

## Studium przypadku

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Ministra Środowiska  
zatwierdzającą aneks do Planu Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Białowieża



ENG summary at the end of the document.

<b>Data wydania orzeczenia, nazwa sądu oraz sygnatura sprawy</b>	<p>Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r. II OSK 2336/17 o oddaleniu skarg kasacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich, Stowarzyszenia Pracownia Na Rzecz Wszystkich Istot i Fundacji ClientEarth Prawnicy Dla Ziemi.</p> <p>Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 2787/16 o odrzuceniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich.</p>
<b>Dane referencyjne (strony postępowania, uczestnicy postępowania, pełnomocnicy)</b>	<p>Strony: Rzecznik Praw Obywatelskich Minister Środowiska</p> <p>Uczestnicy postępowania: Fundacja ClientEarth Prawnicy Dla Ziemi Stowarzyszenie Pracownia Na Rzecz Wszystkich Istot Klub Przyrodników PGL Lasy Państwowe</p>
<b>Najważniejsze aspekty stanu faktycznego sprawy</b>	<p>Plany Urządzenia Lasu (PUL) to dokumenty, na podstawie których zarządzane są polskie lasy. Określają one ile drzew można wyciąć w danym nadleśnictwie przez okres 10 lat. Dotyczy to prawie jednej czwartej terytorium Polski, bo tyle lasów jest własnością Lasów Państwowych.</p> <p>W marcu 2016 r. Minister Środowiska zatwierdził aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, przez co limit pozyskania drewna zwiększył się tam trzykrotnie.</p>

# Studium przypadku

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Ministra Środowiska  
zatwierdzającą aneks do Planu Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Białowieża



	<p>Organizacje pozarządowe już od 2015 r. alarmowały, że wycinka będzie miała negatywny wpływ na przyrodę Puszczy Białowieskiej i że jest niezgodna z prawem. Przedstawiciele czołowych uniwersytetów w Polsce wysłali pisma do ministra nawołujące do wycofania się z wycinki. Głos zabrali też zwykli obywatele – ponad 160 000 osób podpisało petycję przeciwstawiając się zwiększonemu wyrębowi.</p> <p>Polskie prawo nie określa, jaką formę prawną przyjmuje zatwierdzenie PUL przez Ministra. Przez wiele lat przyjmowano, że jest to forma decyzji administracyjnej. Warto dodać, że tylko ta forma umożliwia organizacjom ekologicznym kwestionowanie zatwierdzenia PUL przed sądem administracyjnym.</p> <p>Jednak w 2014 r. NSA stwierdził, że Plan Urządzenia Lasu nie jest decyzją administracyjną, tylko czynnością o charakterze wewnętrznym i jako akt wynikający z podległości organizacyjnej, nie podlega w ogóle zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Od tego momentu organizacje ekologiczne nie mogły skutecznie podważyć Planów Urządzenia Lasów.</p>
<b>Główne argumenty przedstawione przez strony oraz uzasadnienie orzeczenia</b>	<p>1. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Minister Środowiska naruszył prawo, gdyż podjął decyzję bez prawidłowego zbadania wpływu, jaki będzie miała wycinka na ekosystem Puszczy (nie przeprowadził prawidłowo oceny oddziaływania na obszar Natura 2000) a jednocześnie zignorował społeczne protesty i wątpliwości zgłaszane przez prawników i rzeszę naukowców.</p> <p>Ponadto zatwierdzenie PUL nie jest wyłącznie sprawą dotyczącą zarządu mieniem, ale sprawą dotyczącą ochrony środowiska. W związku z czym zostały pominięte normy prawa międzynarodowego (Konwencja z Aarhus) i unijnego (dyrektywa 2011/92/UE), z których wynika, że akty tego rodzaju powinny podlegać kontroli sądu.</p>

## Studium przypadku

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Ministra Środowiska  
zatwierdzającą aneks do Planu Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Białowieża



	<p>2. Z kolei, w ocenie Ministra Środowiska decyzja administracyjna musi mieć charakter czynności zewnętrznej, adresowanej do indywidualnego podmiotu. Ten warunek nie jest spełniony w przypadku zatwierdzania PUL przez Ministra Środowiska.</p> <p>Akt ten ma charakter wewnętrzny gdyż jest skierowany do podmiotu podporządkowanego organizacyjnie ministrowi i związany jest z zarządzaniem mieniem Skarbu Państwa, gdyż Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia, nad którymi nadzór sprawuje Minister Środowiska.</p> <p>Czynność ta nie ma charakteru władczego, nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach prawnych konkretnego podmiotu w indywidualnej sprawie. Zatem zatwierdzenie przez Ministra PUL nie następuje w formie decyzji administracyjnej, gdyż nie posiada żadnej z cech decyzji administracyjnej.</p> <p>Sąd uznał, że zaskarżona przez Rzecznika decyzja nie należy do aktów podlegających sądowoadministracyjnej kontroli, albowiem dotyczy wykonywania przez Lasy Państwowe uprawnień właścicielskich do lasów, zatem nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (nie jest decyzją administracyjną).</p>
<b>Odwołanie do Konwencji z Aarhus</b>	<p>Jednym z zarzutów podnoszonych zarówno przed WSA, jak I NSA było naruszenie Konwencji z Aarhus (art. 9 ust. 2-4 Konwencji z Aarhus).</p> <p>Zdaniem Rzecznika społeczeństwo (w tym organizacje ekologiczne) powinno mieć realny wpływ na podejmowane przez Ministra decyzje, do czego ma prawo zgodnie z normami konstytucyjnymi rozwiniętymi w umowach międzynarodowych (konwencja z Aarhus) oraz prawodawstwie krajowym (ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).</p>
<b>Wynik oraz główne konsekwencje sprawy</b>	<p>Sąd I instancji odrzucił skargę Rzecznika z przyczyn formalnych (tj. bez badania legalności zaskarżonego aktu) uznając, że zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu nie podlega sądowoadministracyjnej kontroli. WSA</p>

## Studium przypadku

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Ministra Środowiska  
zatwierdzającą aneks do Planu Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Białowieża



uznał, że jest aktem o charakterze wewnętrznym, a co za tym idzie, nie ma możliwości zaskarżenia go do sądu administracyjnego.

Niestety, zdanie to podzielił Naczelny Sąd Administracyjny (II OSK 2336/17), który oddalił wniesione od orzeczenia WSA skargi kasacyjne.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest prawomocne i nie podlega zaskarżeniu. W praktyce oznacza to, że nie jest możliwe skontrolowanie przez polski sąd zgodności z prawem zmian, wprowadzonych w PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, które przewidują zwiększenie ilości pozyskania drewna. Dotyczy to również wszystkich innych PUL w całej Polsce.

To z tego względu ClientEarth Prawnicy dla Ziemi (przewidując taki wynik sprawy) wraz z innymi organizacjami pozarządowymi już w kwietniu 2016 r. wysłały skargę do Komisji Europejskiej na decyzję Ministra Środowiska.

Dwa miesiące później Komisja Europejska rozpoczęła postępowanie przeciwko polskiemu rządowi, a w lutym 2018 r. Rzecznik Generalny wydał opinię, w której potwierdził, że zwiększenie wycinki w Puszczy Białowieskiej było niezgodne z prawem. Ostatecznie

Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w kwietniu 2018 r, gdzie stwierdził że zwiększenie limitów pozyskania drewna w Puszczy Białowieskiej odbyło się z naruszeniem prawa unijnego.

Dodatkowo, w lipcu 2018 r. Komisja Europejska skierowała kolejne wezwanie do polskiego rządu dotyczące nieprzestrzegania przepisów ochrony środowiska. Komisja podkreśliła, że polskie prawo nie zapewnia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do planów związanych z gospodarką leśną (PUL), na podstawie których Lasy Państwowe gospodarują prawie jedną czwartą kraju.

## Studium przypadku

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Ministra Środowiska  
zatwierdzającą aneks do Planu Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Białowieża



	<p>Plany te mogą mieć znaczący wpływ na obszary Natura 2000, a zatem w wyniku tej sytuacji społeczeństwo jest pozbawione skutecznej ochrony sądowej w tym zakresie na mocy dyrektywy siedliskowej.</p> <p>W listopadzie 2017 r. Fundacja ClientEarth poinformowała Komitet z Aarhus o niezgodności ustawy o lasach z Konwencją z Aarhus (art. 9 ust. 3 Konwencji). Obecnie sprawa (ACCC/C/2017/154) jest rozpatrywana przez Komitet.</p>
<b>Najważniejszy fragment orzeczenia w języku polskim, przetłumaczony również na język angielski, wraz z danymi referencyjnymi</b>	<p>„Skarb Państwa jest <i>ex lege</i> państwową osobą prawną i reprezentuje własność państwową zawsze wtedy, gdy z mocy ustawy nie czyni tego inna państwowa osoba prawna. W tej sytuacji Skarb Państwa występuje w roli właściciela (<i>dominium</i>). Zatwierdzenie przez ministra do spraw ochrony środowiska Planów Urządzenia Lasu, które to lasy są własnością Skarbu Państwa jest tym samym czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, a więc czynnością ze sfery <i>dominium</i>, a nie <i>imperium</i>.”</p> <p>(postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 2787/16)</p> <p>„The State Treasury is <i>ex lege</i> a state legal entity and represents a public property always when, on the basis of the law in force any other state legal entity is not doing it. In such situation, the State Treasury acts as an owner (<i>dominium</i>). The acceptance, by the minister responsible for the protection of the environment, of the forest management plans, taking into account the fact that the forests are the property of the State Treasury, is consequently an action of the internal character made in connection with performing the tasks of an ownership character, thus an action within <i>dominium</i>, not <i>imperium</i>.”</p> <p>(the Warsaw Regional Administrative Court’s judgment of 14 March 2017, case no. IV SA/Wa 2787/16)</p>
<b>Najważniejsze zagadnienie, którego sprawa dotyczyła</b>	<p>Postanowienie NSA potwierdziło, że na gruncie prawa krajowego, organizacje ekologiczne nie mogą zwrócić się do polskiego sądu, by zweryfikował decyzję Ministra Środowiska, nawet jeśli istnieją poważne wątpliwości, że dana decyzja narusza prawo.</p>

# Studium przypadku

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Ministra Środowiska  
zatwierdzającą aneks do Planu Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Białowieża



<b>i sposób, w jaki orzeczenie na nie odpowiedziało</b>	
---	--

Projekt jest współfinansowany przez rządy Czech, Polski, Słowacji i Węgier z grantu Wyszehradzkiego w ramach Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego. Celem funduszu jest rozwój idei zrównoważonej współpracy regionalnej w Europie Środkowej.

## ENG summary

The Polish case study shows the lack of legal procedure in which NGOs could ask for a revision of the Forest Management Plans (FMPs) in terms of its compliance with national environmental law.

Polish law requires FMPs to be prepared for each Forest District every 10 years and states that FMPs need approval by the Minister of the Environment. On 25 March 2016, the Minister of Environment approved an annex to the FMP of the Białowieża Forest District. Due to the Białowieża Forest's status as a Natura 2000 site, special rules apply when projects are planned to take place in that area. However, these rules were not followed by the Minister of the Environment when approving an increase of the limit of timber harvesting in this area.

The act of approving the annex to the FMP was challenged by Polish Ombudsman in the two-stage procedure before the Regional Administrative Court (case no. IV SA/Wa 2787/16) and the Supreme Administrative Court (case no. II OSK 2477/12). However, the complaint filed by the Ombudsman has been dismissed by both Courts, the final decision was issued on 19 October 2017. The courts found that the judicial control of the said act was inadmissible since through this act the State Forests exercised its ownership rights to the forests and such acts could not be challenged in administrative court.

