

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: „przez 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: Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej „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., przez 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 2025 r. poz. 567 i 1795) – 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 (por. 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 i 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 r. poz. 572, z późn. zm.), dalej „k.p.a.”, (w szczególności art. 31), jak też brak jest przepisów szczególnych umożliwiających udział organizacji społecznych w postępowaniu dotyczącym uproszczonego planu urządzenia lasu, 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).

Ponadto opinie wydawane przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska mają charakter opisowy i zawierają uwagi o zróżnicowanym charakterze oraz różnym stopniu istotności. Brak jednoznacznego charakteru przedstawionych opinii oraz brak określonej w przepisach procedury odnoszenia się organu do wersji dokumentu uwzględniającej sposób ich uwzględnienia powoduje trudności w interpretacji ostatecznego stanowiska organu ochrony przyrody wobec przyjętej wersji dokumentu.

Na przestrzeni ostatnich lat zaledwie kilkakrotnie organy ochrony przyrody wydawały jednoznacznie negatywne opinie do projektów planów urządzenia lasu, wskazując na możliwe negatywne oddziaływania zaplanowanych działań na obszary Natura 2000. W toku dalszych prac projekty takie były uzupełniane, zmieniane lub wyjaśniano wątpliwości organów ochrony przyrody. Niemniej jednak w toku procedowania nie powstawała wtórna opinia potwierdzająca uzyskanie porozumienia między wnioskodawcą a organem ochrony przyrody. W związku z powyższym NIK w ramach wyników kontroli P/24/043 Tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 w Polsce” sformułował wniosek dotyczący: *„Uwzględniania, w procesie zatwierdzania PUL, stanowisk przedstawianych w opiniach regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, w szczególności w zakresie działań mających lub mogących mieć negatywny wpływ na przedmioty ochrony na obszarach Natura 2000”*, domagając się większej transparentności tego procesu.

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 jedynie 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 umożliwiłby 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 upływie 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 także 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

Zmiana w art. 5 w ust. 5

Zmiana ma na celu przesądzenie, że również zatwierdzanie przez starostę uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów komunalnych oraz wydawanie decyzji zezwalających na określone zadania lub działania z zakresu gospodarki leśnej (projektowany art. 7c) są zadaniami z zakresu administracji rządowej.

Dodanie w art. 6 ust. 1 pkt 12-15

Zmiana polega na zdefiniowaniu pojęć: „etat miąższościowy użytków rębnych”, „etat powierzchniowy użytków przedrębnych” i „pozyskanie drewna”, które dotychczas były używane w ustawie o lasach, ale nie były zdefiniowane. Ponadto określono znaczenie pojęcia „lasy komunalne”, które w związku z wprowadzanymi zmianami została zastosowana w treści ustawy.

Zmiany w art. 7

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 działań w zakresie gospodarki leśnej w przypadku braku zatwierdzonego planu urządzenia lasu. W celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych w dodawanym w art. 7 ust. 1a jednoznacznie wskazano, że zabrania się pozyskiwania drewna bez zatwierdzonej dokumentacji urządzeniowej lub niezgodnie z nią. Wyjątek stanowią przypadki, gdy pozyskanie drewna odbywa się na innej określonej w ustawie podstawie, w tym decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasu.

Wprowadzenie zakazu pozyskiwania drewna bez zatwierdzonego odpowiedniego planu lub właściwej decyzji (ust. 1a) ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia pewnych podstaw prawnych do działań w lasach. Jednakże, aby przepis ten był wykonalny i nie prowadził do paraliżu działań w sytuacjach nadzwyczajnych, konieczne jest jednocześnie określenie wyjątków — co realizuje dodawany ust. 1b.

1. Działania interwencyjne niezbędne do usunięcia bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, lub mienia

W przypadku stanu bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, lub mienia konieczne jest natychmiastowe działanie. W takich sytuacjach oczekiwanie na zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu albo na wydanie decyzji administracyjnej mogłoby prowadzić do ziszczenia się tego zagrożenia i śmierci ludzi lub uszczerbku na zdrowiu, lub powstania szkód w mieniu. Projektowany przepis umożliwi sprawne podjęcie działań, które są niezbędne do usunięcia zagrożenia. Podkreślenia wymaga, że przepis ten znajdzie zastosowanie w przypadku bezpośredniego zagrożenia, a więc wtedy, kiedy bezpośrednim skutkiem niepodjęcia tych działań będzie ziszczenie się tego zagrożenia, czyli śmierć ludzi lub rozstrój ich zdrowia, lub powstanie szkody w mieniu, w tym w lasach.

2. Usuwanie szkód w lasach, powstałych w wyniku pożarów lub innych klęsk żywiołowych

Szybka reakcja uzasadniona jest również względami związanymi z utrzymaniem właściwego stanu lasu, w związku z koniecznością szybkiego usuwania szkód wywołanych przez klęski żywiołowe. Dobrym przykładem sytuacji, w której konieczne było podjęcie pilnych działań gospodarczych na dużą skalę – nieprzewidzianych w obowiązujących dokumentach planistycznych – jest katastrofa z sierpnia 2017 roku. W nocy z 11 na 12 sierpnia przez Polskę przeszedł układ burzowy, generujący huraganowe wiatry. W wyniku tego zdarzenia uszkodzonych zostało około 80 tys. hektarów lasów, które wymagały szybkiego uprzątnięcia oraz zagospodarowania pozyskanego surowca.

Jednocześnie zapewniono (projektowany w art. 7 ust. 1c) transparentność i nadzór nad działaniami interwencyjnymi w lasach pozostających w zarządzie Lasów Państwowych, które są wyjątkiem od zasady prowadzenia gospodarki leśnej zgodnie z zatwierdzonymi planami urządzenia lasu. Wprowadzenie obowiązku niezwłocznego informowania przez nadleśniczego właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (albo osoby przez niego upoważnionej) pozwala na centralny nadzór nad działaniami nadleśnictw w sytuacjach nadzwyczajnych, oraz możliwość wstrzymania działań, jeśli ich zakres lub sposób realizacji budzi wątpliwości co do legalności lub zasadności. Natomiast zapewniony wymóg przekazywania informacji ministrowi właściwemu do spraw środowiska wzmacnia kontrolę publiczną i umożliwia reakcję na ewentualne nieprawidłowości.

Rozwiązanie to wpisuje się w hierarchiczny nadzór nad działaniami prowadzonymi w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych oraz potrzebę zapewnienia przejrzystości w gospodarowaniu zasobami Skarbu Państwa. Wprowadzenie mechanizmu raportowania i możliwości wstrzymania przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych działań minimalizuje ryzyko wykorzystania wyjątków w sposób niezgodny z założonymi celami. W tym zakresie obowiązek przekazywania informacji właściwemu dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych ma natomiast charakter informacyjny. Model zarządzania w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe funkcjonuje w oparciu o trzy szczeble organizacyjne, z tego względu przewidziano również przekazywanie stosownych informacji dyrektorowi regionalnej dyrekcji. Nie generuje to dla niego dodatkowych obowiązków, lecz zapewnia bieżącą wiedzę o działaniach podejmowanych przez nadleśnictwa na obszarze jego właściwości. Rozwiązanie to służy zachowaniu właściwego przepływu informacji w strukturze organizacyjnej Lasów Państwowych i nie wymaga nadawania dyrektorowi regionalnemu odrębnych kompetencji w tym zakresie.

Dodanie art. 7a-7c

Wobec braku możliwości prowadzenia prac związanych z pozyskaniem drewna bez 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

obowiązującego 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 braku 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, ostatecznie, 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 kontekście bezpieczeństwa narodowego istotne jest również zapewnienie, aby w przypadku braku zatwierdzonego planu urządzenia lasu możliwa była w lasach realizacja działań mających szczególne znaczenie dla obronności i bezpieczeństwa Państwa.

W celu zapewnienia możliwości prowadzenia w niezbędnym zakresie gospodarki leśnej (w tym ze względów społecznych, przyrodniczych i obronnych) oraz dla wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych i ewentualnych niekorzystnych ich następstw proponuje się określenie w przepisach prawa, tj. w projektowanym art. 7a-7b 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 (przez opiniowanie przez organy ochrony przyrody) oraz kontrolę społeczną prawidłowego wykonania procedury i zasadności rozstrzygnięcia w postaci możliwości złożenia przez organizacje ekologiczne skargi do sądu administracyjnego na decyzję ministra właściwego do spraw środowiska. Opiniowania wniosku dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu

postępowania administracyjnego, z tym że zażalenie przysługuje wyłącznie właścicielowi lasu, gdyż jest on jedyną stroną postępowania w sprawie zgody na prowadzenie gospodarki leśnej i ma bezpośredni interes prawny w pozytywnym zaopiniowaniu swojego wniosku przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Analogiczne rozwiązania określono również w odniesieniu do lasów objętych uproszczonymi planami urządzenia lasu (lasy komunalne oraz lasy wchodzące w skład Zasobu Własności Skarbu Państwa). Wynika to z faktu, że te kategorie lasu z uwagi na swój publiczny charakter podlegają również adekwatnym wymaganiom mogącym mieć wpływ na możliwość zatwierdzenia lub obowiązywania dokumentacji urządzeniowej.

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 niezależnych od siebie powodów 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. na dopełnienie terminu określonego w proponowanym brzmieniu art. 21b 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-18e 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. Wyrażenie opinii przez właściwe organy będzie miało charakter fakultatywny.

W dodawanym art. 18b przewidziano, że projekty planów urządzenia lasu dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego ustalonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 9 ust. 3 uol, które samoistnie lub wspólnie tworzą kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha, będą wymagały uzgodnienia w zakresie dotyczącym ochrony przeciwpożarowej z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej. Aktualnie obowiązek uzgadniania tego rodzaju planów z organami Państwowej Straży Pożarnej wynika z § 39 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2023 r. poz. 822, z późn. zm.). Intencją projektodawcy jest kompleksowe unormowanie procesu sporządzania i zatwierdzania planu urządzenia lasu. W związku z powyższym zasadne jest potraktowanie wyżej wskazanego zakresu jako materii ustawowej. Uzgadnianie będzie odbywało się równolegle do opiniowania projektu dokumentacji planistycznej przez inne organy, zatem nie wydłuży procesu. W praktyce jedynym takim przypadkiem może być sytuacja odmowy uzgodnienia, gdy właściciel lasu skorzysta z uprawnienia do złożenia zażalenia, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.), a następnie skargi do sądu administracyjnego na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.). Wydaje się jednak że naturalną ścieżką procedowania pozostanie dążenie do uzgodnienia planu, np. przez wyjaśnienie wątpliwości lub uwzględnienie uwag organu uzgadniającego w zakresie wskazanym w uzasadnieniu odmowy uzgodnienia.

Dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska w projektowanym art. 18c uol również 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.

Zmiana formy wyrażenia stanowiska przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w procesie zatwierdzania planów urządzenia lasu wprowadza większą przejrzystość i jednoznaczność odniesienia się organu ochrony przyrody w zakresie określenia, czy planowane działania mogą naruszać przepisy o ochronie przyrody lub negatywnie wpływać na obszary Natura 2000. Uzgodnienie jako forma wiążąca pozwala na skuteczniejsze uwzględnianie uwag organu w dokumentach planistycznych, co odpowiada zarówno na przywołane powyżej wnioski NIK, jak i na wymogi wynikające z orzecznictwa TSUE. W efekcie wzmocnieniu ulegają mechanizmy ochrony środowiska i ograniczone zostaje ryzyko nieprawidłowości w dokumentach planistycznych.

Uzgardnianie planów z RDOŚ, a w przypadku gdy dokument obejmuje obszar więcej niż dwóch województw z GDOŚ, będzie odbywało się równolegle do opiniowania projektu dokumentacji planistycznej przez inne organy, zatem nie wydłuży procesu. W praktyce jedynym takim przypadkiem może być sytuacja odmowy uzgodnienia, gdy właściciel lasu skorzysta z uprawnienia do złożenia zażalenia, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.), a następnie skargi do sądu administracyjnego na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.). Wydaje się jednak że naturalną ścieżką procedowania pozostanie dążenie do uzgodnienia planu, np. przez wyjaśnienie wątpliwości lub uwzględnienie uwag organu uzgadniającego w zakresie wskazanym w uzasadnieniu odmowy uzgodnienia.

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 urzędniową. 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 wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz dla lasów komunalnych 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). Lasy komunalne, mimo że nie należą do Skarbu Państwa, mają charakter dobra publicznego, zarządzanego przez wspólnotę samorządową. W związku z tym ich funkcjonowanie powinno uwzględniać w większym stopniu również interes społeczny, środowiskowy i lokalny oraz podlegać kontroli społecznej. Z tego względu uzasadnione jest, aby w odniesieniu do lasów komunalnych stosować podobne wymagania w zakresie przejrzystości i udziału społeczeństwa w procesie planowania gospodarki leśnej, jak w przypadku lasów Skarbu Państwa. Uzupełnienie w projekcie przepisów

odnoszących się do UPUL dla lasów komunalnych jest zatem w pełni uzasadnione i spójne z celami projektowanej nowelizacji.

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 Skarbu Państwa (w rozumieniu ustawy o lasach), będzie przeprowadzał partycypację społeczną, których celem będzie umożliwienie społeczeństwu udziału w procesie sporządzania projektu planu urządzenia lasu. Osoby i podmioty zainteresowane będą mogły składać zarówno postulaty na etapie przystąpienia do opracowywania dokumentu, jak i uwagi 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 wraz ze stosownymi dokumentami będą wykładane do publicznego wglądu w siedzibie właściciela lasu oraz zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej, jeżeli właściciel jest obowiązany do udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. 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 będą wykładane 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 liczbę składanych uwag do planu. Okres wyłożenia projektu planu urządzenia lasu oraz składania uwag 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 30 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.

Projektowane przepisy dotyczące partycypacji społecznej nie wynikają wprost z wyroku TSUE w sprawie C-432/21, niemniej jednak przez wzmocnienie standardów współpracy z interesariuszami w procesie przygotowywania dokumentacji urzędzeniowej jest zgodne z celami 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 ten sposób projekt przyczynia się do jeszcze pełniejszego wykonania wyżej wymienionego wyroku. Jednocześnie zapewnienie konstruktywnego dialogu w ramach partycypacji społecznej na etapie tworzenia dokumentacji urzędzeniowej zwiększa szansę na wypracowanie dokumentów, które potem nie będą kwestionowane przed sądami administracyjnymi. W tym kontekście partycypacja społeczna może przyczynić się do sprawniejszego procedowania planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu.

Zmiany 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 rozdrobnionych 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 w art. 19 ust. 6 przewiduje z kolei, że również uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego ustalonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 9 ust. 3,

które samoistnie lub wspólnie tworzą kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha, będą wymagały uzgodnienia, w zakresie dotyczącym ochrony przeciwpożarowej, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej. Aktualnie obowiązek uzgadniania tego rodzaju planów z organami Państwowej Straży Pożarnej wynika z § 39 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów. Intencją projektodawcy projektowane przepisy mają na celu kompleksowe unormowanie procesu sporządzania i zatwierdzania planu urządzenia lasu. W związku z powyższym zasadne jest potraktowanie wyżej wskazanego zakresu jako materii ustawowej.

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.

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. Oświadczenie to nie podlega udostępnieniu. 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 art. 21b

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 na już istniejących rozwiązaniach określonych 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. 21b 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 planu urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Proponowane w art. 21b 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. 21b ust. 4 uol określono obowiązek udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej treści wniosku wraz z załączoną dokumentacją, na którą zgodnie z projektowanym art. 21b 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 oraz inne dokumenty, o ile są wymagane odrębnymi przepisami. Zaproponowane brzmienie art. 21b ust. 3 pkt 7 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. 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. 21b ust. 7 uol mogą w trakcie procedury rozpatrywania wniosku o zatwierdzenie planu urządzenia lasu zgłaszać uwagi 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, aby prawa, które będą przysługiwać organizacjom ekologicznym, przysługiwały również reprezentatywnym organizacjom pracodawców (regulacja ta nie stanowi zatem wprost wykonania wyroku TSUE).

W toku postępowania minister właściwy do spraw środowiska, w razie stwierdzenia takiej potrzeby, może dodatkowo wystąpić o stanowisko właściciela lasu do wniesionych uwag (projektowany art. 21b ust. 9 uol). Element ten jest fakultatywny, gdyż ww. organizacje mogą ponownie wnosić uwagi, 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. 21b ust. 10 uol, w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska zamieszczane będzie również zestawienie wniesionych uwag, wraz z odniesieniem się do nich, oraz podjęte przez ministra rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej.

Projektowany art. 21b 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. 21b 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. 22b uol prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Dalej, w projektowanych art. 21b ust. 11-17 uol uregulowano kwestie sposobu rozstrzygania w sprawach o zatwierdzenie planów urządzenia lasu, jak również, w myśl projektowanego art. 21b ust. 18 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. 21b 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. 21b ust. 15 uol) lub fakultatywny (projektowany art. 21b ust. 16 uol). Minister właściwy do spraw środowiska odmawia zatwierdzenia planu urządzenia lasu, jeżeli projekt planu urządzenia lasu

jest niezgodny z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (nie tylko przepisami ustawy o lasach, ale także innymi przepisami, w szczególności przepisami dotyczącymi form ochrony przyrody), jest niezgodny z celami lub zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej lub celami ochrony przyrody, 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. Przy czym w zakresie wymogu zgodności PUL z celami ochrony przyrody uszczegółowiono w przepisie, że przesłanką odmowy zatwierdzenia PUL będzie niezgodność ze sposobami realizacji celów ochrony przyrody określonymi w dokumentach, o których mowa w art. 3 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, np. niezgodność projektu PUL z programami ochrony gatunków.

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, w przypadku przedstawienia negatywnej opinii do projektu planu urządzenia lasu przez: dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, dyrektora parku krajobrazowego, dyrektora zespołu parków krajobrazowych, rady gminy, organu wojaskowego, dyrektora urzędu morskiego lub wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Zmiana art. 22

W związku z wprowadzanymi zmianami oraz projektowanymi przepisami przewiduje się uchylenie ust. 1 oraz nadanie ust. 2 nowego brzmienia. W nowym brzmieniu ust. 2 doprecyzowano, że w przypadku lasów niebędących własnością Skarbu Państwa uproszczone plany urządzenia lasu zatwierdzane są przez starostę w drodze decyzji administracyjnej. Obowiązujące obecnie przepisy ustawy o lasach nie precyzują formy zatwierdzania uproszczonych planów urządzenia lasu, co w praktyce skutkuje różnorodnymi sposobami realizacji tego obowiązku przez starostów, np. w formie zarządzeń. Jednocześnie wskazano, że przepisy te nie mają zastosowania do uproszczonych planów urządzenia lasu sporządzanych dla lasów komunalnych – kwestia ich zatwierdzania została uregulowana odrębnie w projektowanym art. 22a.

Dodanie art. 22a

W proponowanym art. 22a uol, stanowi się, że starosta zatwierdza uproszczony plan urządzenia lasu w drodze decyzji administracyjnej dla lasów komunalnych (ust. 1), a właściciel lasu jest stroną postępowania (ust. 5). Jednocześnie – analogicznie jak w odniesieniu do regulacji dotyczącej planów urządzenia lasu – również w przypadku uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów komunalnych – w projektowanym art. 22a ust. 8 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 udział w specjalnie określonym trybie składania uwag do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu (projektowany art. 22a ust. 10) – analogicznie do zasad stanowiących dla planów urządzenia lasu.

Projekt ustawy przewiduje, że wszczęcie postępowania o zatwierdzenie planu urządzenia lasu uzależnione jest od złożenia wniosku właściciela lasu wraz z niezbędnymi załącznikami, który to właściciel również wcześniej musi zadbać o uzyskanie właściwych opinii i uzgodnień (projektowany art. 22a ust. 2 i 4 uol). Zaprojektowano również 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. Dlatego w celu wzmocnienia roli organu ochrony przyrody, tożsamo do planów urządzenia lasu, zastępuje się opiniowanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów komunalnych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska formą wiążącą, tj. uzgodnieniem.

Lasy komunalne 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 do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu w celu rozpatrzenia przez organ zatwierdzający (projektowany art. 22a ust. 9 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

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 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. 22b 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 liczonym od dnia udostępnienia decyzji w Biuletynie Informacji Publicznej, który został przewidziany jako platforma informacyjna w zakresie prowadzonych postępowań dla wszystkich zainteresowanych procesem (projektowany art. 22b ust. 3 uol). W Biuletynie Informacji Publicznej umieszczana ma być również informacja o wniesionej skardze (projektowany art. 22b 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 to minister 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. 22b ust. 1 uol odstąpiono od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w przypadku zatwierdzania przez właściwego ministra planów urządzenia lasu (co w istocie stanowi o rezygnacji z możliwości wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ministra). 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. 22c

Projektowany przepis przewiduje możliwość sądowej kontroli przez organizacje ekologiczne uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów komunalnych, a ponadto realizuje konstytucyjne gwarancje dotyczące prawa do sądu. Aktualnie doktryna i orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie uznają 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 w Biuletynie Informacji Publicznej wniosku o zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów komunalnych, do złożenia skargi na zasadach analogicznych do tych wprowadzanych w przypadku skargi na decyzję ministra właściwego do spraw środowiska zatwierdzającą plan urządzenia lasu lub uproszczony plan 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 dla lasów komunalnych. Brak takiej regulacji generowałby ryzyko omijania nowych, wprowadzanych projektowaną ustawą zasad przez 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. 18d 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.

Dodanie w art. 35 ust. 6

Projektowany przepis ma na celu doprecyzowanie zakresu odpowiedzialności nadleśniczego za zdarzenia w lesie wynikające z działania sił przyrody (naturalnych procesów przyrodniczych). Las charakteryzuje się występowaniem często nieprzewidywalnych zjawisk przyrodniczych, takich jak przewrócenie się drzew na skutek wichury czy odłamanie konarów, których nie sposób całkowicie wyeliminować, nawet przy właściwej pielęgnacji drzewostanu.

Dotychczasowa interpretacja art. 35 ust. 1 prowadziła do przypisywania nadleśniczemu odpowiedzialności za wszystkie wypadki związane ze stanem lasu, co w praktyce skutkowało niesprawiedliwym obciążeniem służby leśnej za zdarzenia, którym realnie nie można było zapobiec.

Projektowany przepis ma na celu przywrócenie równowagi między ochroną przyrody a odpowiedzialnością zarządców lasów, uwzględniając specyfikę środowiska leśnego jako przestrzeni naturalnej, w której pewien poziom ryzyka dla człowieka jest nieunikniony.

Wprowadzane wyłączenie odpowiedzialności nadleśniczego dotyczy szkód wynikających z działania sił przyrody (naturalnych procesów przyrodniczych), a także sytuacji gdy do wypadku dochodzi wyłącznie na skutek działania osoby poszkodowanej lub osoby trzeciej, za którą nadleśniczy nie ponosi odpowiedzialności.

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, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, 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 do 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 wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasu albo zgody na wykonanie określonych zadań lub czynności z zakresu gospodarki leśnej, jak też niezgodnie z zatwierdzonym planem urządzenia lasu, uproszczonym planem urządzenia lasu, decyzją określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej wydaną na podstawie inwentaryzacji stanu lasu, 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 ochronie 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. 18c 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 wskutek 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 – zmiany w ustawie ooś

Dodawany art. 54 ust. 1a ustawy ooś przewiduje, że dla planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu, które podlegają strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, uzgodnienie w rozumieniu ustawy ooś zastępuje opiniowanie przez organy, o których mowa w art. 57 tej ustawy. Przyjęte rozwiązanie ma charakter porządkujący, zapewniający spójność regulacyjną między przepisami ustawy ooś a projektem zmiany ustawy o lasach.

Mając na względzie projekt zmiany ustawy o lasach, należy podkreślić, że projektowana regulacja nie prowadzi do ograniczenia skuteczności systemu ochrony środowiska – przeciwnie, wzmacnia pozycję organu ochrony przyrody, który w ramach projektowanej procedury uzyskuje rzeczywisty wpływ na

zatwierdzenie dokumentów planistycznych. Odmowa uzgodnienia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska ma charakter wiążący i skutkuje niedopuszczalnością przekazania projektu planu do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Projektowany art. 54 ust. 2a ustawy ooś wprowadza natomiast przepis szczególny dla planów urządzenia lasu oraz uproszczonych planów urządzenia lasu sporządzanych dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i lasów komunalnych, które podlegają strategicznej ocenie na środowisko. W odniesieniu do tych dokumentów, udział społeczeństwa zapewnia się zgodnie z art. 18d ustawy o lasach, a raport z partycypacji społecznej zastępuje uzasadnienie, o którym mowa w art. 42 pkt 2 ustawy ooś.

Projektowana zmiana wynika z potrzeby dostosowania przepisów ustawy ooś do modelu partycypacji społecznej, przewidzianego w projekcie zmiany ustawy o lasach. Wskazany model partycypacji społecznej obejmuje szereg działań, w tym: obowiązek informacyjny właściciela lasu o przystąpieniu do sporządzania projektu planu (realizowany m.in. przez BIP, ogłoszenia lokalne, stronę internetową lub media społecznościowe) możliwość składania postulatów i uwag – zarówno po ogłoszeniu o rozpoczęciu prac, jak i po wyłożeniu projektu planu – organizację spotkania w celu przedstawienia projektu oraz obowiązek sporządzenia raportu zawierającego zestawienie zgłoszonych stanowisk wraz z odniesieniem się do nich.

Raport z partycypacji społecznej – jako dokument kończący procedurę – nie tylko zawiera elementy wymagane w art. 42 pkt 2 ustawy ooś (informację o uwagach i odniesieniu się do nich), ale również dokumentuje cały przebieg procesu konsultacyjnego, obejmującego działania informacyjne, zebranie stanowisk i ich analizę.

Zastępuje on zatem uzasadnienie, o którym mowa w art. 42 pkt 2 ustawy ooś, w sposób zapewniający pełniejszą informację i większą przejrzystość, zgodnie z zasadą udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących środowiska. W konsekwencji, dokument ten – jako bardziej rozbudowany – w pełni realizuje cel uzasadnienia, o którym mowa w art. 42 pkt 2, a także wzmacnia transparentność i jakość procesu planistycznego.

Art. 5 – zmiany w ustawie – Prawo wodne

W ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne w art. 240 w ust. 3 po pkt 19 dodaje się pkt 19a przewidujący, że regionalne zarządy gospodarki wodnej będą opiniować projekty planów urządzenia lasu w zakresie ochrony wód powierzchniowych i podziemnych oraz obszarów chronionych, a także retencji zlewni oraz w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym.

Art. 6 – przepisy przejściowe

Wobec istotnych zmian, obejmujących zakres, warunki i tryb sporządzania dokumentacji urządzeniowej dla lasów, art. 6 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. 7 – przepisy przejściowe

Zgodnie z projektowanym przepisem, do dokumentów sporządzonych i przedłożonych do zatwierdzenia przed dniem wejścia w życie ustawy, a także do dokumentów złożonych w terminie 6 miesięcy od tego dnia, stosowane będą dotychczasowe przepisy w zakresie procedury sporządzania dokumentacji urządzeniowej. Jednocześnie ich zatwierdzanie będzie następowało w drodze decyzji administracyjnej.

Wprowadzenie takiego rozwiązania jest uzasadnione istotnymi zmianami wprowadzanymi przez ustawę, które nakładają nowe obowiązki na właścicieli lasów na etapie sporządzania planów urządzenia lasu oraz uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów komunalnych. Zmiany te obejmują m.in. kwestii udziału społeczeństwa w procesie tworzenia dokumentacji oraz konieczność uzyskania w zdecydowanie szerszym zakresie opinii lub uzgodnień od organów właściwych w specjalistycznych obszarach, których plan dotyczy.

Zastosowanie nowych wymagań do wszystkich planów niezatwierdzonych w dniu wejścia w życie ustawy, w tym również do projektów zaawansowanych, dla których złożono już wnioski lub które są na końcowym etapie przygotowania, skutkowałoby koniecznością ich dostosowania do nowych przepisów. Taki obowiązek prowadziłby do istotnych opóźnień w składaniu dokumentów. Oszacowano, że czas potrzebny na dostosowanie dokumentacji mógłby wynieść nawet do 6 miesięcy.

Projektowany art. 7 ust. 1a ustawy zmienianej w art. 1 przewiduje zakaz pozyskiwania drewna bez zatwierdzonego planu urządzenia lasu, zatwierdzonego uproszczonego planu urządzenia lasu albo decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej, wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasu.

W okresie niezbędnym na dostosowanie dokumentacji do nowych wymagań mogłoby dojść do czasowego wstrzymania prowadzenia gospodarki leśnej na znacznych obszarach kraju. Taka sytuacja stwarzałaby ryzyko istotnych zakłóceń na rynku surowca drzewnego oraz trudności w realizacji zawartych umów na prace leśne.

W celu uniknięcia takich skutków zaproponowano, aby dokumenty, które nie zostaną złożone w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, były już przygotowywane zgodnie z nowymi wymaganiami. Natomiast w odniesieniu do projektów zaawansowanych, których dostosowanie do nowych przepisów mogłoby opóźnić ich złożenie, przewidziano możliwość stosowania przepisów dotychczasowych – w celu zapewnienia ciągłości prowadzenia gospodarki leśnej. Przygotowanie projektu planu urządzenia lasu wymaga bowiem znacznego nakładu pracy i czasu, a co za tym idzie także nakładów finansowych. Przygotowywanie tych projektów rozpoczyna się na wiele miesięcy przed ich przedłożeniem do

zatwierdzenia przez ministra, a zatem konieczny jest okres przejściowy, w którym już przygotowane albo będące na ukończeniu projektu planów będą mogły być przedłożone zgodnie z dotychczas obowiązującymi przepisami.

Należy podkreślić, że odstępstwo to nie dotyczy procedury zatwierdzania dokumentów ani prawa do wniesienia skargi.

Jednocześnie projekt ustawy przewiduje natychmiastowe wejście w życie przepisów wykonujących wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-432/21, w zakresie zapewnienia udziału właściwych organizacji społecznych, w tym ekologicznych, w postępowaniu o zatwierdzenie dokumentów oraz możliwości ich zaskarżania do sądów.

Proponowane rozwiązanie stanowi kompromis, który równoważy potrzebę zapewnienia ciągłości gospodarki leśnej z koniecznością wdrożenia nowych standardów proceduralnych wynikających z prawa unijnego.

Art. 8 – przepis o wejściu w życie projektowanej ustawy

Przepis określa termin wejścia w życie projektowanej ustawy na 30 dni od dnia ogłoszenia. Zgodnie z art. 7 projektowanej ustawy do planów przedłożonych przed dniem wejścia w życie ustawy i do 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie 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 po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy plany będą natomiast zatwierdzane zgodnie z nowymi przepisami. W świetle projektowanego art. 21b 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.

Wyjątkiem w odniesieniu do przewidzianego terminu wejścia w życie projektowanej ustawy jest termin wejścia w życie art. 1 pkt 14 w zakresie art. 23b dotyczącego obowiązku przedłożenia analizy gospodarki leśnej w minionym okresie w terminie 6 miesięcy od końca okresu obowiązywania planu urządzenia lasu (1 stycznia 2027 r.). Konieczność rozdzielenia powyższych terminów jest naturalną konsekwencją uchylecia pkt 2 w art. 18 ust. 4 uol i zniesienia obowiązku 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. 21b ust. 2 uol.). Projekty planów urządzenia lasu na lata 2026-2036 powinny zostać przedłożone do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska przed dniem 1 stycznia 2026 r., kiedy to ekspirują. Będą one sporządzane na zasadach dotychczasowych, tj. jednym z ich elementów będzie jeszcze nadal analiza gospodarki leśnej w minionym okresie. Dopiero projekty planów urządzenia lasu na okres 2027-2036,

które powinny zostać przedłożone do zatwierdzenia do dnia 1 października 2026 r., zgodnie z projektowanymi przepisami nie będą już zawierały analizy gospodarki leśnej w minionym okresie. Przedmiotowe analizy zostaną bowiem przedłożone w terminie 6 miesięcy od końca okresu obowiązywania dotychczasowych planów urządzenia lasu, które wyekspirują 31 grudnia 2026 r.

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 urządzenia 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 mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.