

uwzględnieniem jej wpływu na przyrodę i inne walory środowiska. Może także przyczynić się do złagodzenia konfliktów społecznych wokół gospodarki leśnej, narastających w wyniku lekceważenia i pomijania postulatów społeczności lokalnych oraz pozarządowych organizacji przyrodniczych.

Biorąc pod uwagę powyższe aspekty, **Państwowa Rada Ochrony Przyrody uważa, że konieczna jest nowelizacja przepisów w sprawie planów urządzania lasu z uwzględnieniem następujących uwarunkowań:**

1. Zgodnie z wyrokiem TSUE C-432/21, organizacje ochrony przyrody muszą mieć *możliwość zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania legalności planów urządzania lasu nie tylko pod względem formalnym, ale także pod względem merytorycznym*. Najpewniej kontrola taka powinna być powierzona sądom administracyjnym. W polskim systemie prawnym sądy administracyjne kontrolują co do zasady aspekty prawne decyzji administracyjnych, a nie ich aspekty merytoryczne. Pełna realizacja wyroku TSUE C-432/21, tj. wymogu umożliwienia skutecznej kontroli sądowej planów urządzania lasu *pod względem merytorycznym i formalnym*, wymaga więc nie tylko samego proceduralnego umożliwienia zaskarżenia zatwierdzenia planów do sądu, ale także doprecyzowania w przepisach prawa kryteriów merytorycznych, jakie prawidłowo sporządzony (i prawidłowo oceniony pod względem jego oddziaływania na środowisko) plan urządzania lasu powinien spełniać, oraz przesłanek jakie powinien uwzględniać.
2. Przesłanki do sporządzenia planu urządzania lasu wskazane w ustawie (art. 18) powinny obejmować także *cele ochrony środowiska, w tym w szczególności ochrony przyrody, wynikające z przepisów odrębnych, a także wynikające ze strategii i programów ustalonych na poziomie międzynarodowym, krajowym regionalnym i lokalnym*. Chodzi tu o Europejską Strategię na rzecz Różnorodności Biologicznej do 2030 r., Strategię Leśną UE, krajowy Program Ochrony Różnorodności Biologicznej, Strategię Ochrony Mokradeł, ale i przyszłą Strategię Leśną. Powinno to także obejmować wojewódzkie i gminne strategie środowiskowe. Samorząd na poziomie województwa i gminy poprzez swoje dokumenty planistyczne ma kompetencje do m.in. utrzymania ładu przestrzennego, ochrony powiązań ekologicznych, ochrony krajobrazów priorytetowych czy chociażby zapewnienia warunków do rekreacji i wypoczynku, gdzie sposób prowadzenia gospodarki leśnej może mieć znaczenie. Ponadto władze niektórych gmin, pod wpływem mieszkańców, stają się coraz bardziej świadome i chciałyby stać się ważnymi interesariuszami gospodarki leśnej, ale ich obecne możliwości są bardzo ograniczone.

Pożądanym jest wyraźne zapisanie, że plany urządzania lasu sporządza się *z uwzględnieniem celów ochrony form ochrony przyrody oraz z uwzględnieniem ustaleń określonych na podstawie przepisów odrębnych, dotyczących form ochrony przyrody* (plany ochrony, plany zadań ochronnych, ustalenia dotyczące czynnej ochrony w akcie utworzenia, programy ochrony gatunków); obecna praktyka wskazuje bowiem, że nie jest to interpretowane jako oczywiste. Pożądanym jest też wskazanie, że plany urządzania lasu powinny uwzględniać potrzebę przeciwdziałania zmianom klimatu oraz adaptacji do tych zmian, w tym bilans węgla w drzewostanach i w glebach leśnych, a także zobowiązania międzynarodowe w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

3. Sporządzający plan urządzenia lasu powinien mieć obowiązek rozpoznania, przed sporządzeniem planu, stanu środowiska przyrodniczego objętego planem, w tym w szczególności występowania i stanu ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 26 (typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty), art. 51 lub art. 52 (gatunki chronione) ustawy o ochronie przyrody. W stosunku do przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000 wymóg taki wynika z uzasadnienia wyroku TSUE C-441/17, natomiast w stosunku do pozostałych gatunków – z merytorycznej konieczności planowania gospodarki leśnej w sposób zachowujący i poprawiający stan przyrody, czego nie można zrobić bez właściwego rozpoznania tego stanu.
4. W planie urządzenia lasu powinna być możliwość określenia obszarów przeznaczonych do wyłącznej lub łącznej realizacji celów, o których mowa w art 7 ust. 1–4 ustawy o lasach (*środowskoochronna funkcja lasów; ochrona cennych fragmentów rodzimej przyrody, różnorodności biologicznej, leśnych zasobów genetycznych, krajobrazu, potrzeby nauki; ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym; ochrona wód*) – tj. obszarów wymagających, by dla realizacji powyższych celów zrezygnować na nich z wymienionych w art. 7 pkt 5 *funkcji produkcji drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu*. Jasne dopuszczenie takiej możliwości wydaje się sednem i niezbędnym warunkiem rozważanego obecnie *wzmocnienia lasów cennych przyrodniczo i ważnych społecznie*, realizującego deklarację polityczną wyłączenia 20% najcenniejszych lasów w Polsce z wycinki.
5. Wskazane jest, by zatwierdzenie planu wymagało uzgodnienia z organem ochrony przyrody, tj.:
  - a) z właściwym miejscowo RDOŚ;
  - b) w parku krajobrazowym – także z dyrektorem parku krajobrazowego;
  - c) dla lasów w parku narodowym niebędących w zarządzie parku, a także dla lasów w otulinie parku narodowego – także z dyrektorem parku narodowego).

Regulacja taka jest potrzebna w świetle dotychczasowej praktyki – w niektórych przypadkach dochodziło do zatwierdzania przez Ministra planów urządzenia lasu mimo negatywnej opinii RDOŚ stwierdzającej ryzyko znacząco negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000, jak również mimo negatywnych opinii parków krajobrazowych, wskazujących, że plan będzie prowadzić do negatywnych zmian w krajobrazie parku krajobrazowego.

6. Organ zatwierdzający plan, w celu uwzględnienia wymagań ochrony środowiska, powinien mieć możliwość zmiany meritum przedłożonego do zatwierdzenia planu, także w zakresie wykraczającym poza wnioski o zatwierdzenie, z wyjątkiem zwiększenia planowanego pozyskania drewna. Tj. organ zatwierdzający powinien mieć możliwość wprowadzenia do zatwierdzanego planu modyfikacji, które uzna za niezbędne dla ochrony środowiska, a nie tylko możliwość odmowy zatwierdzenia całego planu. Rozwiązanie takie wydaje się potrzebne dla efektywności postępowań.

7. Niezależnie od konsultacji społecznych w procesie opracowania planu i niezależnie od procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, społeczeństwo, a przynajmniej organizacje ekologiczne, powinny mieć możliwość składania uwag i wniosków do organu zatwierdzającego plan, odwołania się od rozstrzygnięć tego organu oraz inicjowania kontroli sądowej tego rozstrzygnięcia. Procedury te muszą zapobiec wywarciu oddziaływania na środowisko, zanim kontrola taka zostanie sfinalizowana, tj. w praktyce sąd kontrolujący musi mieć przynajmniej możliwość zawieszenia wykonywania gospodarki realizowanej na podstawie kwestionowanego planu. Aby uniknąć paraliżu gospodarki leśnej, wskazane jest, by zawieszenie takie mogło być także częściowe, tj. mogło być ograniczone do spornych aspektów. Powyższe wynika z wyroku TSUE C-432/21, biorąc pod uwagę ustaloną przez TSUE także w innych wyrokach linię interpretacji prawa UE (w szczególności wymogi skuteczności kontroli sądowej).

Powinna istnieć możliwość stwierdzenia nieważności zatwierdzenia planu (np. ze względu na rażące naruszenie prawa przy jego zatwierdzaniu), wznowienia postępowania w sprawie zatwierdzenia planu (np. z powodu ujawnienia nowych istotnych okoliczności), a także zmiany zatwierdzonego planu z własnej inicjatywy organu zatwierdzającego, jeżeli wymaga tego interes społeczny.

Nie przesądzając formy realizacji powyższych wymogów, zauważyć można, że potrzeby te w dużej części odpowiadają regulacjom obowiązującym w odniesieniu do decyzji administracyjnych.

8. Już w obecnym stanie prawnym projekt planu urządzenia lasu podlega strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Sąd kontrolujący zatwierdzenie planu musi mieć podstawy do zbadania jakości tej oceny, w tym do zbadania takich aspektów jak:
  - a) jakość przedłożonej prognozy oddziaływania na środowisko (w tym: zgodność z wymaganiami prawa UE, z uwzględnieniem wymagań wskazanych w wyroku TSUE C-441/17; zgodność z przepisami ustawy ocenowej, zgodność z uzgodnieniem zakresu i stopnia szczegółowości informacji określonym przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska i państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego; zastosowanie właściwych metod prognozowania);
  - b) wzięcie pod uwagę ustaleń zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, wzięcie pod uwagę opinii odpowiednich organów, rozpatrzenie uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa (art. 55 ust. 1 obecnej ustawy ocenowej);
  - c) udowodnienie braku znacząco negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 (jak wynika z ustalonego orzecznictwa TSUE, konieczne jest rozwianie wszystkich racjonalnych wątpliwości w tym zakresie).
9. Ze względu na konieczność usunięcia istniejącego obecnie naruszenia prawa UE, wyżej wymieniona zmiana przepisów jest pilna, a nowe uregulowania powinny być stosowane także do spraw w toku.
10. Gospodarka leśna jest obecnie w Polsce prowadzona na podstawie planów zatwierdzonych w procedurach, które TSUE ocenił jako uchybiające zobowiązaniom

art 6(3) dyrektywy siedliskowej. Plany te zostaną zastąpione nowymi planami dopiero w kolejnej rewizji, co może zająć do 10 lat. Tak długi okres trwania skutków uchybienia prawu UE wydaje się nieakceptowalny w świetle zasady lokalnej współpracy UE. Potrzebne są więc przepisy przejściowe, umożliwiające, w stosunku do zatwierdzonych wcześniej, obowiązujących planów urządzenia lasu, przynajmniej:

- a) uchylenie lub zmianę przez Ministra planu urządzenia lasu, w przypadku gdy jego zatwierdzenie zostało dokonane z naruszeniem prawa, w tym w szczególności z naruszeniem art 55 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy ooś (*niewzięcie pod uwagę ustaleń zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko opinii organów opiniujących lub nierozpatrzenie uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa; zatwierdzenie, pomimo że plan może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000*) – przepis powinien uwzględniać także możliwość wprowadzenia zmian wykraczających poza pierwotny wniosek o zatwierdzenie planu;
- b) inicjowanie przez społeczeństwo postępowań, a w razie potrzeby kontroli sądowej, w kierunku uchylenia lub zmiany planu urządzenia lasu z powodów wskazanych powyżej.

Czas obowiązywania takich przepisów przejściowych nie powinien być ograniczony, bowiem ewentualne stwierdzenie dawniej dokonanych naruszeń prawa może wymagać głębszej analizy, a z drugiej strony nie ma powodu, by ograniczać w czasie możliwość naprawy popełnionych naruszeń. Oznacza to, że przepisy przejściowe powinny wygasnąć wraz z ekspiracją planów zatwierdzonych na podstawie przepisów dotychczasowych.

dr inż. Andrzej Kepel  
przewodniczący PROP  
[podpisano elektronicznie]

Otrzymują:

- Pani Magdalena Filiks, Poseł na Sejm, Przewodnicząca podkomisji stałej do spraw wypracowania nowej krajowej strategii leśnej
- Pan Mikołaj Dorożała, Podsekretarz Stanu, Główny Konserwator Przyrody
- Pan Piotr Otawski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska