

II OSK 2336/17 - Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 2376100

Postanowienie

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 17 października 2017 r.

II OSK 2336/17

Status:

orzeczenie prawomocne

UZASADNIENIE

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodnicząca: Sędzia NSA Barbara Adamiak na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skarg kasacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich, Stowarzyszenia (...) i Fundacji (...) od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 2787/16 o odrzuceniu skargi w sprawie 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 B. na lata 2012-2021 postanawia: oddalić skargi kasacyjne

Uzasadnienie faktyczne

Postanowieniem z dnia 14 marca 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 58 § 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na dokonane przez Ministra Środowiska w dniu (...) marca 2016 r. zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego dla Nadleśnictwa B. na lata 2012-2021.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd I instancji wskazał, że kwestionowane zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa B. dokonane przez Ministra Środowiska, nie jest decyzją administracyjną. Sąd nie zakwalifikował tej czynności jako innego aktu lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zatem przedmiotowa sprawa nie mieści się we właściwości rzeczowej sądu administracyjnego z art. 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sąd uznał, że podejmowane przez Ministra Środowiska czynności w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dotyczą mienia Skarbu Państwa, który reprezentowany jest przez Lasy Państwowe. Podejmowane czynności nie mają charakteru zewnętrznego, nie mają bowiem adresata, do którego są kierowane. 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 Środowiska nie podejmuje czynności o charakterze zewnętrznym, władczym, nie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach prawnych konkretnego podmiotu w indywidualnej sprawie. Zatem zatwierdzenie przez Ministra Środowiska aneksu do planu urządzenia lasu nie następuje w formie decyzji administracyjnej.

Wskazał, 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 ustawy o lasach). Zaś Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasom Państwowym nie została przyznana osobowość prawna, co wynika wprost z art. 32 ust. 1 ustawy o lasach. Podmiotowi temu nie została przyznana także zdolność prawna, a więc nie może on być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego. Z art. 32 ust. 1 ustawy o lasach 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 ustawy o lasach państwowych wynika, że podmiot ten dokonuje czynności w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Lasy Państwowe są więc *stationes fisci* Skarbu Państwa. 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.

Zdaniem Sądu, 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 ustawy o lasach. 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 Sądu I instancji nie można przypisać zatwierdzeniu przez ministra aneksu do planu urządzenia lasu charakteru decyzji administracyjnej w oparciu o definicję właściciela lasu zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach, albowiem na podstawie ustawy o lasach, 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 właścicielami lasów, którymi zarządzają w imieniu Skarbu Państwa.

Charakteru decyzji administracyjnej nie można przypisać zatwierdzeniu planu urządzenia lasu z art. 39 ustawy o lasach. Przepis ten stanowi, że "lasy, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. a i 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.

Zdaniem Sądu, zatwierdzenia dokonywanego przez ministra w tej sprawie nie można również zakwalifikować jako innego aktu lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., albowiem działanie ministra nie jest skierowane do osób trzecich - osób fizycznych lub osób prawnych będących właścicielami lasu. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o lasach 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.). Zatem 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. 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę kasacyjną od powyższego postanowienia, zarzucając:

I. naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny 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) urządzenia 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. 1 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) urządzenia lasu;

II. 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) urządzenia 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania. Ponadto wniósł o przedstawienia

zagadnienia formy prawnej aktu zatwierdzenia planu (aneksu planu) urządzenia lasu do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wniósł o oddalenie w całości skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie. W uzasadnieniu wskazał, że zatwierdzenie planu urządzania lasu przez Ministra Środowiska dotyczy wyłącznie mienia Skarbu Państwa znajdującego się w zarządzie Lasów Państwowych i jest skierowana do podmiotu nadzorowanego. Czynność zatwierdzenia nie posiada żadnej z cech decyzji administracyjnej. Nie należy jej kwalifikować zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., bowiem przepis dotyczy wyłącznie aktów i czynności podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego lub podatkowego. Wskazał, że wbrew twierdzeniom skargi kasacyjnej, bezcelowowe byłoby odnoszenie się przez Sąd I instancji do zarzutów oceny wpływu przepisów prawa pozakrajowego, tj. norm Konwencji Aarhus oraz Dyrektywy 2011/92 na charakter prawny aktu zatwierdzenia planu (aneksu planu) urządzenia lasu, w sytuacji odrzucenia skargi z uwagi na brak kognicji sądów administracyjnych. Wskazał, że działania wynikające z aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa B. nie mieszczą się w kategorii przedsięwzięć wymienionych w zał. Nr 1 do Konwencji Aarhus, jak również nie kwalifikują się jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko oraz, że z przepisów tej Konwencji nie można wywieść prawa do zaskarżania każdej czynności osoby prywatnej lub władzy publicznej w dziedzinie środowiska, jeżeli taka czynność w świetle prawa krajowego nie podlega zaskarżeniu. W polskim prawie procedury o których mowa w Konwencji zostały określone przepisami prawa krajowego, tj. k.p.a., ustawa o ochronie przyrody, prawo ochrony środowiska, ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Minister Środowiska wniósł o oddalenie w całości skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie. Wskazał, że zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu nie można zaliczyć do planowanych przedsięwzięć wymienionych w zał. Nr 1 Konwencji, a polski ustawodawca nie wskazał, iż do aneksów do planów urządzenia lasu będzie miała zastosowanie procedura określona w art. 6 Konwencji, a co za tym idzie w sprawie nie będzie miał zastosowanie wskazany art. 6 i art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji. Podniósł, że skarżący kasacyjnie w podstawach skargi kasacyjnej nie wskazał ani jednego przepisu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...), który miałby naruszyć Sąd. Wskazał, że zatwierdzanie przez ministra do spraw ochrony środowiska planów urządzenia lasów, które to lasy są własnością Skarbu Państwa jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim. Plan urządzania lasów, w tym jego aneks i zatwierdzenie, nie są przedsięwzięciem w rozumieniu 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 i podlegają jedynie strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, odnoszącej się do dokumentów planistycznych.

Fundacja (...) wniosła skargę kasacyjną od powyższego postanowienia, zarzucając:

I. na zasadzie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. - naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 5 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z 23 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 788) w zw. z art. 22 ust. 1 ustawy o lasach, polegającą na przyjęciu, że decyzja Ministra Środowiska z dnia (...) marca 2016 r., zatwierdzająca aneks do planu urządzenia lasu sporządzonego dla Nadleśnictwa B. na lata 2012 - 2021, nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. i przez to nie należy do właściwości sądów administracyjnych, podczas gdy decyzja powinna być uznana za decyzję administracyjną w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. podlegającą kognicji sądów administracyjnych, w konsekwencji czego WSA w Warszawie odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję;

II. na zasadzie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. - naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 58 § 3 p.p.s.a. przez odrzucenie postanowienia, podczas gdy sprawa należała do właściwości sądów administracyjnych i nadawała się do merytorycznego rozpoznania, które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem w jego następstwie WSA w Warszawie odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję.

Fundacja wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania. Ponadto wniosła o rozpoznanie sprawy na rozprawie. W odpowiedzi na skargę kasacyjną Minister Środowiska wniósł o oddalenie w całości skargi kasacyjnej Fundacji oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie. Wskazał, że skarżący kasacyjnie w podstawach skargi kasacyjnej nie wskazuje naruszenia konkretnego przepisu prawa międzynarodowego oraz Unii Europejskiej w postaci błędnej ich wykładni lub niewłaściwego zastosowania. Wskazał, że zatwierdzanie przez ministra do spraw ochrony środowiska planów urządzenia lasów, które to lasy są własnością Skarbu Państwa jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim. Plan urządzenia lasów, w tym jego aneks i zatwierdzenie, nie są przedsięwzięciem w rozumieniu 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 środowisku i podlegają jedynie strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, odnoszącej się do dokumentów planistycznych. W odpowiedzi na skargę kasacyjną Klub (...) wniósł o uwzględnienie skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich i P. (...). Zdaniem Klubu, plan urządzenia lasu nie jest wyłącznie planem realizacji przyszłych przedsięwzięć podlegających jeszcze odrębnym procedurom autoryzacji, lecz stanowi samodzielny środek oddziałujący na środowisko. Wniósł o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni art. 9.3. Konwencji z Aarhus czy art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus wymaga, by członkowie społeczeństwa, ewentualnie spełniający określone wymagania, mieli dostęp do procedury odwoławczej i sądowej, umożliwiającej kwestionowanie decyzji władz publicznych zatwierdzającej plan, na podstawie którego bezpośrednio podejmowane są czynności mogące wpływać na stan elementów środowiska oraz na podstawie którego mają bezpośrednie zastosowanie zwolnienia ze stosowania środków ochrony środowiska, taki jak plan urządzenia lasu.

Stowarzyszenie (...) wniosło skargę kasacyjną od powyższego postanowienia, zarzucając:

I. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. - naruszenie prawa materialnego:

1) art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 788") - poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, iż zatwierdzenie przez Ministra Środowiska planu urządzania lasu i aneksu do tego planu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa nie stanowi decyzji administracyjnej i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, lecz jest sprawą wynikającą z nadrzędności organizacyjnej i podległości służbowej;

2) art. 4 ust. 3, art. 5 ust. 1 pkt 1), art. 19 ust. 1 i art. 32 ust. 1 ustawy o lasach, poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, iż Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest podmiotem mieszczącym się w ramach struktury administracji publicznej (zwłaszcza w ramach postępowania dotyczącego zatwierdzenia planu urządzania lasu), podległym organizacyjnie ministrowi właściwemu do spraw środowiska;

3) art. 44 ust. 3 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 (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.) w zw. z art. 6 w zw. z art. 9 ust. 2 i 3 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) oraz art. 10a dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. U. ER L 175 z 5.7.1985, s. 40) oraz art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia i prywatne na środowisko (Dz. U. L 26 Z 28.1.2012 s. 1) - poprzez błędną wykładnię i brak zapewnienia możliwości zaskarżenia przez organizację ekologiczną do sądu lub niezależnego i bezstronnego organu przedsięwzięć oddziaływujących na środowisko niezależnie od ich formy prawnej, a także brak "prounijnej wykładni" wspomnianego przepisu prawa krajowego, w świetle treści i celów dyrektywy 85/337/EWG i dyrektywy 2011/92/UE, prowadzący do braku możliwości uczestnictwa zainteresowanego społeczeństwa (organizacji społecznej) w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska oraz uznania, iż zatwierdzenie planu urządzania lasu nie stanowi decyzji administracyjnej, stąd w przedmiotowej sprawie wniesienie skargi do sądu administracyjnego jest niedopuszczalne.

II. na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. - naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj:

1. art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 58 § 3 w zw. z art. 5 pkt 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 i 4) p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 3 pkt 1) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks

postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.) - przez bezpodstawne odrzucenie skargi, w sytuacji gdy istniały podstawy do jej rozpoznania, z uwagi na fakt, iż zatwierdzenie przez Ministra Środowiska planu urządzania lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa jest sprawą należącą do właściwości sądu administracyjnego - ponieważ stanowi decyzję administracyjną (lub ewentualnie - inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa), a wydanie tego aktu nie stanowi sprawy wynikającej z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od organu na rzecz Stowarzyszenia kosztów postępowania kasacyjnego wraz z kosztami zastępstwa procesowego wg norm przepisanych. Ponadto wniosło o rozpoznanie sprawy na rozprawie. W odpowiedzi na skargę kasacyjną Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wniósł o oddalenie w całości skargi kasacyjnej Stowarzyszenia i Fundacji oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie. W uzasadnieniu wskazał, że zatwierdzenie planu urządzania lasu przez Ministra Środowiska dotyczy wyłącznie mienia Skarbu Państwa znajdującego się w zarządzie Lasów Państwowych i jego skierowana do podmiotu nadzorowanego. Czynność zatwierdzenia nie posiada żadnej z cech decyzji administracyjnej. Nie należy jej kwalifikować zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., bowiem przepis dotyczy wyłącznie aktów i czynności podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego lub podatkowego. Wskazał, że wbrew twierdzeniom skargi kasacyjnej, bezcelowowe byłoby odnoszenie się przez Sąd I instancji do zarzutów oceny wpływu przepisów prawa pozakrajowego, tj. norm Konwencji Aarhus oraz Dyrektywy 2011/92 na charakter prawny aktu zatwierdzenia planu (aneksu planu) urządzania lasu, w sytuacji odrzucenia skargi z uwagi na brak kognicji sądów administracyjnych. Wskazał, że działania wynikające z aneksu do planu urządzania lasu dla Nadleśnictwa B. nie mieszczą się w kategorii przedsięwzięć wymienionych w zał. Nr 1 do Konwencji Aarhus jak również nie kwalifikują się jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko oraz, że z przepisów tej Konwencji nie można wywieść prawa do zaskarzania każdej czynności osoby prywatnej lub władzy publicznej w dziedzinie środowiska, jeżeli taka czynność w świetle prawa krajowego nie podlega zaskarżeniu. W polskim prawie procedury o których mowa w Konwencji zostały określone przepisami prawa krajowego, tj. k.p.a., ustawa o ochronie przyrody, prawo ochrony środowiska, ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Minister Środowiska wniósł o oddalenie w całości skargi kasacyjnej Stowarzyszenia oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie. Wskazał, że zatwierdzenie aneksu do planu urządzania lasu nie można zaliczyć do planowanych przedsięwzięć wymienionych w zał. Nr 1 Konwencji, a polski ustawodawca nie wskazał, iż do aneksów do planów urządzania lasu będzie miała zastosowanie procedura określona w art. 6 Konwencji, a co za tym idzie w sprawie nie będzie miał zastosowania wskazany art. 6 i art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji. Podniósł, że skarżący kasacyjnie w podstawach skargi kasacyjnej nie

wskazał ani jednego przepisu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...), który miałby naruszyć Sąd. Wskazał, że zatwierdzanie przez ministra do sprawy ochrony środowiska planów urządzenia lasy, które to lasy są własnością Skarbu Państwa jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim. Plan urządzania lasów, w tym jego aneks i zatwierdzenie, nie są przedsięwzięciem w rozumieniu 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 środowisku i podlegają jedynie strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, odnoszącej się do dokumentów planistycznych.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie zasadniczą kwestią wysuwającą się na pierwszy plan jest kwestia nieważności postępowania, która zachodzi, jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna (art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a.). Ta przesłanka nieważności postępowania sądownoadministracyjnego powoduje, że pomimo, że skargi kasacyjne zostały oparte na szeregu zarzutów naruszenia przepisów postępowania, to w pierwszej kolejności należało rozważyć właściwość sądu administracyjnego do rozpoznania zgodności z prawem zatwierdzenia aneksu do planu urządzania lasu.

Przesądzające znaczenie ma określenie właściwości sądów administracyjnych wg art. 5 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który stanowi, że sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej. Zatem wystąpienie stosunku kierownictwa wyklucza właściwość sądów administracyjnych.

Dla ustalenia powiązania nadrzędności i podrzędności organizacyjnej przesądzające znaczenie mają rozwiązania prawne przyjęte w art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Z regulacji tych wynika, że lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Wg art. 32 ust. 1 ustawy o lasach Lasy Państwowe są państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Z rozwiązań ustrojowych przyjętych w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. 2012 poz. 392) wynika, że minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek (art. 34 ust. 1 zd. 1). Z tego tytułu nadzoruje i kontroluje działalność tych jednostek. Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad działalnością (...) Państwowego Gospodarstwa Leśnego "Lasy Państwowe". O uprawnieniach nadzorczych Ministra do spraw środowiska przesądza art. 4 ust. 1 ustawy o lasach. W świetle tej regulacji prawnej należy wywieść stosunek nadrzędności i podrzędności organizacyjnej Lasów Państwowych Ministrowi do spraw ochrony środowiska. Ta podległość organizacyjna zatem wyłącza właściwość sądu administracyjnego.

Nie można zatem uznać za zasadne zarzuty naruszenia art. 4 ust. 3, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 1 i art. 32 ust. 1 ustawy o lasach poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest podmiotem mieszczącym się w ramach struktury administracji publicznej podległym organizacyjnie Ministrowi Środowiska.

Należy też wskazać na charakter aktu planu urządzania lasu. W art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach ustawodawca przyjął, że pod podjęciem planu lasu rozumie się podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Z określonego charakteru, który nadaje planowi moc dokumentu nie ma podstaw do wyprowadzenia, że jest to decyzja, czy też inny akt lub czynność dotycząca uprawnień i obowiązków wynikająca z przepisu prawa. Nie spełnia bowiem podstawowego celu określenia uprawnień lub obowiązku podlegającego wykonaniu, a jest aktem kierownictwa skierowanym wobec państwowej jednostki organizacyjnej. Należy w pełni podzielić stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2014 r., sygn. II OSK 2477/12, że zatwierdzenie planu "jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, więc czynnością ze sfery dominium, a nie imperium".

Takie wyznaczenie właściwości Sądu powoduje, że wszelkie zarzuty co do strony merytorycznej aneksu do planu urządzania lasu są niezasadne, skoro akt ten nie podlega właściwości sądów administracyjnych. Nie są zatem zasadne wszystkie zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego, w tym prawa unijnego, albowiem z powodu braku właściwości sądów administracyjnych nie były stosowane przed sądem wojewódzkim.

Odnosząc się do wniosku skarżących kasacyjnie o rozpoznanie skarg kasacyjnych na rozprawie zauważyć trzeba, że zgodnie z art. 182 § 1 p.p.s.a.: "Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie". Wskazując na powyższą regulację, Sąd rozpoznający niniejsze skargi kasacyjne nie dopatrywał się takich okoliczności, które przemawiałyby za koniecznością przeprowadzenia rozprawy, tym bardziej, że jedyne ujawnione na tle niniejszej sprawy zagadnienie dotyczyło dopuszczalności wniesienia skargi w sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny nie uznał też za zasadne wniosku postanowione w skardze kasacyjnej.

W tym stanie rzeczy, skoro skargi kasacyjne nie zostały oparte na usprawiedliwionych podstawach, na mocy art. 184 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.