



PROP-KPOP/2024-10

9 września 2024 r.

## Opinia

### w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach i ustawy o ochronie przyrody

Państwowa Rada Ochrony Przyrody zapoznała się z udostępnionym przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska do konsultacji publicznych projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody (UD61, projekt z 8 sierpnia 2024 r.). PROP nie otrzymała tego dokumentu do zaopiniowania, ocenia jednak, że projekt dotyczy także ochrony przyrody, przedstawia więc opinię na jego temat na podstawie art. 96 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody.

PROP wyraziła już opinię na temat kierunku niezbędnych zmian w przepisach dotyczących planów urządzenia lasu (PROP-KPOP-2024-01 z 5 maja 2024 r.).

Głównym celem przedstawionego przez MKiŚ projektu jest usunięcie naruszenia prawa UE stwierdzonego wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) C-432/21 z 2 marca 2023 r., w którym Trybunał orzekł, że *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.*

Przedstawiony projekt zapewnia kontrolę sądownoadministracyjną czynności zatwierdzenia planów urządzenia lasu (PUL), w tym możliwość inicjowania takiej kontroli przez organizacje ekologiczne. Sąd będzie miał przy tym możliwość wstrzymania - na zasadach ogólnych, tj. art 61 p.p.s.a - wykonania kwestionowanych planów (choć w takiej sytuacji ustawa zezwoli na wykonywanie pewnych działań bez planu, w tym nawet na pozyskiwanie drewna (por. w tej sprawie uwagi poniżej). Przewidziano także możliwość wnioskowania przez organizacje ekologiczne o wstrzymanie wykonania planów zatwierdzonych dotychczas, czyli z naruszeniem prawa UE. Projekt proponuje także pewne zmiany przepisów materialnoprawnych regulujących urządzenie lasu. Ważne jest uporządkowanie prawne roli planów urządzenia lasu w gospodarce leśnej - ogólny zakaz pozyskiwania drewna bez planu (jednak z szerokimi wyjątkami, znacznie ograniczającymi jego skuteczność), którego naruszenie podlegałoby karze administracyjnej, a także wprowadzenie (choć wybiórcze, obejmujące tylko lasy państwowe i samorządowe) wymogu uzgodnienia projektu planu urządzenia lasu z organem ochrony przyrody (rdoś).

Jednak, zaproponowane rozwiązania legislacyjne są w naszej ocenie niewystarczające, miejscami wątpliwe i nie zapewniają osiągnięcia celu nowelizacji, tj. nie doprowadzą do pełnej zgodności planowania gospodarki leśnej w Polsce z prawem UE. W konsekwencji, projekt

ustawy wymaga ponownego przemyślenia - zarówno w zakresie podstawowych założeń, jak i wielu szczegółów.

W szczególności:

1. Projektodawca przyjął, że zatwierdzenie planu urządzenia lasu nie będzie decyzją administracyjną, a „innym aktem z zakresu administracji publicznej”, choć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mają być „stosowane odpowiednio” do postanowień uzgadniających i zaaleń na nie (proponowany art. 18e i art. 22 ust 3c ustawy o lasach), a także „stosowane odpowiednio” przez Ministra w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu (art. 22a ust 10) oraz w sprawie wstrzymania wykonania dotychczasowych planów urządzenia lasu (art. 3 ust 7 ustawy zmieniającej). Wydaje się jednak, że projektodawca nie zapanował nad wszystkimi konsekwencjami takiego rozwiązania.

W rezultacie ustawa w proponowanym kształcie, nie zrealizuje swojego podstawowego celu, tj. *merytorycznej i sądowej kontroli planów urządzenia lasu*. Przede wszystkim, kontrola taka będzie dotyczyć tylko aktu zatwierdzenia, a nie zgodności meritum planu z prawem. Będzie więc mogła mieć tylko charakter pośredni.

Przyjęte rozwiązanie powoduje, że nie będzie postępowania administracyjnego (w tym kluczowego jego elementu – postępowania dowodowego), którego uczestnikami mogą być organizacje ekologiczne; procedura bowiem zakłada jedynie czynność zatwierdzenia Planu Urządzenia Lasu przez ministra właściwego ds. środowiska, przed którą organizacje mogą przedstawiać opinie i stanowiska (projektowany art. 22a. ust. 3). Organizacje eksperckie mogą więc wykazywać wady PUL i jego negatywne oddziaływanie na przyrodę lasów, ale organ nie będzie miał obowiązku ustosunkowania się do przedstawionych przez nie argumentów i dowodów. Tym samym ich pominięcie – choćby miały walor ekspercki – nie będzie mogło stanowić skutecznej podstawy zaskarżenia PUL do sądu. Sąd potencjalnie rozpatrujący skargę na zatwierdzenie PUL nie będzie mieć punktu odniesienia w postaci merytorycznych ustaleń postępowania dowodowego (w tym materiału dowodowego wniesionego przez organizacje ekologiczne) i będzie brał pod uwagę rozstrzygnięcia organów, które przecież nie muszą być zawsze wystarczające czy prawidłowe. Innymi słowy – sąd będzie badał poprawną formalność czynności zatwierdzenia w postaci tego, czy organizacje miały możliwość składania opinii i stanowisk, nie będzie natomiast badać ich treści.

Przepis o “odpowiednim” stosowaniu k.p.a. nie jest jasny, gdyż nie wiadomo np. co oznacza on wobec postanowień uzgadniających (w jaki sposób treść będzie podlegać kontroli, w tym potencjalnej kontroli sądowej?).

Warte podkreślenia jest stanowisko Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu (BADiKS)<sup>1</sup>, w którym uznano, że plan urządzenia lasu należy traktować jako przedsięwzięcie, cyt. *nie sposób nie uznać, iż pozyskanie drewna w lasach stanowi przedsięwzięcie, niewątpliwie jest ono bowiem interwencją w otoczenie naturalne (dyrektywa) lub ingerencją polegającą na przekształceniu terenu (uooś) (s. 7 opinii)*. Ostatecznie w konkluzji BADiKS wskazało, że *wydaje się, iż przyjęcie rozwiązań prawnych wskazujących, iż zatwierdzenie planu urządzenia lasu odbywa się*

---

<sup>1</sup> Opinia BADiKS do druku senackiego nr 619 Senatu X kadencji.

w drodze decyzji administracyjnej prowadziłyby do pełniejszej transpozycji do porządku krajowego zobowiązań wynikających z Konwencji z Aarhus oraz prawa europejskiego (s. 12 opinii). Opiniująca jednostka Kancelarii Senatu taki wniosek opiera na względach proceduralnych. Każda bowiem decyzja administracyjna podlega trybowi odwoławczemu na etapie samego postępowania administracyjnego, jak i później – zaskarżeniu do sądu. Według BADIKS zatwierdzenie PUL w trybie decyzji administracyjnej skutkowałoby możliwie szerokim zakresem przedmiotowym kontroli administracyjnej i sądowej planów urządzenia lasu – zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym.

Na konieczność zagwarantowania zaskarżalności planów urządzenia lasu w formie decyzji administracyjnej wskazał również Rzecznik Praw Obywatelskich w opinii z dnia 4 lutego 2022 r. złożonej do wskazanego powyżej projektu ustawy. Podkreślił, że *zapewnienie zgodności przepisów ustawy o lasach z Konwencją z Aarhus w najprostszy sposób byłoby osiągalne poprzez nadanie ustawą zatwierdzeniu planu urządzenia lasu formy decyzji administracyjnej, do której wydawania stosuje się przepisy działu III („udział społeczeństwa w ochronie środowiska”) 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.*

TSUE w wyroku C-432/21 wymaga, by *organizacje ochrony przyrody miały możliwość zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu.* Proponowane przez projektodawcę rozwiązanie czyni zadość wymogowi *badania pod względem formalnym*, ale nie zapewni skuteczności *badania pod względem merytorycznym*. Tym samym, nowelizacja w proponowanym kształcie nie realizuje zasadniczego celu, czyli zapewnienia realnej i skutecznej kontroli sądowej planów urządzenia lasu *pod względem formalnym i merytorycznym*, nie usuwa więc naruszenia prawa UE stwierdzonego wyrokiem TSUE C-432/21 z 2 marca 2023 r.

2. Według projektowanej regulacji, Minister będzie mógł zatwierdzić projekt planu lub odmówić jego zatwierdzenia, a nie będzie mógł ingerować w jego treść. Przedmiotem zaskarżenia do sądu będzie mógł być tylko taki akt zatwierdzenia, a nie konkretne, wadliwe prawnie, elementy PUL. Skutkiem przyjętej w projekcie konstrukcji będzie konieczność uchylecia całego PUL w przypadku skutecznego zaskarżenia jego zatwierdzenia, nawet jeśli wada dotyczy tylko części planu.

Rozwiązanie takie istotnie ograniczy możliwości wdrażania rozwiązań diskutowanych obecnie w zorganizowanym przez MKiS procesie zainicjowanym Ogólnopolską Naradą o Lasach - według przedstawionych materiałów zakłada się, że Minister będzie ostatecznym podmiotem rozstrzygającym o wyznaczeniu lasów cennych przyrodniczo i ważnych społecznie i o przyjętych w nich zasadach gospodarowania.

3. Projekt w proponowanych art. 7a, 19aa, 19ab, 19ac ustawy o lasach, oraz w przepisie przejściowym art. 4 ustawy zmieniającej, słusznie porządkuje znaczenie prawne planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu, decyzji starosty lub nadleśniczego wydanych na podstawie inwentaryzacji stanu lasu - wprowadzając generalną zasadę, że bez odpowiedniego planu lub decyzji prowadzenie gospodarki

leśnej jest możliwe w zasadzie tylko w zakresie wykonywania niezbędnych zadań i czynności niezwiązanych z pozyskaniem drewna (dopuszczone byłoby więc wprowadzanie sztucznych odnowień i podsadzeń, mimo, że jest to działanie mogące negatywnie wpływać na naturalną strukturę lasów) Co jednak ważniejsze, projekt wprowadza także szeroki katalog wyłączeń od tej reguły, określając sytuacje, w których także wykonywanie zadań i czynności związanych z pozyskaniem drewna jest jednak możliwe. Reguły te powielone są również jako okoliczności wyłączające odpowiedzialność za delikty administracyjne, proponowane jako art. 66ea-66ed.

Niektóre z tych wyłączeń budzą wątpliwości, w tym także dotyczące zgodności z prawem UE. W konsekwencji, konieczne wydaje się albo usunięcie wyłączeń wymienionych niżej, albo - w przypadku ich pozostawienia - wprowadzenie dodatkowych przepisów, rozwiązujących wskazane problemy. W szczególności:

- a) Wyłączenie zezwalające na pozyskanie drewna, *gdy jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego albo wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, a brak jest rozwiązań alternatywnych* - faktycznie w wymienionych celach może być potrzebne pilne usuwanie drzew niebezpiecznych, ale zawsze istnieje rozwiązanie alternatywne wobec gospodarczego wykorzystania usuwanych drzew. Tym samym, w świetle proponowanej definicji pozyskania drewna, zwykle nie mamy do czynienia z *brakiem rozwiązań alternatywnych wobec pozyskania drewna*. Ten wyjątek jest więc zbędny.
- b) Wyłączenie zezwalające na pozyskanie drewna, *gdy jest to niezbędne do realizacji obowiązków, o których mowa w art. 9 ust. 1, i nie powoduje utraty walorów krajobrazowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* - jak w takiej sytuacji zapewnione zostanie zastosowanie art. 6(3) dyrektywy siedliskowej wobec takich czynności? Zwracamy tu w szczególności uwagę, że w wyroku C-661/20 z 22 czerwca 2022 r. TSUE uznał, że *zwolnienie cięć sanitarnych oraz działań mających na celu zapobieganie zagrożeniom dla lasów i usuwanie skutków szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe z obowiązku poddania ich, w sytuacji gdy mogą mieć one znaczący wpływ na obszary „Natura 2000”, odpowiedniej ocenie oddziaływania na dany obszar z punktu widzenia założeń jego ochrony, narusza art. 6(3) dyrektywy siedliskowej.*

Przypomnieć tu też warto, że również w sprawie Puszczy Białowieskiej przedmiotem wyroku TSUE C-441/17, a także skargi do sądu administracyjnego i wniosków o wstrzymanie wykonania PUL, także składanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich (sprawa IV SA/Wa 2787/16) były właśnie plany pozyskiwania drzew uzasadniane przez Lasy Państwowe przesłanką *zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych,*

Ponadto, kto i jak miałby oceniać, czy cięcia sanitarne *powodują utratę walorów krajobrazowych?* Oceny takiej na pewno nie można powierzać podmiotowi wykonującemu te cięcia. Taka niejednoznaczność przepisu jest niewłaściwa zwłaszcza w kontekście potencjalnej penalizacji jego naruszenia.

Ten wyjątek podważa więc podstawowy cel ustawy, jakim miało być doprowadzenie do zgodności planowania gospodarki leśnej z prawem UE.

- c) Wyłączenie zezwalające na pozyskanie drewna, *gdy jest to niezbędne dla ograniczenia poważnych szkód powstałych w wyniku pożarów lub innych klęsk żywiołowych* - wątpliwości jak powyżej: jak w takiej sytuacji zapewnione zostanie zastosowanie art. 6(3) dyrektywy siedliskowej wobec takich czynności? Zwracamy tu uwagę, że wybór właściwej ścieżki postępowania po zniszczeniu drzewostanu przez pożar lub inne klęski żywiołowe nie jest jednoznaczny. W wielu publikacjach<sup>2</sup> wykazano, że cięcia usuwające pozostałości zniszczonego drzewostanu (tzw. *salvage logging*) i próby sztucznego odnowienia mają niekiedy bardziej negatywny wpływ na środowisko, niż sama klęska żywiołowa. Z ekonomicznego punktu widzenia, pozyskanie drewna z drzew zniszczonych lub uszkodzonych jest zwykle uzasadnione, ale z ekologicznego punktu widzenia strategia pozostawienia takiego drzewostanu do naturalnej sukcesji jest często korzystniejsza. Nie jest więc wcale oczywiste, jakie działania w takiej sytuacji miałyby być "*niezbędne dla ograniczenia poważnych szkód*" i kto miałby o tym decydować. Taka niejednoznaczność przepisu jest niewłaściwa zwłaszcza w kontekście potencjalnej penalizacji jego naruszenia.
- d) Wyłączenie zezwalające na pozyskanie drewna, *gdy zadania i czynności wynikają z pilnych potrzeb związanych z pielęgnowaniem drzewostanu* - pielęgnowanie drzewostanu zwykle bez większej szkody dla lasu może poczekać na wyjaśnienie sytuacji prawnej planu urządzenia lasu; zwykle nie jest aż tak pilne, by nie można odłożyć go o kilka miesięcy, rok czy nawet dwa lata. Wyjątek dla *pilnych potrzeb* pielęgnacyjnych nie jest więc konieczny, a spowoduje problemy interpretacyjne: kto może i powinien decydować o „pilności” potrzeb. Taka niejednoznaczność przepisu jest niewłaściwa zwłaszcza w kontekście potencjalnej penalizacji jego naruszenia.
- e) Wyłączenie zezwalające na pozyskanie drewna, *gdy zadania i czynności wynikają z pilnych potrzeb związanych z pielęgnowaniem drzewostanu w granicach obszarów Natura 2000, jeżeli te zadania i czynności zostały zaplanowane w projekcie planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, dla którego zakończono procedurę strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, i z której wynika brak znaczącego negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000* - nie jest jasne, co autor projektu rozumie przez *zakończenie procedury strategicznego oddziaływania na*

---

<sup>2</sup> np.: Lindenmayer D., Burton P.J., Franklin J.F. 2008 *Salvage Logging and its Ecological Consequences*. Island Press, Washington;

Lindenmayer D., Thorn S., Banks S. 2017. Please do not disturb ecosystems further. *Nat. Ecol. Evol.* 1:0031;

Thorn S., Bassler C., Brandl R. et al. 2018 Impacts of salvage logging on biodiversity - a meta-analysis. *J. Appl. Ecol.* 55:279–289;

Leverkus A.B., Buma B., Wagenbrenner J. et al. 2021. Tamm review: Does salvage logging mitigate subsequent forest disturbances? *Forest Ecol. Mgmt.* 481:118721.

Także inna literatura zebrana w: Pawlaczyk P. 2027. Funkcje przyrodnicze lasu po wielkoskalowych zaburzeniach. Przegląd literatury – przyczynek do wyboru strategii postępowania:

<[https://kp.org.pl/pdf/stanowiska/ktg/2017-08-28\\_przyroda\\_las\\_po\\_zaburzeniach.pdf](https://kp.org.pl/pdf/stanowiska/ktg/2017-08-28_przyroda_las_po_zaburzeniach.pdf)>

*środowisko?* Procedura przewidziana w ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko nie kończy się żadnym konkluzywnym rozstrzygnięciem żadnego organu co do braku znacząco negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000. Zakończeniem procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest z definicji dopiero akt przyjęcia planu, będącego przedmiotem takiej oceny. Za konkluzję o “braku znaczącego negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000” na pewno nie można przyjąć poglądu podmiotu sporządzającego plan, wyrażonego w prognozie oddziaływania na środowisko (dokumencie prywatnym) ani w podsumowaniu oceny. W szczególności, absurdalne byłoby zastosowanie tego wyjątku w sytuacji, gdy na plan urządzenia lasu zostanie wniesiona skarga do sądu administracyjnego z zarzutem nieuprawnionego przyjęcia *braku znaczącego negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000*, a sąd wstrzyma wykonanie planu.

Podkreślić należy, że w wymienionych wyżej – a jak wykazano, wątpliwych – sytuacjach, dozwolone byłoby pozyskiwanie drewna w ramach gospodarki leśnej nawet w sytuacji, gdyby wykonanie planu urządzenia lasu (nie „wykonalność”, jak błędnie wskazano w projekcie) zostało wstrzymane przez sąd administracyjny. Taką regulację uznać należy za niedopuszczalną co do zasady, ponieważ jej intencją jest zniweczenie skutków przewidzianych przez Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dla wszystkich aktów lub czynności, które podlegają zaskarżeniu. Jest to próba ograniczenia ochrony prawnej, jaka jest przewidziana zawsze w sytuacji wydania postanowienia sądowego o wstrzymaniu wykonania decyzji, stanowiącego swoisty środek zabezpieczający w obliczu, jak stanowi przepis art. 61 § 3 p.p.s.a. *niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków*.

4. Projektowany art. 22a ust. 4 pkt 1 ustawy o lasach wskazuje, że minister właściwy ds. środowiska sprawdza przed zatwierdzeniem PUL jego zgodność z zasadami prowadzenia gospodarki leśnej oraz wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, ale regulacja ta nie będzie dawała realnych podstaw do sądowej kontroli niezgodności PUL z zasadami ochrony przyrody.

Rozporządzenie ws. wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej<sup>3</sup> nie gwarantuje obecnie spełnienia wymogów ścisłej ochrony gatunkowej, nie jest więc wystarczającym punktem odniesienia co do kontroli zgodności PUL z wymogami ochrony przyrody. Rozporządzenie to wymaga pilnej nowelizacji. W sytuacji pozostawienia obecnego brzmienia rozporządzenia nie będzie możliwym zapewnienie, że PUL nie narusza wymogów skutecznej ścisłej ochrony gatunków z załącznika IV dyrektywy siedliskowej i gatunków ptaków.

Przypomnieć tu trzeba, że w pkt I wyroku TSUE C-432/21 Trybunał uznał, że *Polska naruszyła obowiązujące ją standardy unijne także w zakresie, w jakim: wprowadziła do systemu krajowego przepisy, zgodnie z którymi gospodarka leśna prowadzona w oparciu o dobrą praktykę nie narusza żadnych przepisów dotyczących ochrony przyrody na mocy dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej*. Co

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 27 marca 2023 r. ws. wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, które weszło w życie w dniu 25 kwietnia 2023 r.,

prawda Polska nowelizacją z dnia 17.11.2021 r.<sup>4</sup> usunęła sporny art. 14b ust. 3 ustawy o lasach, ale równocześnie przeniesiono instytucję dobrych praktyk w gospodarce leśnej do ustawy o ochronie przyrody (obecny art. 52b u.o.p.), a nowe rozporządzenie w sprawie dobrych praktyk nadal sugeruje przyzwolenie na naruszanie wymogów ochrony gatunkowej.

Co bardzo istotne - w glosie aprobującej do wyroku TSUE w odniesieniu do aktualnego stanu prawnego wskazano, że *nadal nie do końca jest zrozumiały cel oraz intencja odsyłania do rozporządzenia wykonawczego, a w odniesieniu do niego wskazywania, że w jego treści uwzględniona zostanie potrzeba przestrzegania zakazów wynikających z ścisłej ochrony gatunkowej zwierząt i powszechnej ochrony ptaków, zawartych odpowiednio w dyrektywie siedliskowej i dyrektywie ptasiej. Taka konstrukcja nadal nie odpowiada wymaganym przez prawo UE zasadom jasności, precyzyjności i pewności prawa*<sup>5</sup>.

5. W ocenie skutków regulacji należałoby przeanalizować wpływ zmiany ustawy na konieczność zmiany rozporządzeń, nawet gdy podstawa prawna do ich wydania nie jest zmieniana.

Wydaje się w szczególności, że w związku ze zmianami dotyczącymi trybu prac nad projektem planu urządzania lasu, konieczna będzie istotna zmiana rozporządzenia wydanego na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o lasach, określającego szczegółowe warunki i tryb sporządzania planu urządzania lasu, uproszczonego planu urządzania lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu.

Jak podniesiono już wyżej, konieczna wydaje się także zmiana rozporządzenia ws. wymagań dobrej praktyki w gospodarce leśnej, wydanego na podstawie art 52b ust.3 ustawy o ochronie przyrody. Projektowana ustawa nadaje temu rozporządzeniu nową funkcję prawną, gdyż niezgodność z tymi wymaganiami została bowiem wskazana jako przesłanka odmowy zatwierdzenia planu. Tymczasem obecnie funkcjonujące wymogi dobrej praktyki nie zapewniają np. przestrzegania wymogów ochrony gatunkowej, wynikających z dyrektywy ptasiej i siedliskowej.

Ewentualne projekty zmian rozporządzeń należałoby przedstawić łącznie z projektem ustawy, co jest wymogiem koniecznym zgodnie § 13 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", który stanowi, że *jednocześnie z projektem ustawy przygotowuje się projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla jej funkcjonowania*. W dokumentacji przedłożonej do konsultacji publicznych brak jest projektu rozporządzenia, o którym mowa w art. 25 ust. 1, a z którym to rozporządzeniem - zgodnie z nowo projektowanym art. 22a ust. 4 pkt 2 tiret 2 – minister ma sprawdzić zgodność projektu PUL przed jego zatwierdzeniem.

6. W świetle wyroku TSUE 441/17 (który dotyczył wprawdzie tylko planu urządzania lasu dla nadleśnictwa Białowieża, ale poruszał zagadnienia o charakterze ogólnym), wydaje

---

<sup>4</sup> Ustawa o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody, Dz.U. z 2022 r. poz. 84.

<sup>5</sup> M. Baran, B. Iwańska, Gospodarka leśna prowadzona na podstawie dobrej praktyki leśnej oraz badanie legalności planów urządzania lasu – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 2.03.2023 r., C-432/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024/1, s. 25-42

się, że dla zapewnienia zgodności planowania gospodarki leśnej z prawem UE konieczne jest także, by plan urządzenia lasu:

- a) był sporządzany na podstawie pełnej i aktualnej wiedzy o uwarunkowaniach przyrodniczych, w tym o siedliskach i gatunkach mających znaczenie dla wspólnoty - co wymaga ich inwentaryzacji terenowej w toku prac nad planem (wymagane musi być nie tylko samo formalne przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, ale także dysponowanie, w ramach tej oceny, wszystkimi istotnymi danymi dla oceny wpływu rozpatrywanych działań aktywnej gospodarki leśnej na integralność obszaru Natura 2000);
- b) zawierał środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków ujętych w zał. IV dyrektywy siedliskowej oraz gatunków ptaków.

Proponowana nowelizacja nie zawiera przepisów, które zapewniłyby spełnienie tych wymogów. Nie wystarczają bowiem do tego odesłania do przepisów o strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko i do wymogów dobrej praktyki. Obecne przepisy o strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko nie zawierają jasnego wymagania, by dysponować aktualną i kompletną wiedzą o stanie przyrody objętej planowaniem, a obowiązujące wymogi dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie zapewniają ochrony bytujących w obszarze objętym planowaniem gatunków ściśle chronionych, w tym ochrony w najbardziej krytycznym okresie gniazdowania ptaków i wychowu młodych innych zwierząt.

7. Korekt wymagają niektóre proponowane definicje:

- a) Rębnia zupełna – zwykle jest definiowana jako *jednoczesne usunięcie dotychczasowego drzewostanu z określonej powierzchni* (słowo *jednorazowe* jest nietrafne, gdyż nie da się usunąć dotychczasowego drzewostanu wiele razy);
- b) Pozyskanie drewna – zwykle jest rozumiane tak, że obejmuje nie tylko usunięcie drzewostanu, ale także usunięcie drzew z drzewostanu (np. w ramach cięć przedrębnych lub rębni przerębowej).

8. Co do proponowanego brzmienia art. 18 ust 4 pkt 3a ustawy o lasach: nie da się określić ilości *dozwolonego do pozyskania drewna, jako (...) etat powierzchniowy użytków przedrębnych*, ponieważ etat powierzchniowy określa z definicji powierzchnię (ha), a nie ilość drewna (m<sup>3</sup>).

9. W art. 18 ust 4 pkt 4 i 5 ustawy o lasach przewidziano ujęcie w planie urządzenia lasu wykazu i mapy projektowanych cięć, zawierającego w szczególności formy i rodzaje projektowanych rębni. Sprawi to, że wykazane w planie cięcia będą traktowane jako zadanie obligatoryjne. W art. 23 należałoby jednoznacznie zapisać, że nadleśniczy może nie tylko zmienić rodzaj rębni, ale także odstąpić od realizacji cięć ujętych w planie, jeżeli jest to potrzebne do realizacji celów o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1-4. W przeciwnym razie zmiana drastycznie pogorszyłaby możliwość ochrony przyrody podczas prowadzenia gospodarki leśnej.



10. Co do proponowanego art. 18b ust. 3 ustawy o lasach, zwracamy uwagę że regionalna rada ochrony przyrody co do zasady jest organem kolegialnym, wyrażającym opinie w formie uchwał. Nie można przyjmować w trybie fikcji prawnej domniemania pozytywnej opinii działającego w taki sposób organu, gdyż naruszałoby to prawa jego członków (niekoniecznie mających wpływ na termin sformułowania opinii) do udziału w kształtowaniu opinii rady.
11. W proponowanym art. 18b ust. 4 oraz w art 22 ust 3b należy doprecyzować, komu przysługuje zażalenie na postanowienie uzgadniające projekt planu lub odmawiające jego uzgodnienia, biorąc także pod uwagę, skąd odpowiednie podmioty dowiedzą się o wydaniu postanowienia? Nie jest jasne, czy zastosowanie przepisów k.p.a. do postanowień i zażaleń w tej sprawie ma obejmować również art 33 k.p.a., tj. prawo organizacji społecznej do wnioskowania o prawo strony w postępowaniu w sprawie uzgodnienia. W każdym razie, należy przewidzieć, że organizacja ekologiczna kwestionująca zatwierdzenie planu urządzenia lasu musi także mieć możliwość zakwestionowania, i zainicjowania kontroli sądowej, meritum postanowień uzgadniających, np. w przypadku uzgodnień dokonanych wbrew istnieniu przesłanek do odmowy uzgodnienia.
12. W proponowanym art. 18b ust. 5 pkt 1 ustawy o lasach proponujemy dla jasności doprecyzować: *naruszać przepisy dotyczące form ochrony przyrody, o których mowa w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w szczególności naruszać ustalenia planów ochrony lub planów zadań ochronnych ustanowionych dla tych form*. Np. w związku z art. 105 ust 5 ustawy o ochronie przyrody, nieuwzględnienie ustaleń planu ochrony parku krajobrazowego w planie urządzenia lasu powinno skutkować obligatoryjną odmową zatwierdzenia planu urządzenia lasu.
13. W art. 28 ustawy o ochronie przyrody należy uchylić także art. 28 ust. 11 pkt. 3a, rezygnując z prób planowania ochrony obszarów Natura 2000 w planie urządzenia lasu, co nie sprawdza się w praktyce (por. stanowisko PROP-KOE/2024-08 z 31 lipca 2024 r. w sprawie klasyfikacji siedlisk przyrodniczych i planowania ochrony obszarów Natura 2000 na przykładzie obszaru Minokąt PLH060089).
14. Wprowadzono (proponowany art. 18 ust. 5 ustawy o lasach) słuszną zasadę, że *zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dotyczące zakresu, formy i sposobu technicznego wykonania dokumentacji do projektu planu urządzenia lasu, w tym instrukcja urządzenia lasu, zasady hodowli lasu, instrukcja ochrony lasu oraz instrukcja ochrony przeciwpożarowej obszarów leśnych podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw środowiska (..) i są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej*. Potrzebny jest jednak przepis przejściowy, określający tryb postępowania z istniejącymi już instrukcjami, wprowadzonymi w życie zarządzeniami DGLP, tym bardziej że obecna polityka leśna wymagałaby wprowadzenia w nich zmian (tj. nie powinny one być zatwierdzone przez Ministra w obecnej postaci).
15. Proponowany art. 22b ustawy o lasach stanowi, że *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 udostępnienia informacji, o której mowa w art. 22a ust. 1, także w przypadku gdy nie składała opinii i stanowisk w sprawie, a ponadto każdemu, kto ma w tym interes prawny, prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich, służy skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu. Jednak, takie brzmienie przepisu nie umożliwia sądowej kontroli uzgodnień poprzedzających akt zatwierdzenia planu. Np. co jeśli zarzutem będzie nieprawidłowe uznanie przez RDOŚ, że plan nie narusza przepisów dotyczących form ochrony przyrody, nie może znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów chronionych, naruszać zakazy w nich obowiązujące, ani nie może znacząco negatywnie oddziaływać na siedliska przyrodnicze, chronione gatunki roślin, zwierząt lub grzybów, lub ich siedliska? Skuteczna kontrola sądowa musi uwzględniać także możliwość kwestionowania takich konkluzji.*

16. Art. 3 ustawy zmieniającej zawiera przepisy intertemporalne dotyczące "starych" (zatwierdzonych przed wejściem w życie ustawy) planów urządzenia lasu. Wbrew oczekiwaniom, przepisy te nie umożliwiają wcale kontroli sądowej takich planów, a więc nie usuwają skutków stwierdzonego przez TSUE naruszenia. Możliwości zaskarżenia do sądu podlegałyby bowiem nie plan, ani nie akt jego zatwierdzenia, ale tylko rozstrzygnięcie Ministra w sprawie wniosku o wstrzymanie wykonania takiego planu. Brakuje tu przede wszystkim możliwości wstrzymania przez sąd administracyjny wykonania takiego planu urządzenia lasu (możliwość taka nie wynika z art 61 p.p.s.a, ponieważ skarga do sądu będzie dotyczyć rozstrzygnięcia Ministra w sprawie planu, a nie samego planu).
17. Art. 5 ustawy zmieniającej tworzy możliwość zatwierdzenia planów, które wpłynęły do ministra właściwego do spraw środowiska w celu zatwierdzenia, do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, bez uzgodnień i opinii - a więc z pominięciem materii merytorycznej, która ma być przedmiotem tych uzgodnień i opinii. O ile dla już sporządzonych projektów planów trudno byłoby przeprowadzić partycypację społeczną na nowych zasadach, to uzupełnienie uzgodnień i opinii odpowiednich organów jest możliwe i zasadne.
18. Oprócz przepisów o planie urządzenia lasu, w projekcie ujęto utworzenie nowego organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego do spraw środowiska - Krajowej Rady Leśnej (KRL). Zamysł ten, jak i proponowane przepisy szczegółowe, nasuwają nieco wątpliwości. Co do zasady, dodatkowe opinie dostarczane przez dodatkowy organ opiniodawczo-doradczy mogą zawsze być przydatne do podejmowania trafnych decyzji. Jednak, istotną przyczyną problemów polskiego leśnictwa są dążenia do jego odrębności naukowej i prawnej, wyrażane np. podkreślaniami odrębności „nauk leśnych” oraz próbami odrębnego regulowania legislacyjnego wszystkich zagadnień związanych z leśnictwem, z wyłączeniem stosowania do leśnictwa przepisów ogólnych. Utworzenie KRL wzmocni te autarkiczne tendencje i obserwowane od dawna odizolowanie się leśnictwa od wiedzy na temat funkcjonowania całych ekosystemów leśnych, przy jednoczesnym skupianiu się tylko na drzewostanach gospodarczych oraz czynnikach abiotycznych i biotycznych mających pozytywny lub negatywny wpływ na ich rozwój i przetrwanie. W przepisach

szczególonych usytuowano KRL jako "organ ministra", a nie jako "organ przy ministrze"; przewidziano kadencyjność członkostwa w Radzie, z krótką, 3-letnią kadencją, oraz jednocześnie możliwość dowolnego odwoływania jej członków przez Ministra. Przewodniczący i wiceprzewodniczący rady ma być wskazywany przez ministra, a nie wybierany przez Radę; Minister, a nie Rada, ma też określać regulamin Rady. Rada ma składać się z członków zasłużonych na rzecz leśnictwa, co sugeruje że nie znajdą się w niej osoby aktywnie działające na rzecz leśnictwa, ale jeszcze nie "zasłużone", lecz np. proponujące nowe rozwiązania. Nie jesteśmy też pewni, czy kryterium "zasług" dla branży jest faktycznie dobrą przesłanką wyboru członków takiego zespołu. Rada miałaby być kolejnym organem, od którego członków projektodawca oczekuje pracy na rzecz Ministerstwa bez wynagrodzenia, co wydaje się dziwne, skoro członkowie ciał doradczych kilku innych ministerstw są wynagradzani za swoją pracę. Wydaje się, że takie rozwiązania nie są optymalne dla niezależności, jakości i przydatności opinii, jakich Rada może potencjalnie dostarczyć.

Uważamy także, że nowelizacja przepisów dotyczących planów urządzenia lasu powinna być rozszerzona o dostosowanie tych przepisów do potrzeby skutecznego wdrożenia rozporządzenia (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/8691 (rozporządzenie NRL). Wynikający z art. 4 rozporządzenia NRL obowiązek wdrożenia środków w celu odbudowy dobrego stanu lub odtworzenia występowania siedlisk przyrodniczych dotyczy, w perspektywie 2050 r., ok. 3,3 mln ha lasów, czyli ok. 45% lasów w zarządzie Lasów Państwowych, potencjalnie determinując gospodarkę leśną na tej powierzchni. Niezbędne środki będą obejmować w szczególności *wspieranie rozwoju rodzimych starodrzewów i dojrzałych drzewostanów, poprzez zaniechanie pozyskiwania drewna, wspieranie rozwoju rodzimych starodrzewów i dojrzałych drzewostanów poprzez aktywne zarządzanie sprzyjające rozwojowi funkcji samoregulacyjnych i odpowiedniej odporności, stosowanie podejścia "closer to nature forestry"*. Potrzeba dostosowania urządzenia lasu do tych wymogów wydaje się oczywista. Wprowadzenie koniecznych w tym celu zmian legislacyjnych jest pilne. Ich ujęcie już w obecnej nowelizacji wymagałoby wprawdzie rozszerzenia jej założeń, ale jest celowe, by uniknąć konieczności ponownej zmiany zmienianych przepisów.

Ramowe określenie potrzeb legislacyjnych związanych z wdrożeniem rozporządzenia NRL jest przedmiotem naszej odrębnej opinii PROP-KPOP 2024-09 z 30 sierpnia 2024 r. W aktualnie opiniowanym projekcie ustawy wymagałoby to następujących zmian:

19. W ramach zmian art 7 ustawy o lasach, dodać także, jako jeden z celów gospodarki leśnej, *pkt 2a) przywracanie do dobrego stanu oraz osiągnięcie właściwej powierzchni referencyjnej typów siedlisk przyrodniczych, o których mowa w art. 4 rozporządzenia (UE) 2024/1991, oraz odbudowa ekosystemów leśnych, o której mowa w art. 11 tego rozporządzenia.*
20. W ramach zmian art 18 ust 1 ustawy o lasach, dodać że plan urządzenia lasu sporządza się z *uwzględnieniem celów określonych w art 4 oraz art. 11 rozporządzenia (UE) 2024/1991, oraz z uwzględnieniem krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych jeżeli został opracowany.*

21. Wśród przesłanek do odmowy uzgodnienia projektu planu urządzenia lasu przez RDOŚ w proponowanym art 18b ust. 5 ustawy o lasach powinna znaleźć się także przesłanka realizująca art. 11 rozporządzenia NRL: *jeżeli realizacja planu może (...) 3) przeszkodzić stałej poprawie stanu typów siedlisk wymienionych w załączniku I do rozporządzenia (UE) 2024/1991 aż do osiągnięcia przez nie dobrego stanu, lub stałej poprawie jakości siedlisk gatunków, o których mowa w ust. 7 tego rozporządzenia aż do osiągnięcia wystarczającej jakości tych siedlisk, lub znacznie pogorszyć stan obszarów, gdzie osiągnięto dobry stan odpowiednich siedlisk i wystarczającą jakość siedlisk gatunków.*
22. Wśród przesłanek do odmowy ustalenia planu przez Ministra w proponowanym art. 22a ust 5 ustawy o lasach powinna znaleźć się także przesłanka: *Minister właściwy do spraw środowiska odmawia ustalenia planu urządzenia lasu, jeżeli: (...) a') projekt planu urządzenia lasu nie przyczynia się odpowiednio do osiągnięcia celów określonych w art 4 oraz art. 11 rozporządzenia (UE) 2024/1991 lub w krajowym planie odbudowy zasobów przyrodniczych.*

przewodniczący KPOP PROP

Otrzymują:

- Departament Leśnictwa i Łowiectwa MKiS,
- Departament Prawmy MKiŚ
- Pan Mikołaj Dorożala. Główny Konserwator Przyrody