



V.7200.23.2016.ŁK

Naczelny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie**

skarżący kasacyjnie:

Rzecznik Praw Obywatelskich

organ:

Minister Środowiska

uczestnicy:

- 1. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych**
- 2. Stowarzyszenie Klub Przyrodnika w Świebodzinie**
- 3. Fundacja ClientEarth w Warszawie**
- 4. Stowarzyszenie Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot w Warszawie**

sygn. akt IV SA/Wa 2787/16

Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając w oparciu o art. 173 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm. – dalej jako „p.p.s.a.”), zaskarżam w całości postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 marca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2787/16.

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucam:

- 1) naruszenie przepisów postępowania mogące mieć wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - a) art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 5 pkt 1 p.p.s.a. poprzez odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej z powodu błędnego przyjęcia, że sprawa zatwierdzenia planu (aneksu planu) urzędzenia lasu jest sprawą wynikającą z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej, a przez to także naruszenie art. 1 p.p.s.a. w zw. z art. 184 Konstytucji RP, wobec odmowy skontrolowania przez Sąd legalności zaskarżonej decyzji, będącej aktem ze sfery działalności administracji publicznej;
 - b) art. 141 § 4 zd. pierwsze w zw. z art. 166 p.p.s.a. poprzez wadliwe uzasadnienie wydanego postanowienia, polegające na nieodniesieniu się do wpływu norm Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706 – dalej jako „Konwencja z Aarhus”) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.U.E.L. z 2012 r. Nr 26 s. 1, z późn. zm. – dalej jako „dyrektywa 2011/92”) na charakter prawny aktu zatwierdzenia planu (aneksu planu) urzędzenia lasu;
- 2) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:
 - a) art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2015 r. poz. 2100, z późn. zm.) w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.U.E.C. z 2010 r. Nr 83 s. 389 – dalej jako „Karta Praw Podstawowych”) w zw. z art. 11 dyrektywy 2011/92 oraz w zw. z art. 6 i art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji z Aarhus poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że zatwierdzenie planu (aneksu planu) urzędzenia lasu nie następuje w formie decyzji administracyjnej;
 - b) art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 9 Konstytucji RP poprzez ich niezastosowanie i odrzucenie skargi w sytuacji, gdy jej dopuszczalność wynika z ratyfikowanej w drodze ustawy umowy międzynarodowej (Konwencji z Aarhus), a także naruszenie art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.U.E.C. z 2010 r. Nr 83 s. 47 – dalej jako „TFUE”) poprzez jego niezastosowanie i odrzucenie skargi w sytuacji, gdy za jej dopuszczalnością przemawia konieczność prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego.

Mając powyższe na względzie, wnoszę o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Jednocześnie, stosownie do art. 176 § 2 p.p.s.a. wnoszę o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny.

1. Pismem z 22 września 2016 r., Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę na decyzję Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r. (znak DLP-I.611.16.2016) w przedmiocie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku. Uzasadniając dopuszczalność skargi, Rzecznik stanął na stanowisku, że winna być ona rozpoznana w oparciu o art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Dostrzegając wątpliwości, jakie w dotychczasowej praktyce sądowej wywołało zagadnienie formy prawnej aktu zatwierdzenia dokonywanego przez ministra, Rzecznik wywiódł, że o „decyzyjnym” charakterze tego aktu przemawiają w szczególności to, że Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” (dalej jako „Lasy Państwowe”), jako podmiot, będący z mocy prawa zarządcą lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, jest ich właścicielem w rozumieniu przepisów ustawy o lasach. Tym samym, decyzja zatwierdzająca plan urządzenia lasu, stanowi źródło obowiązków tego właśnie podmiotu, a nie Skarbu Państwa. Rzecznik wywiódł także, że pomiędzy Ministrem Środowiska a Lasami Państwowymi nie występuje stosunek nadrzędności i podległości organizacyjnej, który mógłby powodować wyłączenie kontroli sądowej wydanej decyzji. Rzecznik wskazał również, że brak osobowości prawnej nie determinuje braku zdolności prawnej Lasów Państwowych na gruncie prawa administracyjnego. Za uznaniem aktu zatwierdzenia planu urządzenia lasu za decyzję administracyjną przemawia również, zdaniem Rzecznika, umożliwienie uczestnictwa w jego wydaniu i zaskarżenia go do sądu przez organizacje ekologiczne - a to zgodnie z wiążącymi normami prawa międzynarodowego.

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie podzielił przedstawionego przez Rzecznika poglądu i uznał, że akt zatwierdzenia przez Ministra Środowiska planu (aneksu planu) urządzenia lasu nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a w konsekwencji odrzucił wniesioną przez Rzecznika skargę. W motywach swojego rozstrzygnięcia wskazał, że w jego ocenie, relacje zachodzące pomiędzy Ministrem Środowiska a Lasami Państwowymi są relacjami nadrzędności i podległości organizacyjnej. Przemawiają za tym, zdaniem Sądu, w szczególności okoliczność, iż Minister nadaje w drodze zarządzenia statut Lasom Państwowym, nie została Lasom Państwowym przyznana osobowość prawna, a ich podstawowym celem jest jedynie zarządzanie mieniem Skarbu Państwa (co czyni Lasy Państwowe jedynie jednym ze *stationes fisci* Skarbu Państwa). Argumentem przemawiającym za „niedecyzyjnym” charakterem zaskarżonego aktu jest również, w ocenie Sądu, sprawowany przez Ministra Środowiska nadzór nad jego wykonaniem, który wyłącza możliwość stosowania przepisów o egzekucji administracyjnej. Nie są też, zdaniem Sądu, Lasy Państwowe właścicielem lasów w rozumieniu ustawy o lasach. Jednocześnie Sąd nie odniósł się do przedstawianej w skardze Rzecznika argumentacji, dotyczącej wpływu norm prawa międzynarodowego na determinację charakteru prawnego aktu zatwierdzenia planu (aneksu planu) urządzenia lasu.

3. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 marca 2017 r. obarczone jest naruszeniem zarówno przepisów postępowania mającym istotny wpływ na wynik sprawy, jak i naruszeniem przepisów prawa materialnego, a to z poniżej wskazanych przyczyn.

II. Zarzut naruszenia art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 5 pkt 1 p.p.s.a. poprzez odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej z powodu przyjęcia, że sprawa zatwierdzenia planu (aneksu planu) urządzenia lasu jest sprawą wynikającą z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej.

1. Uzasadniając odrzucenie skargi Rzecznika, Sąd silnie akcentował występującą w jego ocenie w niniejszej sprawie okoliczność, że akt zatwierdzenia planu (aneksu planu) urządzenia lasu nie jest skierowany do podmiotu „na zewnątrz” administracji. Wskazywał, że „poza zakresem pojęcia decyzji administracyjnej pozostają wszelkie akty wydawane przez organy wyższego stopnia w stosunku do organów niższego stopnia i przez przełożonych w stosunku do podwładnych, które wspólnie określa się w literaturze

przedmiotu i orzecznictwie sądów administracyjnych, jako >>akty wewnętrzne<<¹. Zdaniem Sądu, „podejmowane czynności [zatwierdzenie – przyp. własny] nie mają charakteru zewnętrznego, nie mają bowiem adresata, do którego są kierowane”.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie w kontekście powyższego zaznaczyć, że w całości podtrzymuje zawarte w skardze i skierowanym w sprawie piśmie procesowym stanowisko, że relacji zachodzących między Ministrem Środowiska i Lasami Państwowymi nie można określić jako relacji nadrzędności-podległości organizacyjnej. Ma ona odrębny charakter nadzoru². Nawet jednak gdyby przyjąć, że relacja ta ma cechy nadrzędności-podległości organizacyjnej, nie oznacza to „automatycznie”, że – z uwagi na treść art. 5 pkt 1 p.p.s.a. – wykluczona jest sądownoadministracyjna kontrola rozstrzygnięć kierowanych przez Ministra Środowiska względem Lasów Państwowych.

3. Należy zważyć, że przywołany przepis ustawy procesowej nie stanowi, że z zakresu kognicji sądów administracyjnych wyłączone są akty kierowane przez podmiot nadrzędny względem podmiotu podległego. Artykuł 5 pkt 1 p.p.s.a. stanowi bowiem, że „sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej [podkr. własne]”. Zatem to określenie sprawy determinuje zewnętrzny lub wewnętrzny charakter aktu administracyjnego, jaki jest w jej toku wydawany, a nie określenie jego adresata. Jak trafnie zauważa się w literaturze³, „to sprawa ma więc mieć charakter zewnętrzny, a nie adresat aktu, aby można było powiedzieć, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną i z jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym”, a w konsekwencji, aktami zewnętrznymi są „akty kierowane do wszystkich podmiotów (bez względu na to, czy łączy ich z autorem aktu więź organizacyjna lub służbowa, czy nie) we wszelkich sprawach, z wyjątkiem spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej oraz służbowej”.

4. Doskonałym przykładem obrazującym, że to nie adresat aktu administracyjnego ma być usytuowany „na zewnątrz” administracji, ale sprawa ma mieć charakter „zewnętrzny” jest lokalizacja inwestycji celu publicznego. Zgodnie z regulacjami rozdziału 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.), może dochodzić do sytuacji, w których organ kieruje akt administracyjny – jak to ujął Sąd w zaskarżonym postanowieniu⁴ - „do samego siebie”. Ustalenie przez wójta gminy lokalizacji gminnej inwestycji celu publicznego nie oznacza, że akt ten uznawać należy za „wewnętrzny”, skoro przedmiot sprawy – lokalizacja

¹ s. 6 in medio uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

² Co wynika wprost z treści art. 28 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 543, z późn. zm.).

³ Por. szerzej Z. Kmieciak i E. Kosieradzka, „Mit o adresacie decyzji administracyjnej”, Samorząd Terytorialny 2013 nr 7-8 s. 5-17.

⁴ s. 9 ab initio uzasadnienia.

inwestycji – nie ogranicza się tylko do funkcjonowania organów gminy, czy zarządzania gminnym majątkiem. Ustalenie lokalizacji każdej inwestycji celu publicznego, w braku planu miejscowego, zawsze następuje w formie decyzji administracyjnej (art. 50 ust. 1 zd. pierwsze ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

5. Z treści uzasadnienia zaskarżonego postanowienia⁵ można wywieść, że – zdaniem Sądu – sprawa zatwierdzenia planu (aneksu planu) urządzenia lasu dotyczy tylko i wyłącznie „zarządu mieniem”, tj. wykonywania – w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa uprawnień właścicielskich. Rozstrzygnięcie kończące procedurę zatwierdzenia planu (aneksu planu) obejmować ma – w ocenie Sądu – rozstrzygnięcie o sposobie wykonywania tych uprawnień. Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela tego stanowiska. Zdaniem Rzecznika, rozstrzygnięcie w przedmiocie zatwierdzenia planu (aneksu planu) urządzenia lasu ma wymiar znacznie szerszy, co wynika z tego, że przedmiotem planu (aneksu planu) są lasy, stanowiące element środowiska naturalnego.

6. Plan urządzenia lasu jest podstawowym dokumentem gospodarki leśnej opracowywanym dla określonego obiektu, zawierającym opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej (art. 6 pkt 6 ustawy o lasach). W oparciu o plan urządzenia lasu prowadzi się trwale zrównoważoną gospodarkę leśną (art. 7 ust. 1 zd. pierwszej ustawy o lasach), a zatem działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów (art. 6 pkt 1a ustawy o lasach). Znajduje to również swoje podkreślenie w art. 8 ustawy o lasach, zgodnie z którym zasadami prowadzenia gospodarki leśnej jest m.in. powszechna ochrona lasów i trwałość ich trzymania, oraz art. 9 ust. 1 tej ustawy, który nakłada na właścicieli lasów szereg obowiązków w celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów. Faktem jest przy tym, że trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się z uwzględnieniem celu produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o lasach), jednakże zasadniczymi celami (art. 7 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o lasach) podlegającymi uwzględnieniu są cele związane z szeroko rozumianą ochroną środowiska.

7. Przywołane regulacje ustawy o lasach korespondują z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm. – dalej jako „p.o.ś.”). Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 81 ust. 1 p.o.ś., ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie tej ustawy oraz przepisów

⁵ s. 7 in fine – s. 8 in fine tegoż.

szczególne. W art. 81 ust. 4 pkt 2 p.o.ś., ustawodawca wskazał natomiast wprost, że szczegółowe zasady ochrony lasów określają przepisy ustawy o lasach. Wskazuje to jednoznacznie, że sprawa zatwierdzenia planu (aneksu planu) urządzenia lasu nie jest wyłącznie – jak tego chce Sąd – sprawą dotyczącą „zarządu mieniem”, ale jest sprawą dotyczącą ochrony środowiska.

8. Ochrona środowiska naturalnego jest bardzo istotną wartością konstytucyjną, o czym świadczy odniesienie się do niej już w art. 5 Konstytucji, wśród przepisów regulujących podstawy ustrojowe państwa, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Stosownie do art. 74 Konstytucji, władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (ust. 1), ich obowiązkiem jest ochrona środowiska (ust. 2) oraz wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (ust. 4), którzy z kolei mają prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (ust. 3). Co więcej, art. 86 Konstytucji ustanawia wręcz powszechny obowiązek dbania o środowisko, który podkreśla użycie przez ustrojodawcę sformułowania „każdy”. Z przepisów tych jednoznacznie wynika publiczny charakter ochrony środowiska naturalnego, jako dobra wspólnego, stanowiącego - zgodnie z dyrektywą wypływającą z art. 1 Konstytucji – nadrzędny cel, który determinuje działanie jednostek, jako podstawowa, wspólna dla wszystkich wartość porządku społecznego. Z tego względu ochrona środowiska naturalnego, jako jedna z kilku najważniejszych wartości, upoważnia – przy zachowaniu zasady proporcjonalności - do ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

9. Jak się przy tym wskazuje w doktrynie⁶, przytoczone normy mają zarówno charakter dyrektyw polityki państwa w sferze ochrony środowiska, jak i charakter praw podmiotowych jednostki, związanych ze środowiskiem naturalnym i umożliwiają zakwestionowanie takich działań, które jako nieracjonalne narażałyby potrzeby gospodarki leśnej, naruszając wymogi ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Publiczny charakter prawa do ochrony środowiska wynika z fundamentalnego znaczenia korzystania ze środowiska naturalnego dla każdej osoby ludzkiej, chociażby w kontekście prawa do życia (art. 38 Konstytucji), czy prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji). Z tego względu – odnosząc się do wyżej wymienionych uregulowań konstytucyjnych – w piśmiennictwie prawniczym⁷ wskazuje się wręcz na istnienie publicznego prawa jednostki do ochrony środowiska.

⁶ Por. w szczególności opinię prawną w sprawie poprawek do projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk nr 2374 Sejmu RP VII kadencji), autorstwa prof. dr. hab. Andrzeja Szmyta, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2374>, dostęp 20 kwietnia 2017 r.

⁷ Zob. J. Trzewik, Koncepcja teoretyczna prawa do środowiska w ujęciu publicznoprawnym, [w] Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne, vol. I, red J. Sługocki, Szczecin 2015, str. 539-541.

10. Publiczny charakter tego prawa powiązany jest więc bardzo mocno z powszechnym prawem do korzystania ze środowiska, które zostało sformułowane w art. 4 p.o.ś. Przepis ten przyznaje każdemu powszechne prawo do korzystania ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu. Zapewnienie możliwości korzystania ze środowiska wymaga jednakże odpowiedniej dbałości o nie, zarówno poprzez politykę państwową urzeczywistniającą zasady zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa ekologicznego obecnych, jak i przyszłych pokoleń, jak również przez umożliwienie czynnego udziału społeczeństwa we wszelkich procedurach odnoszących się do określania zasad jego eksploatacji. W tym celu art. 17 ust. 4 p.o.ś. przewiduje udział społeczeństwa w opracowywaniu programów ochrony środowiska przez organy publiczne, a art. 4 i 5 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 2016 r. poz. 353 z późn. zm.- dalej jako u.u.i.ś.) przyznają powszechne prawo do informacji o środowisku i jego ochronie oraz do uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, ze względu na skutek jaki mogą wywrzeć na stan środowiska. Korelatem tych praw jest obowiązek władz publicznych do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie (art. 8 ust. 1 u.u.i.ś.) oraz zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w tych postępowaniach (art. 30 u.u.i.ś.).

11. Lasy są bardzo istotnym elementem środowiska naturalnego, co znalazło swój wyraz w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051, z późn. zm.). Ustawa ta w art. 1 pkt 3 zalicza lasy państwowe do strategicznych zasobów naturalnych kraju, którymi gospodarowanie, z mocy art. 3 tej ustawy, jest prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego. Ustawa lapidarnie wskazuje także, iż to dobro ogólne w postaci lasów państwowych współlistnieje z powszechnym prawem podmiotowym jednostki do nieodpłatnego korzystania ze świadczeń pozaprodukcyjnych zasobów naturalnych Skarbu Państwa na potrzeby własne, w tym szczególnie rekreacji oraz niekomercyjnego zbioru runa leśnego (art. 5 ustawy), jak również prawem wolnego wstępu do lasów państwowych (art. 6 tej ustawy).

12. W świetle powyższego, niepodobna jest – zdaniem Rzecznika – przyjąć, że ochrona środowiska dotycząca blisko 1/4 powierzchni Rzeczypospolitej Polskiej⁸ pozostaje „wewnętrzna” sprawą właściciela, tj. Skarbu Państwa. Przyjmując odmienne stanowisko i odrzucając skargę Rzecznika Praw Obywatelskich, Wojewódzki Sąd Administracyjny

⁸ Lasy pozostające zarządzie Lasów Państwowych – por. Raport o stanie lasów w Polsce 2015, Warszawa, czerwiec 2016 r., <http://www.lasy.gov.pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/raport-o-stanie-lasow/raport-o-stanie-lasow-w-polsce-2015/view>, dostęp 20 kwietnia 2017 r.

uchybił art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 5 pkt 1 p.p.s.a. Naruszenie to miało przy tym decydujące znaczenie dla sprawy, albowiem skutkowało niedokonaniem kontroli zaskarżonego przez Rzecznika aktu.

13. O zewnętrznym, „publicznym” charakterze sprawy i co za tym idzie – wieńczącego tę sprawę rozstrzygnięcia w przedmiocie zatwierdzenia planu (aneksu planu) urzędnika lasu świadczy systemowa i funkcjonalna wykładnia całokształtu wyżej wskazanych przepisów nakazujących uwzględnienie przy tym rozstrzygnięciu wymogów ochrony środowiska oraz podmiotowego prawa społeczeństwa, którego elementem są organizacje społeczne, do udziału w postępowaniu dotyczącym przedsięwzięcia, które wywiera znaczący wpływ na środowisko. Ze względu na ów publiczny charakter dobra, jakim jest ochrona środowiska naturalnego, w piśmiennictwie prawniczym trafnie podkreśla się kluczową rolę postępowania administracyjnego, jako środka realizacji konstytucyjnego obowiązku państwa, jakim jest ochrona środowiska naturalnego i konstytucyjnej gwarancji udziału społeczeństwa w realizacji tego obowiązku wynikającego z art. 74 ust. 3 i 4 Konstytucji. Szczególną rolę w tym zakresie pełni także sądownictwo administracyjne, które stoi nie tylko na straży prawa do sądu jako instrumentu ochrony powszechnego prawa do środowiska, ale również jako organ kontroli działalności administracji publicznej, w tym także uwzględniania przez nie konstytucyjnych gwarancji ochrony interesu wspólnego w ramach tzw. altruistycznej ochrony środowiska⁹.

14. To szczególne znaczenie sądownictwa administracyjnego dla ochrony prawa do środowiska wynika wprost z jego konstytucyjnego usytuowania. Zgodnie z art. 184 zd. pierwsze Konstytucji, sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli wyznacza w szczególności p.p.s.a., które w art. 1 stanowi, że normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, a w art. 3 § 2 wymienia akty i czynności, podlegające zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Ta podstawowa funkcja sądownictwa administracyjnego podkreślona jest również w art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, z późn. zm. – dalej jako „p.u.s.a.”). Pomimo istniejących w doktrynie sporów co do definicji sprawy sądowoadministracyjnej powszechnie przyjmuje się, iż przywołane przepisy wyznaczają podstawowy przedmiot sprawy sądowoadministracyjnej jako rozpoznanie sporu o zgodność z prawem działania lub bezczynności organu wykonującego administrację publiczną¹⁰. Podkreśla się także, iż sądowa kontrola działalności administracji publicznej służy zapewnieniu gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu oraz

⁹ Zob. szerzej B. Iwańska, *Koncepcja "skargi zbiorowej" w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska 2013, s. 142 i nast.

¹⁰ Zob. R. Hauser, K. Celińska-Grzegorzczak, [w] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel i Z. Niewiadomski, Sądowa kontrola administracji publicznej. Tom 10, s. 161.

realizacji konstytucyjnego zakazu ograniczania prawa do sądu sformułowanego przez art. 77 ust. 2 Konstytucji. Realizacja prawa do sądu wymaga ustalenia związku przedmiotu zaskarżenia z ochroną wolności, praw, obowiązków jednostki. Jest to szerokie, pojemne ujęcie podmiotowe i przedmiotowe, które granicami obejmuje cały układ stosunków prawnych jednostki, pozostający we władczym działaniu podmiotów wykonujących administrację publiczną¹¹.

15. Zaprezentowane przez Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia stanowisko prowadzi do wyłączenia kontroli wywiązywania się przez organ administracji zatwierdzający plan urządzenia lasu (aneks do planu urządzenia lasu) z konstytucyjnych regulacji w zakresie ochrony środowiska naturalnego, przewidzianych w szczególności przez art. 5 i 74 Konstytucji, jak również szeregu przepisów ustawowych, zawartych w ustawie o lasach czy ustawie o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Uniemożliwia także rozstrzygnięcie powstałego na tym tle sporu pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami ekologicznymi, którym z mocy publicznego i powszechnego charakteru dobra, jakim jest ochrona środowiska naturalnego, przysługuje legitymacja procesowa do uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących przedsięwzięć mogących wpływać na środowisko naturalne. W konsekwencji, niemożliwa byłaby realizacją powszechnego obowiązku dbania o środowisko naturalne wynikającego wprost z art. 86 Konstytucji i ochrona powszechnego prawa do korzystania ze środowiska ustanowionego w art. 4 p.o.ś. Publiczny i powszechny charakter prawa do środowiska powoduje, iż nie jest możliwe jego dochodzenie wyłącznie w ramach indywidualnej sfery stosunków prawnych jednostki. Z tego względu w ocenie Rzecznika, bardzo istotne znaczenie zatwierdzenia planu urządzenia lasu (aneksu planu) dla ochrony środowiska naturalnego, stanowiącej niezwykle ważną wartość konstytucyjną, a także dla wywodzonego z przepisów Konstytucji powszechnego i publicznego prawa do środowiska i jego ochrony, powoduje, iż zatwierdzenie to jest sprawą z zakresu kontroli działalności administracji publicznej dotyczącą możliwości korzystania z tego prawa.

16. Powyższe uzasadnia wniosek, że odrzucając skargę Rzecznika ze wskazanych w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia przyczyn, Wojewódzki Sąd Administracyjny w sposób bezpodstawny odmówił dokonania kontroli zaskarżonego aktu ze sfery działalności administracji publicznej, co jest podstawową, wynikającą z Konstytucji, funkcją sądownictwa administracyjnego. Z tego względu, poprzez błędne odrzucenie skargi Rzecznika, Wojewódzki Sąd Administracyjny dopuścił się zatem również naruszenia art. 1 p.p.s.a. w zw. z art. 184 Konstytucji.

¹¹ Zob. B. Adamiak, Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Komentarz, Lex 2014.

III. Zarzut naruszenia art. 141 § 4 zd. pierwsze w zw. z art. 166 p.p.s.a. poprzez wadliwe uzasadnienie wydanego postanowienia, polegające na nieodniesieniu się do wpływu norm Konwencji z Aarhus oraz dyrektywy 2011/92 na charakter prawny aktu zatwierdzenia planu (aneksu planu) urzędzenia lasu.

1. Przywołany art. 141 § 4 zd. pierwsze p.p.s.a. stanowi, że uzasadnienie wyroku (w związku z art. 166 p.p.s.a. także postanowienia wydanego w niniejszej sprawie) powinno zawierać zwięzłe przedstawienie sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Obecnie, mimo pojawiających się uprzednio w orzecznictwie odmiennych poglądów, nie ulega wątpliwości, że art. 141 § 1 p.p.s.a. może być samodzielnym wzorcem kontroli orzeczenia sądu pierwszej instancji przez Naczelny Sąd Administracyjny. Jak trafnie wskazał J.P.Tarno¹², „fakt że uzasadnienie następuje już po wydaniu orzeczenia oznacza tylko, że sama czynność uzasadnienia nie może wpłynąć na treść orzeczenia. Nie oznacza to jednak, że uzasadnienie – rozumiane jako rezultat tej czynności – sporządzone z uchybieniem zasad określonych w art. 141 § 4, nie może stanowić naruszenia przepisów postępowania, które mogłoby mieć istotny wpływ na wynik sprawy”. Jako jedną z głównych przesłanek przemawiających za takim poglądem autor wskazuje przy tym treść art. 184 p.p.s.a., stanowiącego, że „skarga kasacyjna podlega oddaleniu również w przypadku, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Rozumując *a contrario*, należy zatem dojść do wniosku, że co do zasady, błędne uzasadnienie powoduje, że obarczone nim orzeczenie nie odpowiada prawu”.

2. Przejawów samodzielnego i mogącego mieć wpływ na wynik sprawy sądowoadministracyjnej naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. orzecznictwo i doktryna dostarcza wiele¹³. Mogą nim być w szczególności brak uzasadnienia jakiegokolwiek z rozstrzygnięć sądu, a także przypadek, gdy uzasadnienie obejmuje rozstrzygnięcie, którego nie ma w sentencji orzeczenia. Za wadę uzasadnienia uznaje się również naruszenie obowiązku wskazania przyczyn, z powodu których sąd odmówił wiarygodności i mocy dowodowej dowodom, w oparciu o które organy administracji przyjęły okoliczności, stanowiące podstawę faktyczną zaskarżonej decyzji, jak również nieustosunkowanie się przez sąd do zarzutów skargi, których trafność zobowiązywałaby do uwzględnienia skargi.

3. Na gruncie niniejszej sprawy, Sąd pominął szereg argumentów Rzecznika (m.in. wykładnię autentyczną art. 22 ust. 1 ustawy o lasach¹⁴ wskazującą, że intencją ustawodawcy było poddanie aktu zatwierdzenia kontroli instancyjnej i sądowoadministracyjnej). Szczególnego znaczenia nabiera jednakże to, że ocena charakteru prawnego aktu zatwierdzenia planu (aneksu planu) urzędzenia lasu nie może zostać dokonana z

¹² Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz., Warszawa 2012, s. 365.

¹³ Ibid.

¹⁴ Por. s. 4-5 pisma procesowego Rzecznika z 13 lutego 2017 r.

pominięciem wiążących norm prawa międzynarodowego i prawa unijnego. Z tego też względu, w skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skardze (por. s. 10 *in fine* – s. 15 *ab initio* tejże), Rzecznik przedstawił szeroką argumentację dotyczącą stosowania Konwencji z Aarhus i dyrektywy 2011/92, z uwzględnieniem których należy wyklądać przepisy prawa krajowego. W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, przedmiotowa kwestia została jednakże całkowicie pominięta. To uchybienie miało przy tym, w ocenie Rzecznika wpływ na wynik sprawy, albowiem gdyby Sąd – zgodnie z sugestią Rzecznika – dokonał analizy przedmiotu skargi przez pryzmat wskazywanych norm prawa międzynarodowego, uznałby go za decyzję administracyjną i – tym samym – zobligowany byłby do odmiennego rozstrzygnięcia, tj. do merytorycznego rozpatrzenia skargi Rzecznika (szerzej o znaczeniu norm wskazanych aktów prawnych w niniejszej sprawie – poniżej).

IV. Zarzut naruszenia art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 1 ustawy o lasach w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych w zw. z art. 11 dyrektywy 2011/92 oraz w zw. z art. 6 i art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji z Aarhus poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że zatwierdzenie planu (aneksu planu) urządzenia lasu nie następuje w formie decyzji administracyjnej.

1. Rzecznik w swojej skardze do sądu oraz piśmie procesowym w sprawie z dnia 13 lutego 2017 r. przeprowadził szeroki wywód na temat wpływu wykładni art. 6 i art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji z Aarhus, art. 11 dyrektywy 2011/92 na charakter prawny zatwierdzenia planu (aneksu do planu) urządzenia lasu. Ze względu na tożsamy w istocie zarzut błędnej wykładni tych przepisów w kontekście wykładni art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 1 ustawy o lasach Rzecznik, podtrzymując swoją dotychczasową argumentację, w niniejszej skardze porzucił na przedstawieniu najważniejszych argumentów uzasadniających stanowisko Rzecznika.

2. Artykuł 6 Konwencji z Aarhus przyznaje szerokie prawo do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć mogących mieć wpływ na środowisko. Czynną legitymację procesową w tym zakresie reguluje art. 9 ust. 2 Konwencji, który przyznaje członkom zainteresowanej społeczności dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym organem dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6. Należy przy tym dostrzec, iż na przeszkodzie stosowaniu tych regulacji nie stoi art. 6 ust. 1 lit a) Konwencji odnoszący stosowanie postanowień artykułu 6 do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I do Konwencji. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt b) Konwencji, postanowienia tego artykułu stosuje się, zgodnie z prawem

krajowym, „również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko”, co zostało wskazane w piśmie procesowym Rzecznika z dnia 13 lutego 2017 r. przywołującym w tym względzie stanowisko samego Komitetu Wykonawczego Konwencji. Rzecznik wyjaśnia przy tym, iż zapis o stosowaniu zgodnie z prawem krajowym należy rozumieć jako doprecyzowanie szczegółowych sposobów udziału społeczeństwa w rozumieniu art. 6, nie zaś podważenie samego prawa do udziału w podejmowaniu decyzji przez organizacje ochrony środowiska (tak Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 8 listopada 2016 r., C-243/15¹⁵, teza 48). Rzecznik wskazuje ponadto, iż niezależnie od postanowień art. 9 ust. 2 Konwencji podstawę legitymacji skargowej organizacji społecznych stanowi art. 9 ust. 3 Konwencji, który przyznaje członkom społeczeństwa dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

3. Postanowienia Konwencji z Aarhus znajdują swoje odzwierciedlenie w unormowaniach prawa wspólnotowego, i to zarówno poprzedzających wydanie Konwencji (takich jak dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG, Dz.U.U.E.L. z 1985 r. Nr 175 s. 40, z późn. zm. – dalej jako „dyrektywa 85/337”), jak i wydanych po jej podpisaniu (dyrektywa 2011/92). Zarówno art. 10a dyrektywy 85/337, jak i recypujący jego treść art. 11 dyrektywy 2011/92 nakazują Państwom Członkowskim zapewnienie członkom zainteresowanej społeczności dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, by zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań. Należy więc stwierdzić, iż w świetle wskazanych przepisów Konwencji oraz art. 11 dyrektywy 2011/92/UE członkowie społeczeństwa muszą mieć zapewniony udział w każdym postępowaniu mogącym wywierać znaczny wpływ na środowisko, jak również możliwość kwestionowania zapadłych w nich rozstrzygnięć przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem. W ramach polskiego ustawodawstwa prawo to jest zapewnione w przypadku prowadzenia w sprawie postępowania administracyjnego w oparciu o art. 44 ust. 3 u.u.i.ś., przyznający organizacji ekologicznej prawo skargi do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest jednak stanowisko o niemożności stosowania tej regulacji do postępowań o charakterze

¹⁵ Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín, ECLI:EU:C:2016:838.

planistycznym czy programowym¹⁶, w których stosuje się tzw. strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko. W procedurze tej organizacjom społecznym przysługuje jedynie prawo dostępu do informacji i dokumentów odnoszących się do aktów prawnych poddawanych tej ocenie i prawo składania do nich informacji oraz wniosków. Procedura ta nie zapewnia tym samym organizacjom społecznym możliwości zaskarżenia do sądu aktów prawnych, w toku których przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko.

4. Dodatkowo o konieczności udziału społeczeństwa w przedmiotowym postępowaniu dotyczącym zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu przesądza objęcie tym aneksem obszaru sieci Natura 2000, oznaczonego jako obszar: Puszcza Białowieska PLC 200004. Organ prowadzący postępowanie musi w takim przypadku uwzględnić również postanowienia dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L z 1992 r. Nr 206, s. 7 - dalej jako dyrektywa 92/43). Szczególne znaczenie w tym kontekście należy przypisać unormowaniom zawartym w art. 6 ust. 3 tej dyrektywy, który przewiduje obowiązek poddania przez Państwa Członkowskie każdego planu lub przedsięwzięcia, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na niego w istotny sposób oddziaływać, odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. Ocena ta, zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego powinna być dokonana z udziałem społeczeństwa, zgodnie z wymogami przewidzianymi przez Konwencję z Arhus oraz art. 11 dyrektywy 2011/92.

5. W przytoczonym wyżej wyroku w sprawie C-243/15 zaaprobowano szeroko uzasadnioną opinię Rzecznik Generalnej Juliane Kokott, zgodnie z którą decyzje wydawane przez właściwe organy krajowe wchodzące w zakres zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, które nie dotyczą przedsięwzięć ujętych w wykazie z załącznika I do Konwencji z Aarhus, są objęte zakresem zastosowania art. 6 ust. 1 lit. b) tej konwencji i wchodzą w zakres zastosowania jej art. 9 ust. 2. Przesądza o tym okoliczność, iż w sprawach tych właściwe organy krajowe przed wydaniem jakiegokolwiek pozwolenia na realizację przedsięwzięcia zobowiązane są do dokonania oceny, czy w danych okolicznościach sprawy może mieć ono znaczące oddziaływanie na środowisko. Z tego względu w ocenie Trybunału Sprawiedliwości¹⁷ wszystkie decyzje wydawane przez właściwe organy krajowe w kontekście art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 są decyzjami, które wchodzą w zakres zastosowania art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. Rzecznik w swojej skardze wywiódł, iż zatwierdzenie planu (aneksu do planu) urządzenia lasu wchodzi w skład zakresu

¹⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1539/09 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., II OSK 1919/10.

¹⁷ Wyrok w sprawie C-243/15 (teza 57).

znaczeniowego pojęć „plan lub przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, co oznacza konieczność zapewnienia organizacjom społecznym możliwości zaskarżenia zapadłych w nich rozstrzygnięć, zgodnie ze standardami przewidzianymi przez art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji z Arhus oraz art. 11 dyrektywy 2011/92. *De lege lata* możliwość ta jest zapewniona tylko w przypadku uznania, iż zatwierdzenie planu (aneksu do planu) urzędzenia lasu jest decyzją administracyjną, która może zostać zaskarżona do sądu w oparciu o art. 44 ust. 3 u.u.i.ś.

Podsumowując te rozważania należy uznać, iż przyjęcie przez Sąd w zaskarżonym postanowieniu, że zatwierdzenie planu (aneksu do planu) urzędzenia lasu nie jest aktem z zakresu administracji publicznej (i w konsekwencji nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego) powoduje niezgodność takiej wykładni art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 1 ustawy o lasach z art. 6 i art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji oraz art. 11 dyrektywy 2011/92.

6. Wskazane postanowienia Konwencji, wobec zatwierdzenia jej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r.¹⁸, są elementem unijnego porządku prawnego i jako takie wiążą wszystkie organy administracyjne i sądowe orzekające w sprawach ochrony środowiska. Prawa społeczeństwa, w tym w szczególności organizacji społecznych, do udziału w postępowaniach dotyczących przedsięwzięć mogących wywierać znaczny wpływ na środowisko, chronione są więc przez art. 47 Karty Praw Podstawowych. Zgodnie z tą normą każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Zostało to wyraźnie podkreślone w wyroku w sprawie C-243/15, w którym wskazano, iż „na podstawie utrwalonego orzecznictwa sądy państw członkowskich zgodnie z wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii. Artykuł 19 ust. 1 TUE nakłada ponadto na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii (wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 52). W odniesieniu do decyzji administracyjnych wydawanych w kontekście art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 obowiązek ten wynika również z art. 47 Karty Praw Podstawowych. Państwo członkowskie – ustanawiając przepisy proceduralne regulujące środki prawne dotyczące wykonywania uprawnień, jakie organizacja ochrony środowiska wywodzi z art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) Konwencji z Aarhus, aby umożliwić poddanie decyzji właściwych organów krajowych kontroli pod kątem przestrzegania obowiązków, które na

¹⁸ Dz.U.U.E.L. z 2005 r. Nr 124 s. 1.

nich ciążą na mocy tych przepisów – wykonuje zobowiązania, które wynikają z tych przepisów i należy zatem uznać, iż stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty.

Z przytoczonego wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wynika, iż taka wykładnia przepisów prawnych, która uniemożliwia skorzystanie, w postępowaniu dotyczącym przedsięwzięcia mogącego wywierać znaczny wpływ na środowisko, a którym bez wątplenia jest zatwierdzenie planu (aneksu planu) urządzenia lasu, z prawa do zaskarżenia – w oparciu o art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji z Aarhus – decyzji zezwalającej na takie przedsięwzięcie, stanowi naruszenie art. 47 Karty Praw Podstawowych. W konsekwencji należy uznać, iż przyjęta przez sąd wykładnia art. 22 ust. 1 oraz 23 ust. 1 w zw. z art. 22 ustawy o lasach, która odmawia uznania wydanego w oparciu o te przepisy aktu zatwierdzenia planu (aneksu planu) urządzenia lasu za akt administracji publicznej podlegający zaskarżeniu do sądu administracyjnego, narusza art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w zw. z art. 11 dyrektywy 2011/92 oraz art. 6 i art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji z Aarhus.

V. Zarzut naruszenia art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 9 Konstytucji RP poprzez ich niezastosowanie i odrzucenie skargi w sytuacji, gdy jej dopuszczalność wynika z ratyfikowanej w drodze ustawy umowy międzynarodowej (Konwencji z Aarhus), a także naruszenie art. 288 TFUE poprzez jego niezastosowanie i odrzucenie skargi w sytuacji, gdy za jej dopuszczalnością przemawia konieczność prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego.

1. Wykazana wyżej – wynikająca z pominięcia norm prawa międzynarodowego i unijnego – wadliwa wykładnia art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 1 ustawy o lasach, jakiej dopuścił się Sąd, implikuje – zdaniem Rzecznika – zasadność kolejnego z podniesionych w niniejszej skardze kasacyjnej zarzutów.

2. Zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Jednocześnie, stosownie do art. 91 ust. 2 Konstytucji, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Regulacje te stanowią rozwinięcie jednej z naczelných zasad ustrojowych – wynikającej z art. 9 Konstytucji zasady poszanowania prawa międzynarodowego.

3. W doktrynie¹⁹ wskazuje się, że przedmiotowe regulacje określają miejsce ratyfikowanych i opublikowanych w Dzienniku Ustaw aktów prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zakładają (art. 91 ust. 1), że akty te mają być, jeżeli jest to możliwe, stosowane bezpośrednio. W przypadku kolizji z regulacjami prawa krajowego – ustanawiają (art. 91 ust. 2) zasadę pierwszeństwa umowy międzynarodowej ratyfikowanej po uprzedniej zgodzie wyrażonej w ustawie. Do tej właśnie kategorii umów międzynarodowych należy Konwencja z Aarhus. Została bowiem ratyfikowana i opublikowana w Dzienniku Ustaw, a ratyfikację poprzedziła zgoda wyrażona w ustawie²⁰. Nieuwzględnienie wypływających z Konwencji z Aarhus norm i odrzucenie skargi Rzecznika, prowadzi zatem do naruszenia art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 9 Konstytucji RP.

4. Artykuł 288 TFUE przewiduje, że w celu wykonania kompetencji Unii jej instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozstrzyga przy tym o mocy wiążącej poszczególnych aktów prawodawstwa unijnego. W odniesieniu do dyrektyw przewiduje, że wiążą one każde Państwo Członkowskie, do którego są kierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

5. Przytoczona regulacja jest w doktrynie²¹ ujmowana jako źródło zasady skutku pośredniego prawa Unii Europejskiej w państwa członkowskich. Z niej z kolei wynika obowiązek wszystkich sądów państw członkowskich wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem Unii Europejskiej. W ocenie Rzecznika, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie zrealizował tego obowiązku (wyłożył art. 22 ust. 1 i art. 22 ust. 2 w zw. z art. 22 ust. 1 ustawy o lasach z pominięciem dyrektywy 2011/92), przez co uchybił art. 288 TFUE.

V. Dodatkowe uwagi dotyczące będącego przedmiotem niniejszej sprawy zagadnienia.

1. Nie ulega wątpliwości, że określenie formy prawnej, w jakiej Minister Środowiska zatwierdza plan (aneks planu) urządzenia lasu ma doniosłe znaczenie. Jak zostało wyżej wywiedzione, determinuje ona możliwość korzystania przez społeczeństwo – za pośrednictwem organizacji ekologicznych – z uprawnienia do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji dotyczących środowiska. Mimo iż Wojewódzki Sąd

¹⁹ Por. komentarz do art. 91 Konstytucji RP w: red. M. Safjan i L. Bosek, Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Legalis (el.) 2016.

²⁰ ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 89 poz. 970).

²¹ Por. komentarz do art. 91 Konstytucji RP w: red. M. Safjan i L. Bosek, Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Legalis (el.) 2016.

Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu zaskarżonego przez Rzecznika postanowienia nie wyraził wątpliwości co do formy, jaką przybiera akt zatwierdzenia, to istnienie pewnych wątpliwości z jego strony sugeruje już sam fakt, że skarga Rzecznika została odrzucona po przeprowadzeniu rozprawy, a nie na posiedzeniu niejawnym. Nie można również pominąć, że na gruncie skarg na akty Ministra Środowiska w przedmiocie zatwierdzania planów (aneksów planów) urządzania lasu występowały rozbieżności w orzecznictwie²². Choć najnowsze orzeczenia sądów administracyjnych w przedmiotowych sprawach takich wątpliwości są już pozbawione, to w orzecznictwie zapadającym choćby w ramach kontroli zmian w ewidencji gruntów i budynków nadal uznaje się, że „przepis ten [art. 22 ustawy o lasach – przyp. własny] nie określał formy działania organu, lecz nie oznacza to, iż nie było dopuszczalne wydanie decyzji. Za taką formą przemawia powierzenie kompetencji organowi administracji rządowej i użycie przez ustawodawcę określenia >>zatwierdza<<, co wskazuje na indywidualny charakter tej czynności”²³.

2. Taki rozdzźwięk prowadzi do trudnych do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym skutków – z jednej strony brak jest możliwości poddania sądowej kontroli aktu zatwierdzenia, z drugiej stanowi on – stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy o lasach podstawę do wprowadzania zmian w ewidencji gruntów. Sprawia to, iż Rzecznik poddaje pod rozwagę Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawienie zagadnienia formy prawnej aktu zatwierdzenia planu (aneksu planu) urządzania lasu do rozstrzygnięcia, w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a., składowi siedmiu sędziów tego Sądu.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

zał. odpis skargi kasacyjnej – 5 szt.

²² Por. analizę orzecznictwa sądów administracyjnych zawartą na s. 3-5 skargi Rzecznika, a także na s. 1-2 pisma uczestnika – Klubu Przyrodników w Świebodzinie.

²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1537/11.