

IV SA/Wa 2787/16 - Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 2321843

Postanowienie

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 14 marca 2017 r.

IV SA/Wa 2787/16

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Teresa Zyglewska (spr.).

Sędziowie WSA: Kaja Angerman, Wanda Zielińska-Baran.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu w dniu 28 lutego 2017 r. na rozprawie sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na dokonane przez Ministra Środowiska w dniu (...) marca 2016 r. (znak:(...)) zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego dla Nadleśnictwa (...) na lata (...) postanawia odrzucić skargę

Uzasadnienie faktyczne

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 22 września 2016 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na dokonane przez Ministra Środowiska w dniu (...) marca 2016 r. (znak: (...)) zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego dla Nadleśnictwa (...) na lata 2012 - 2021.

Minister Środowiska nadał zatwierdzeniu formę decyzji administracyjnej, powołując w podstawie prawnej jego wydania m.in. art. 104 k.p.a., a także zawierając pouczenie o dopuszczalności złożenia przez stronę niezadowoloną z "decyzji" wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania.

W skardze Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił:

- naruszenie art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie oceny siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz.UE. L Nr 206 z 22 lipca 1992, str. 7);
- naruszenie art. 96 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 2016 r. poz. 363 - dalej jako "u.u.i.ś") poprzez nierozważenie - przed wydaniem decyzji - czy aneks do planu urządzenia lasu może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000;
- naruszenie art. 7 i 77 § 1 k.p.a. poprzez ich niezastosowanie i niepełne zgromadzenie materiału dowodowego, a także art. 107 § 3 tej ustawy poprzez błędne zastosowanie i wadliwe skonstruowanie uzasadnienia wydanej decyzji.
- naruszenie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm. - dalej jako u.o.l.) poprzez jego niezastosowanie i zatwierdzenie aneksu

do planu urządzenia lasu, obejmującego zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna w nadleśnictwie w użytkach rębnych ponad wielkość określoną w planie urządzenia lasu bez związku ze szkodą lub klęską żywiołową.

W uzasadnieniu skargi Rzecznik Praw Obywatelskich w pierwszej kolejności odniósł się do charakteru prawnego aktu Ministra Środowiska w przedmiocie zatwierdzenia planu urządzenia lasu. Skarżący stwierdził, że w wyroku z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2477/12 Naczelny Sąd Administracyjny zaakceptował dotychczasowe poglądy orzecznictwa, że zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu przez starostę jest innym aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 3 pkt 4 p.p.s.a. Natomiast zatwierdzenie planu urządzenia lasu przez ministra właściwego do spraw środowiska Naczelny Sąd Administracyjny uznał za akt o charakterze wewnętrznym, skierowanym do podmiotu podporządkowanego organizacyjnie ministrowi sprawiedliwości. Rzecznik Praw Obywatelskich nie podzielił powyższej argumentacji uznając, iż sprawy dotyczące zatwierdzenia urządzenia lasu pozostające w gestii ministra nie są wyłączone spod kognicji sądów administracyjnych. Skarżący wskazał, że pojęcie nadzoru (który minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nad Lasami Państwowymi) nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem podległości organizacyjnej. Nadzór odnosi się do sytuacji, w której "organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów i jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze obejmują prawo do kontroli oraz możliwość wiążącego wpływania na podmioty i jednostki nadzorowane. Organ może stosować tylko takie środki, w jakie wyposażył go ustawodawca, i tylko w celach określonych przez te przepisy.

Podległość rozumiana jest z kolei jako "jako więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej ich fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób określić relacji zachodzących między ministrem właściwym do spraw środowiska a Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe - w zakresie wykonywania gospodarki leśnej - jako "nadrzędności organizacyjnej". Lasy Państwowe są niewątpliwie jednostką nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw środowiska, ale nie są jednostką podległą.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich sprawa dotycząca zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie jest sprawą "wynikającą z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi". Akt zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie jest więc aktem o charakterze wewnętrznym, gdyż jego adresatem jest podmiot niepodporządkowany organizacyjnie ministrowi, który zgodnie z przepisami u.l. sam zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i sam prowadzi gospodarkę leśną w zarządzanych przez siebie lasach, co świadczy o zewnętrznym charakterze tego aktu.

W ocenie skarżącego nie jest trafne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 12 marca 2014 r., że Skarb Państwa występuje w roli właściciela, a zatem, że obowiązki i uprawnienia wynikające z planu urządzenia lasu kieruje "sam do siebie".

Przeczy temu definicja właściciela zawarta w samej u.o.l. (art. 6 ust. 1 pkt 3), zgodnie z którą

przez właściciela rozumie się "osobę fizyczną lub prawną będącą właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą lasu.

Z powyższego wynika, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, że adresatem uprawnień i obowiązków, których źródłem jest akt zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie jest Skarb Państwa, ale podmioty odrębne - w tym dysponujące na gruncie prawa administracyjnego zdolnością prawną Lasy Państwowe (jako zarządca lasu), a także podmioty odrębne, w tym prywatne, które mogą być użytkownikami wieczystymi, posiadaczami samoistnymi, użytkownikami lub dzierżawcami lasu. Determinowanie poprzez zatwierdzenie planu urządzenia lasu uprawnień i obowiązków podmiotów prywatnych - niezależnie od braku organizacyjnego podporządkowania Lasów Państwowych ministrowi właściwemu do spraw środowiska - przesądza, zdaniem skarżącego, o tym, że akt zatwierdzenia ma charakter zewnętrzny, a skoro tak, to pozostaje do wyjaśnienia forma, w jakiej ów akt powinien zostać dokonany.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zatwierdzenie planu urządzenia lasu następuje w formie decyzji administracyjnej. Przesądzą o tym nie tylko przepisy u.l., ale także Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE.

W skardze przedstawiono obszerną argumentację odnoszącą się do uzasadnienia zarzutów merytorycznych w niej przedstawionych.

W odpowiedzi na skargę Minister Środowiska wniósł o jej oddalenie.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

W rozpoznawanej sprawie w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy sprawa ta podlega kognicji sądów administracyjnych.

Zauważyć należy, że normy kształtujące podstawy systemu sądownictwa, zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zakładają określenie właściwości sądów administracyjnych przez ustawodawcę w sposób pozytywny. Zgodnie bowiem z art. 175 ust. 1 ustawy zasadniczej wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne. Ustrój i właściwość sądów i postępowanie przed nimi określają ustawy (art. 176 ust. 2). Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów (art. 177). Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184).

Ostatnią z powołanych norm konstytucyjnych ustawodawca rozwinął w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 z późn. zm.), zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez

kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

Zasadę pozytywnego określenia właściwości sądów administracyjnych konkretyzują w głównej mierze przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.), dalej powoływanej jako p.p.s.a.

Zgodnie z art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne,
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty,
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie,
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996 i 1579), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw,

4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających,

- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej,
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej,
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl art. 3 § 3 p.p.s.a., sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

Pozytywne określenie właściwości oznacza, że dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego tylko na prawne formy działania organów administracji publicznej, o

których mowa w art. 3 § 2 pkt 1-8 p.p.s.a. oraz w sytuacjach przewidzianych przez ustawy szczególne, z zastrzeżeniem wynikającym z art. 5 p.p.s.a. A contrario skarga na inne formy działania jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 lub 6 p.p.s.a., oczywiście ze szczególnym uwzględnieniem prawa do sądu gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz powołanej już zasady domniemania właściwości sądów powszechnych (art. 177 Konstytucji).

Rozważenia więc wymaga, czy zatwierdzenie przez Ministra Środowiska u planu urządzenia lasu jest jedną z prawnych form działania wymienionych powyżej, a w szczególności, czy jest to decyzja administracyjna.

Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera legalnej definicji pojęcia "decyzja administracyjna", jest to jednak pojęcie obszernie opracowane w doktrynie.

Decyzja administracyjna to jednostronna czynność organu administracji publicznej, posiadająca odpowiednią formę i określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w sprawie indywidualnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata, który nie jest w tej sprawie podporządkowany organizacyjnie, ani służbowo temu organowi. Cecha decyzji administracyjnej polegająca na niepodporządkowaniu organowi administracji podmiotu, którego sytuację prawną określa, powoduje, 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". Desygnatem dla stosunków zewnętrznych w administracji jest decyzja administracyjna, natomiast dla stosunków wewnętrznych - polecenie służbowe. Rozróżnienie między aktami indywidualnymi zewnętrznymi (decyzja administracyjna), a aktami indywidualnymi wewnętrznymi (polecenie służbowe) jest doniosłe prawnie, ponieważ zgodnie z art. 3 § 3 pkt 1 i 2 k.p.a. przepisów kodeksu nie stosuje się do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności organizacyjnej i podległości służbowej.

Rekapitułując powyższe, decyzja administracyjna, to akt o zewnętrznym charakterze, władczy oraz podwójnie konkretny: skierowany do konkretnego adresata i odnoszący się do konkretnej sytuacji, którą ten akt rozstrzyga, określając o prawach albo obowiązkach jego adresata.

Odnosząc to na grunt rozpoznawanej sprawy zauważyć należy, że zgodnie z art. 19 ust. 1 u.o.l., plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem ust. 2. Stosownie zaś do treści art. 19 ust. 2 u.o.l. uproszczone plany urządzenia lasu, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, sporządza się dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Wedle art. 22 ust. 1 u.o.l. 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. Zgodnie zaś z art. 22 ust. 2 u.o.l. starosta, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, zatwierdza uproszczony plan urządzenia lasu.

Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że w myśl art. 4 u.o.l. lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Lasy

Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia (art. 32 ust. 1 u.o.l.). Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (art. 33 ust. 1 pkt 1 u.o.l.). Nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa sprawuje minister właściwy do spraw środowiska (art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.l.). Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje także nadzór nad Lasami Państwowymi (art. 4 ust. 4 u.o.l.).

Z powołanych przepisów u.o.l. wynika, jakie relacje prawne zachodzą pomiędzy ministrem właściwym do spraw środowiska, a Lasami Państwowymi i Dyrektorem Generalnym w zakresie zarządzania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa.

Podejmowane przez ministra do spraw środowiska czynności dotyczą mienia Skarbu Państwa, który reprezentowany jest przez Lasy Państwowe. Podejmowane czynności nie mają charakteru zewnętrznego, nie mają bowiem adresata, do którego są kierowane. Tym samym nie rozstrzygają o prawach albo obowiązkach nieistniejącego adresata. Podejmowane przez ministra do spraw ochrony środowiska czynności mają charakter wewnętrzny i związane są z zarządzaniem mieniem Skarbu Państwa. W tych okolicznościach organ administracji publicznej, jakim jest minister do spraw ochrony środowiska, nie podejmuje czynności o charakterze zewnętrznym, władczym, nie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach prawnych konkretnego podmiotu w indywidualnej sprawie. Zatem zatwierdzenie przez ministra do spraw ochrony środowiska planu urządzenia lasu nie następuje w formie decyzji administracyjnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podziela w tym zakresie w pełni zapatrywanie Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2477/12 oraz w postanowieniu z dnia 27 listopada 2015 r. sygn. akt II OW 85/15.

Nie można podzielić zapatrywania Rzecznika Praw Obywatelskich, że relacja zachodząca między ministrem właściwym do spraw środowiska, a Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, w zakresie wykonywania gospodarki leśnej, nie ma charakteru nadrzędności organizacyjnej. Po pierwsze zauważyć należy, że minister właściwy do spraw środowiska, w drodze zarządzenia, nadaje statut Lasom Państwowym, określając w nim w szczególności zasady i tryb działania oraz organy wewnętrzne, mając na uwadze stworzenie optymalnych warunków organizacyjnych do prowadzenia realizacji zadań przez Lasy Państwowe (art. 44 u.o.l.).

Istotnym jest, że Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasom Państwowym nie została przyznana osobowość prawna, co wynika wprost z art. 32 ust. 1 u.o.l. Podmiotowi temu nie została przyznana także zdolność prawna, a więc nie może on być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego. Brak jest bowiem wyraźnego przyznania temu podmiotowi przez ustawodawcę cech składających się na pojęcie zdolności prawnej. Z art. 32 ust. 1 u.o.l. wynika wprost, że podstawowym celem powołania Lasów Państwowych jest zarządzanie mieniem Skarbu Państwa, a zwłaszcza reprezentowanie go w zakresie zarządzania mieniem. Z art. 38 ust. 1, art. 38a ust. 1 i art. 39 u.o.l. wynika, że podmiot ten dokonuje czynności w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Lasy Państwowe są więc *stationes fisci* Skarbu Państwa (por. Bartosz Rakoczy, Wybrane problemy prawa leśnego, LEX).

Powyższa okoliczność przesądza więc o tym, że zatwierdzenie planu urządzenia lasu przez ministra właściwego do spraw środowiska nie jest aktem skierowanym na zewnątrz, w odniesieniu do podmiotów trzecich, lecz czynnością skierowaną do "samego siebie", czyli aktem wewnętrznym. Nie ma więc elementów przypisanych decyzji administracyjnej.

Wbrew twierdzeniom skarżącego nie można przypisać zatwierdzeniu przez właściwego ministra do spraw środowiska planu urządzenia lasu charakteru decyzji administracyjnej, także z uwagi na brzmienie art. 22 ust. 4 u.o.l. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy w sprawach środowiska nadzoruje wykonanie planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wykonanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przepis ten daje możliwość władczej ingerencji ministra do spraw środowiska w wykonanie planów urządzenia lasów dla nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Wskazuje to na odmienny charakter planu urządzenia lasu dla nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa od decyzji administracyjnej. W przypadku bowiem decyzji administracyjnej ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje podjęcie stosownych środków przymusu w celu wykonania decyzji. W przypadku planu urządzenia lasu zatwierdzanego przez ministra możliwość taka jest wyłączona.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie można przypisać zatwierdzeniu przez ministra planu urządzenia lasu charakteru decyzji administracyjnej w oparciu o definicję właściciela lasu zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 3 u.o.l., jak czyni to skarżący. W myśl powołanego przepisu za właściciela lasu należy rozumieć osobę fizyczną lub prawną będącą właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą lasu. Nie przesądza to jednak, wbrew temu co próbuje wywieść skarżący, że w oparciu o brzmienie powyższego przepisu można wywieść, iż Lasy Państwowe, jako zarządca lasu jest jego właścicielem. Pamiętać należy, o czym wcześniej była już mowa, że na podstawie u.o.l. Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzania mieniem, a więc są jedynie *stationes fisci* Skarbu Państwa. Lasy Państwowe nie są więc w rozumieniu powołanego przepisu właścicielem lasów, którymi zarządzają w imieniu Skarbu Państwa. Ponadto zauważyć należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, jednakże przepis ten nie ma zastosowania do lasów:

- będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych,
- wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów.

W takim przypadku więc zatwierdzenie przez ministra właściwego do spraw środowiska planu urządzenia lasu nie jest skierowane do podmiotu trzeciego, gdyż plan ten nie obejmuje tych lasów.

Nie można podzielić zapatrywania skarżącego, iż plan urządzenia lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa jest skierowany do podmiotów trzecich, co ma wynikać z art. 39 u.o.l. Przepis ten stanowi, że "lasy, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. a oraz pkt 2, pozostające w zarządzie Lasów Państwowych, mogą być za zgodą dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych wydierżawione przez nadleśniczego, z zachowaniem celów i

zadań gospodarki leśnej określonych w planie urządzenia lasu." Możliwość zawarcia tego rodzaju umowy cywilnej z podmiotem trzecim nie nadaje planowi urządzenia lasów stanowiących własność Skarbu Państwa charakteru aktu zewnętrznego. Warunkiem bowiem wydzierżawienia tych lasów jest zachowanie celów i zadań określonych w planie urządzenia lasu. Obowiązki na podmiot wydzierżawiający nie są więc nakładane na mocy planu urządzenia lasu, lecz na podstawie umowy cywilno - prawnej.

Powyższe okoliczności nie pozwalają na przypisanie zatwierdzeniu planu urządzenia lasu charakteru decyzji.

Zatwierdzenia dokonywanego przez ministra nie można również zakwalifikować, jako innego aktu lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Inaczej bowiem niż ma to miejsce w przypadku uproszczonych planów urządzenia lasu, sporządzanych dla lasów, które nie stanowią własności Skarbu Państwa i zatwierdzanych przez starostę, działanie ministra nie jest skierowane do osób trzecich - osób fizycznych lub osób prawnych będących właścicielami lasu. Dostrzegając tę zasadniczą dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy różnicę, należy zwrócić uwagę na inną, niż w przypadku planu urządzenia lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa, szczególną procedurę sporządzania uproszczonego planu urządzenia lasu i przewidziane w niej: 1) wymogi wyłożenia projektu uproszczonego planu urządzenia lasu do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie gminy oraz pisemnego zawiadomienie właścicieli lasów o wyłożeniu projektu, 2) możliwość zgłaszania przez właścicieli lasów, w terminie 30 dni od wyłożenia projektów, zastrzeżeń i wniosków, a także 3) wydawanie przez starostę decyzji w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków (art. 21 ust. 4 i 5 u.o.l.).

Zgodnie z art. 22 ust. 2 u.o.l. starosta, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, zatwierdza uproszczony plan urządzenia lasu. Zatwierdzenie przez starostę uproszczonego planu urządzenia lasu, rodzi dla właściciela lasu określone prawa i obowiązki w zakresie prowadzonej przez niego gospodarki leśnej. Jeżeli zaś właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonuje zadań zawartych w uproszczonym planie urządzenia lasu (lub w decyzji starosty w przypadku o którym mowa w art. 19 ust. 3 u.o.l. starosta nakazuje wykonanie tych obowiązków i zadań w drodze decyzji (art. 24 u.o.l.). Przywołane regulacje pozwalają na wyprowadzenie wniosku, że zatwierdzenie przez starostę uproszczonego planu urządzenia lasu nie następuje w formie decyzji administracyjnej (ustawodawca wyraźnie wskazał te sytuacje, w których starosta uprawniony jest do wydania decyzji: art. 19 ust. 3, art. 21 ust. 5, art. 24 ustawy), jednakże zatwierdzenie dokonywane przez starostę jest aktem skierowanym na zewnątrz - adresatami są bowiem osoby trzecie (właściciele lasów). Ponadto, z zatwierdzonego uproszczonego planu urządzenia lasów wynikają dla właścicieli lasów określone uprawnienia i obowiązki, a w przypadku ich niewykonywania starosta w drodze decyzji może nałożyć obowiązek ich wykonania.

W tych okolicznościach uzasadnione jest przyjęcie, że zatwierdzanie uproszczonych planów dokonywane przez starostę należy kwalifikować zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., (zob. np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2011 r. sygn. akt IV SA/Wa 354/11 i z dnia 3 marca 2010 r. sygn. akt IV SA/Wa 1298/09; postanowienie tego samego Sądu z dnia 24 czerwca 2009 r. sygn. IV SA/Wa 1890/08).

Powyższe uwagi dotyczące uproszczonych planów urządzenia lasów, zasad ich sporządzania, relacji zachodzących pomiędzy starostą, a właścicielami lasów objętych uproszczonym planem urządzenia lasów wskazują, że nie można utożsamiać prawnego charakteru instytucji zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu dokonywanego przez starostę i instytucji zatwierdzenia planu urządzenia lasu dokonywanego przez ministra.

Art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. przewiduje kontrolę sądów administracyjnych w odniesieniu do aktów i czynności podejmowanych w sprawach indywidualnych, a więc w stosunku do konkretnych podmiotów, adresatów tych czynności lub obowiązków. Tak, jak decyzja administracyjna, wydawana przez organ administracji, ma charakter czynności zewnętrznej, adresowanej do indywidualnego podmiotu, tak również czynność lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. musi być zaadresowany do podmiotu zewnętrznego. Ten natomiast warunek nie jest spełniony w przypadku zatwierdzania przez ministra do spraw ochrony środowiska planu urządzenia lasu, który to las stanowi własność Skarbu Państwa, a zarządzają nim Lasy Państwowe (będące państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej), reprezentując Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia, nad którymi nadzór sprawuje minister do spraw ochrony środowiska.

Skarb Państwa jest ex lege 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 (dominium). Pozycję tę należy przeciwstawić sytuacji, w której uzewnętrznia się władztwo Państwa a więc imperium, kiedy to Państwo działa poprzez odpowiednie organy władzy i sprawuje zwierzchnictwo wobec innych podmiotów prawa, posługując się nakazami, zakazami, tworząc akty ustawowe, wydając decyzje administracyjne i inne formy prawne, których wykonanie jest zagwarantowane środkami przymusu administracyjnego. Zatwierdzanie 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 dominium, a nie imperium.

W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 58 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, odrzucił skargę.