



PROP-KPOP/2025-05.

11 czerwca 2025 r.

Opinia

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw (UD61, wersja z 30 maja 2025 r.)

W odpowiedzi na prośbę Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Pana Mikołaja Dorożały, o zaopiniowanie nowej wersji projektu *ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw* (nr UD61 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów), Komisja PROP ds. Prawa Ochrony Przyrody w imieniu i z upoważnienia Rady przedstawia następujące stanowisko:

Deklarowanym celem regulacji jest usunięcie uchybienia prawu Unii Europejskiej, wskazanego w pkt 2 wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21: „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.”.

Ponadto, zdaniem autorów projektu, celem regulacji jest usunięcie uchybienia wskazanego w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 kwietnia 2018 r. sprawa C-441/17 w części dotyczącej odpowiedniej oceny oddziaływania na obszar. Wyrokiem tym TSUE w pkt 1 tiret pierwsze orzekł: „na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/WE z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r., poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża bez upewnienia się, że aneks ten nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty i obszaru specjalnej ochrony PLC200004 Puszcza Białowieża”.

W związku z wyrokami TSUE C-432/21 i C-441/17 PROP przedstawiała już opinię PROP-KPOP/2024-01 z 5 maja 2024 r. w sprawie kierunków niezbędnych zmian w przepisach dotyczących planów urządzenia lasu, a następnie opinię PROP-KPOP/2024-10 z 9 września 2024 r. do poprzedniej wersji projektu ustawy.

Pozytywnie oceniamy główne założenia aktualnego projektu, obejmujące w szczególności:

- jasne określenie, że wykonywanie zadań i czynności z zakresu gospodarki leśnej co do zasady nie jest możliwe bez sporządzenia projektu planu urządzenia lasu i jego zatwierdzenia – jak również odpowiedni przepis karny, określający że „wyrąb

drewna” nieujęty w planie lub w odpowiedniej decyzji jest penalizowany jako wykroczenie;

- wymóg uzgodnienia projektu planu urządzenia lasu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska;
- wymóg uzyskania opinii o projekcie planu urządzenia lasu, m.in. od PGW Wody Polskie, dyrektora parku krajobrazowego i rady gminy;
- możliwość wiążącego wskazywania przez Ministra zakresu niezbędnych zmian w planie urządzenia lasu, w szczególności gdy proponowane rozwiązania nie zapewniają realizacji celów lub zasad trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, lub celów ochrony przyrody;
- zasadę zatwierdzania planu urządzenia lasu decyzją administracyjną,
- możliwość zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji zatwierdzającej plan urządzenia lasu, co na podstawie przepisów ogólnych daje możliwość wstrzymania wykonania tej decyzji przez sąd.

Przedstawiamy jednak następujące uwagi, wskazujące że projekt nie powinien być zaakceptowany w obecnym kształcie i wymaga dalszej poprawy.

1. Proponowane art 7a-7c ustawy zmienianej budzą zasadnicze wątpliwości.

Proponowane przepisy przewidują, że organ właściwy do zatwierdzenia planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu mógłby wydać decyzję zezwalającą na wykonywanie określonych czynności ujętych w planie jeszcze zatwierdzonym lub w planie, którego wykonanie zostało wstrzymane przez sąd administracyjny. Jedynym wymogiem formalnym nałożonym w związku z wydaniem takiej decyzji miałoby być uzyskanie opinii od RDOŚ (art. 7a ust. 4, art. 7c ust. 3), a zażalenie na tę opinię miałoby przysługiwać tylko właścicielowi lasu. Projekt dopuszcza udział w postępowaniu organizacji ekologicznych, ale nie precyzuje, skąd miałyby się one dowiedzieć o prowadzonym postępowaniu.

Pierwsza sytuacja - wydanie decyzji zezwalającej na częściowe wykonywanie niezatwierdzonego planu - jest wątpliwa z punktu widzenia ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Oznaczałaby de facto, że organ prowadziłby równocześnie dwa postępowania administracyjne dotyczące nakładającego się zakresu merytorycznego. Krąg uczestników tych postępowań byłby przy tym różny (np. organizacje ekologiczne nie mogłyby uczestniczyć na prawach strony w postępowaniu o zatwierdzenie planu, podczas gdy mogłyby uczestniczyć w tym charakterze w postępowaniu o zezwolenie na wykonywanie niektórych czynności). Podmioty zainteresowane postępowaniem o zatwierdzenie planu (np. organizacje ekologiczne które złożyły uwagi i wnioski oraz organy opiniujące projekt planu) niekoniecznie w ogóle dowiedziałyby się o postępowaniu o zezwolenie.

Jeszcze poważniejsze zastrzeżenia nasuwa druga sytuacja: wydanie decyzji zezwalającej na wykonywanie pewnych czynności przewidzianych w planie, którego wykonanie zostało wstrzymane przez sąd administracyjny. Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi taka ingerencja organu administracji w meritum rozstrzygnięcia sądu. Przede wszystkim jednak taka konstrukcja jest nie do przyjęcia z perspektywy wyroku TSUE z 2 marca 2023 r. (sprawa C-432/21), który Polska chce wdrożyć projektowaną ustawą. Aby kontrola sądowa mogła być uznana za skuteczną, sąd musi mieć możliwość skutecznego wstrzymania wykonania kontrolowanego aktu, tak by do

czasu zakończenia kontroli nie wywarł on wpływu na środowisko. Tymczasem, w myśl proponowanej regulacji, organ administracji mógłby zezwolić na wykonanie niektórych czynności objętych takim zabezpieczeniem, a tym samym na niektóre skutki dla środowiska - i to w ogóle bez wiedzy sądu oraz bez wiedzy uczestników postępowania toczącego się przed tym sądem. Nadal uchylałoby to prawo do sądu, gwarantowanemu Konwencją z Aarhus.

Rekomendujemy rezygnację z dodawania art. 7a-7c do ustawy zmienianej.

2. Przesłanki do odmowy zatwierdzenia planu w art. 22 ust. 14 ustawy zmienianej powinny powtarzać wszystkie wady będące przesłankami do wezwania o zmianę planu wymienione w ust. 11. Tj. powinien być obowiązek odmowy zatwierdzenia planu w przypadku faktycznego zaistnienia tych przesłanek, a nie tylko w przypadku, gdy Minister wezwie do usunięcia tych wad, a nie zostaną one usunięte. Jest to istotne dla umożliwienia efektywnej kontroli sądowej zatwierdzenia planu (sąd musi mieć materialnoprawne podstawy do usunięcia ewentualnego uchybienia polegającego na tym, że Minister nie skorzystał z ust. 11 pomimo istnienia przesłanek do tego). W obecnej wersji projektu ta potrzeba została „prawie” zrealizowana, tj. w ust. 14 wymieniono wszystkie przesłanki, ale z wyjątkiem „niezapewnienia realizacji celów ochrony przyrody”. **Rekomendujemy więc, by proponowanemu art. 22 ust. 14 pkt 1b ustawy zmienianej nadać brzmienie „nie zapewnia realizacji celów lub zasad trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, lub celów ochrony przyrody”.**
3. Fakt, że *prognoza oddziaływania na środowisko nie spełnia warunków określonych w art. 51 i art. 53 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*, powinien stanowić materialnoprawną podstawę do odmowy zatwierdzenia planu, także jeżeli zostanie ujawniony dopiero w toku postępowania przed Ministrem o zatwierdzenie planu, a nie tylko gdy zostanie wyrażony jako odmowa uzgodnienia przez RDOŚ. Może zdarzyć się, że istotne i krytyczne wady prognozy nie zostaną dostrzeżone przez RDOŚ, a zostaną wskazane dopiero w trybie art. 22 ust. 7. Konieczne jest, by reakcją organu na taki fakt mogła być odmowa zatwierdzenia planu – a brak takiej reakcji mógł być badany w trybie kontroli sądowej. Jest to szczególnie istotne dla skuteczności wdrożenia wyroku C-432/21, jako że to zwykle w prognozie oddziaływania środowisko jest realizowane badanie oddziaływania na obszar Natura 2000, a z utrwalonego orzecznictwa TSUE wynika, że wady jakościowe tej oceny muszą być traktowane jako przeszkoda do zatwierdzenia ocenianego planu. **Rekomendujemy więc, by w proponowanym art. 22 ust. 14 pkt 1c ustawy zmienianej nadać brzmienie „został sporządzony z naruszeniem przepisów o partycypacji społecznej lub przepisów o ocenie oddziaływania planów i programów na środowisko, które mogło mieć istotny wpływ na projekt”.**
4. Prawo skargi na zatwierdzenie planu urządzenia lasu powinien mieć także samorząd województwa, mający interes prawny w ochronie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. Gospodarka leśna określona planem urządzenia lasu lub uproszczonym planem urządzenia lasu może mieć istotny wpływ na cele ochrony tych form ochrony przyrody. W szczególności, powinna być możliwa kontrola sądowa zatwierdzenia planu przez Ministra wbrew negatywnej opinii dyrektora parku

krajobrazowego, inicjowana przez organ odpowiedzialny za ochronę tego parku. **Rekomendujemy dodanie, w proponowanym art. 22c ust. 2 ustawy zmienianej słów „samorząd województwa, jeżeli plan obejmuje lasy parku krajobrazowego lub na obszarze chronionego krajobrazu w granicach tego województwa”.**

5. Projekt uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasu należącego do osób fizycznych lub wspólnot gruntowych również powinien podlegać uzgodnieniu z RDOS oraz przynajmniej zaopiniowaniu przez dyrektora parku krajobrazowego i dyrektora RZGW PGW Wody Polskie. Gospodarowanie w lasach prywatnych również może istotnie oddziaływać na obszary chronione (w tym obszary Natura 2000), krajobraz i retencyjne funkcje lasu. **Rekomendujemy odpowiednie uzupełnienie proponowanych przepisów.**
6. Przepisy o partycypacji społecznej w sporządzaniu projektu planu urządzenia lasu, zaproponowane jako art. 18c ustawy zmienianej, nie odpowiadają współczesnym standardom dobrej partycypacji. W szczególności:
 - a. W dzisiejszych czasach wszystkie konsultowane materiały powinny być obowiązkowo dostępne do konsultacji w formie elektronicznej, a nie tylko „wykładane w siedzibie nadleśnictwa”. Przez „projekt planu”, udostępniany do finalnej konsultacji, należy przy tym rozumieć materiał w formie nieograniczającej technicznych możliwości jego analizy - a więc np. mapy w formie cyfrowych warstw informacji przestrzennej; podstawowe dane taksacyjne i dane o planowanych zabiegach w cyfrowej formie bazodanowej;
 - b. Proces partycypacji społecznej, o ile ma rzeczywiście służyć zapewnieniu udziału społeczeństwa w planowaniu, powinien trwać przez cały okres prac nad planem. *Możliwość wnoszenia opinii, postulatów i wniosków dotyczących prowadzenia gospodarki leśnej w lasach objętych projektem planu urządzenia lasu* nie powinna być ograniczona do 21-dniowego okna czasowego po ogłoszeniu do przystąpienia planu, a powinna być otwarta aż do chwili sporządzenia finalnego projektu planu. Proces partycypacji powinien przy tym mieć charakter interaktywny, tj. - dopóki projekt planu nie przybierze finalnej formy - umożliwiać dyskusję nad poszczególnymi postulatami i wnioskami, w tym nad proponowanymi przez autora planu sposobami ich uwzględnienia lub nieuwzględnienia w planie;
 - c. Jeżeli proponowana partycypacja społeczna miałyby integrować także elementy udziału społecznego w ramach strategicznej oceny oddziaływania projektu planu na środowisko, to projekt planu musi być udostępniany do finalnych konsultacji wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (co należy wyraźnie zastrzec w ustawie), a proponowane przepisy w żadnym punkcie nie mogą być słabsze od przepisów ogólnych o strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko - obecnie stosowanych także wobec ocen oddziaływania planów urządzenia lasu.
 - d. Celem partycypacji społecznej jest maksymalne uwzględnienie uwag społeczeństwa, a nie tylko „odnoszenie się do uwag” otrzymanych od społeczeństwa. Raport z partycypacji powinien zawierać zestawienie uwag wraz z informacją w jaki sposób każda z tych uwag została wzięta pod uwagę i w jakim zakresie została uwzględniona (tak jak sformułowano obecnie w art. 42 ust 2 ustawy o oś), a nie tylko „odniesienie się do uwag”.

Rekomendujemy zasadnicze przebudowanie przepisów dotyczących partycypacji - z wykorzystaniem powyższych uwag oraz z wykorzystaniem standardów wypracowanych przez samo Ministerstwo Klimatu i Środowiska w drodze partycypacji społecznej zorganizowanej jako Ogólnopolska Narada o Lasach. Jeżeli poważnie traktować deklaracje Ministra co do zamiaru uspołecznienia planowania gospodarki leśnej, to przepisy o partycypacji społecznej w proponowanej ustawie powinny być nie gorsze, niż przepisy o partycypacji społecznej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

7. Proponowane brzmienie art. 22 ustawy zmienianej wprost wyklucza organizacje społeczne jako strony w postępowaniu o wydanie decyzji administracyjnej w przedmiocie zatwierdzenia PUL, wyłączając stosowanie art. 31 k.p.a. W projekcie uprawnienia organizacji ekologicznych powołujących się na swoje cele statutowe, prowadzących działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody co najmniej 12 miesięcy przed dniem zamieszczenia wniosku, oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców, ograniczono tylko do możliwości składania uwag, a nie umożliwiono im standardowego udziału na prawach strony. Jeżeli takie organizacje będą zainteresowane sprawą, to ich pełny udział w postępowaniu (w tym możliwość interaktywnego odnoszenia się do innych uwag i dowodów, składania wniosków dowodowych, odnoszenia się do ewentualnych zmian i uzupełnień dokonywanych w trybie ust. 11) jest pożądanym, ponieważ ograniczy ryzyko skarg do sądu administracyjnego na zapadłe rozstrzygnięcie. Przede wszystkim jednak taka konstrukcja stoi w sprzeczności z wartościami wyrażonymi w wyroku TSUE, który omawiana nowelizacja ma za zadanie wdrożyć (motyw 176 wyroku) - "obowiązek zapewnienia przez Rzeczpospolitą Polską możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o skuteczne zbadanie pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu (...)". Nieuwzględnienie eksperckich stanowisk organizacji społecznych nie będzie podlegało rygorom regulowanym przez KPA, a to oznacza, że ich pominięcie nie będzie mogło stanowić samodzielnej przesłanki zaskarżenia decyzji ministra do sądu. Dodatkowo art. 6 ust. 1 lit. b Konwencji z Aarhus stanowi o konieczności zapewnienia zainteresowanej społeczności bycia stroną w postępowaniu, a nie tylko uczestniczenia w składaniu uwag. **Rekomendujemy, by z projektu ustawy usunąć przepis wyłączający stosowanie art. 31 k.p.a, a uprawnienia organizacji ekologicznych i organizacji pracodawców określić w sposób analogiczny do art. 44 ustawy ooś (tj. by obejmowały one także udział na prawach strony w postępowaniu).**
8. Proponowany art. 18b ustawy zmienianej przewiduje uzgodnienie RDOŚ (co należy ocenić pozytywnie), ale stanowi, że stroną postępowania jest wyłącznie właściciel lasu. Organizacja ekologiczna nie będzie więc mieć żadnej możliwości zakwestionowania postanowienia uzgadniającego RDOŚ; jako że przepisy nie przewidują jej udziału w postępowaniu głównym, któremu służy to postępowanie wpadkowe. Wątpliwa w tym kontekście będzie możliwość zakwestionowania merytorycznego postanowienia RDOŚ w ewentualnej skardze do sądu administracyjnego na zatwierdzenie planu. Uchybienie wskazane wyrokiem C-432/21 nie zostanie więc w pełni usunięte. **Rekomendujemy, by w sprawie uzgodnienia RDOŚ, projekt nadawał organizacjom ekologicznym uprawnienie do udziału w postępowaniu i do zażalenia, w sposób analogiczny do art. 44 ustawy ooś.**

9. Do terminu na zatwierdzenie planu przez Ministra, określonego w proponowanym art. 22 ust. 12 ustawy zmienianej, **nie powinien wliczać się czas wyznaczony na ewentualne uzupełnienia lub zmiany dokonywane w trybie ust. 11.**

Jednocześnie przedstawiamy następujące wnioski dotyczące koniecznych uzupełnień projektu:

10. Konieczne są przepisy umożliwiające usunięcie naruszenia stwierdzonego wyrokiem C-432/21 także w stosunku do planów urządzenia lasu zatwierdzonych lub przedstawionych do zatwierdzania przed wejściem w życie ustawy. Zwracamy tu uwagę, że również po wydaniu wyroku TSUE Minister kontynuował i kontynuuje zatwierdzanie planów urządzenia lasu, a wśród planów zatwierdzonych w trybie niezgodnym z prawem UE mogą znaleźć się plany dotyczące nadleśnictw, w których gospodarka leśna silnie oddziałuje na obszary Natura 2000, cele ochrony przyrody lub funkcje społeczne lasów. W związku z tym, **rekomendujemy uzupełnienie projektu o takie przepisy.**
11. Lasy są istotne m.in. dla ogółu społeczeństwa jako miejsce rekreacji, dla turystyki będącej elementem rozwoju lokalnego, dla gospodarowania wodami, dla realizacji zobowiązań klimatycznych i innych zobowiązań środowiskowych państwa. W granicach określonych prawem UE oraz ustawą o lasach, państwo powinno mieć możliwość określania i realizowania swojej polityki względem lasów będących jego własnością, obejmującej m.in. strategiczne określanie sposobów współrealizacji celów określonych w art. 7 ustawy o lasach (w tym określania obszarów i miejsc priorytetowych dla poszczególnych celów). Plan urządzenia lasu państwowego powinien w konsekwencji być sporządzony nie tylko w sposób zgodny z ustawą o lasach, ale także z uwzględnieniem takiej polityki państwa w stosunku do lasów. Aby realizacja takiej polityki była możliwa, Minister powinien mieć możliwość wpływu na treść planów urządzenia lasu w kierunku wpasowania ich w politykę państwa. W praktyce oznacza to możliwość wzywania do dostosowania planu urządzenia konkretnego obszaru lasu państwowego do polityki państwa względem lasów. **Rekomendujemy, by w art. 22 ust. 11 po słowach „celów ochrony przyrody” dodać słowa „lub nie umożliwiają realizacji polityki państwa względem lasów”.**
12. W związku z wejściem w życie Rozporządzenia UE 2024/1991 w sprawie odbudowy siedlisk przyrodniczych (rozporządzenie NRL), konieczne jest wskazanie, jako przesłanki obligatoryjnej odmowy zatwierdzenia planu, niezgodności z przepisami tego rozporządzenia. Na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 4 tego rozporządzenia, Polska, jako państwo członkowskie UE, zobowiązana jest do odbudowy siedlisk przyrodniczych w lasach, a środkami tej odbudowy będą nieuchronnie środki ujmowane w planach urządzenia lasu (np. wykonanie określonych działań z zakresu gospodarki leśnej zapewniających odbudowę stanu lub arealu siedliska przyrodniczego, lub przeciwnie – brak działań, umożliwiający spontaniczną renaturyzację siedliska przywódczego). Podobny obowiązek ma Polska na podstawie art. 4 ust. 7 w stosunku do siedlisk wybranych gatunków. W związku z art. 4 ust. 11 i 12, konieczne jest analizowanie możliwych planów i przedsięwzięć mogących potencjalnie pogarszać stan siedlisk objętych środkami odbudowy i siedlisk będących w dobrym stanie, pod kątem zapewnienia, że ich stan nie będzie się pogarszał a będzie ulegał poprawie – i nawet jeśli cel dotyczy poziomu regionu biogeograficznego, to wymagane jest wykazanie, że każde ewentualne lokalne pogorszenie nie wpłynie negatywnie na osiągnięcie tego celu. W

związku z tym, **rekomendujemy, by w art. 22 ust. 14 dodać pkt 2a o brzmieniu: “projekt planu urządzenia lasu nie jest zgodny z celami wynikającymi z art. 4 ust. 1, 3 i 7 lub z wymogami art. 4 ust. 11 i 12 Rozporządzenia UE 2024/1991, dotyczącymi ekosystemów leśnych i siedlisk przyrodniczych w lasach”.**

13. Wbrew deklaracji w uzasadnieniu projektu, proponowane regulacje nie usuwają uchybień stwierdzonych w wyroku TSUE C-441/17. Zastrzeżenia, podniesione w tym wyroku wobec aneksu do planu urządzenia lasu jednego z nadleśnictw, dotyczyły głównie metodyki i jakości przeprowadzonej oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, a projekt ustawy nie reguluje tych aspektów. Ustawodawca pozostaje też w bezczynności, jeśli chodzi o wdrożenie drugiej części wyroku TSUE C-432/21, dotyczącej ochrony gatunkowej w lasach - uchylenie art. 14b ustawy o lasach nie do końca rozwiązało wskazywane przez Trybunał problemy. W tych sprawach planujemy wydanie odrębnych opinii.

Przewodniczący Komisji

Otrzymują:

- Główny Konserwator Przyrody, Podsekretarz Stanu w MKiS, Pan Mikołaj Dorożala