



Warszawa, dnia 13-10-2022 r.

**Minister Klimatu i Środowiska**

*Anna Moskwa*

DIŚ-IV.076.4.2022.JM

**Ms. Fiona Marshall  
Secretary to the Aarhus  
Convention Compliance  
Committee  
UN Economic Commission for  
Europe  
Environment Division  
Room 429-2 Palais des Nations  
CH-1211 Geneva 10  
Switzerland**

*Szanowna Pani Marshall,*

zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w trakcie wysłuchań przed Komitetem do spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus (dalej: „Komitet”) w połączonych sprawach ACCC/C/2016/151, ACCC/C/2017/154 oraz ACCC/C/2018/158 i późniejszą korespondencją mailową Ministerstwo Klimatu i Środowiska pragnie odnieść się do wypowiedzi Komunikujących, jakie zostały przedstawione w trakcie wysłuchań w dniu 16 czerwca br. oraz udzielić dalszych wyjaśnień w poszczególnych sprawach.

**Wyczerpanie krajowych środków odwoławczych**

Ministerstwo Klimatu i Środowiska uważa, że wyczerpanie krajowych środków odwoławczych przez Komunikujących pozostaje warunkiem koniecznym dla uznania komunikatu za dopuszczalny. Oparcie się jedynie na twierdzeniach Komunikujących, że w przypadku danego środka administracyjnego ścieżka odwoławcza nie jest dostępna, bez wskazania dowodów potwierdzających ten fakt, jest niewystarczające.

Komunikaty, które były przedmiotem wysłuchania w dniu 16 czerwca dotyczyły szeregu planów i programów, jednakże w wielu przypadkach Komunikujący nie wykazali w żaden sposób wyczerpania

krajowej ścieżki odwoławczej. Sytuacja taka występuje w odniesieniu do następujących planów i programów:

1. Plan gospodarki odpadami;
2. Wieloletni plan łowiecki i hodowlany;
3. Roczny plan łowiecki;
4. Plan utrzymania wód;
5. Plan zarządzania ryzykiem powodziowym;
6. Plan zarządzania ryzykiem suszy;
7. Plan zarządzania zlewnią rzek;
8. Plan ochrony obszaru Natura 2000;
9. Plan ochrony parku narodowego;
10. Plan ochrony parku krajobrazowego;
11. Plan ochrony rezerwatu.

Ponadto, w przypadku planów dotyczących zagospodarowania przestrzennego, Komunikujący nie przytoczył żadnego wyroku, który pozwoliłby mu wykazać, że to on wykorzystywał krajową ścieżkę odwoławczą (exhaustion of local remedies rule). W odniesieniu do planów ochrony przed hałasem Komunikujący przytoczył jedynie orzeczenie, w którym skarżącym była osoba fizyczna.

### **Plany urządzenia lasu**

Należy wskazać, że działalność dotycząca gospodarki leśnej, w tym plan urządzenia lasu, który został wymieniony w sprawie ACCC/C/2017/154, nie jest wskazany wprost w załączniku nr 1 Konwencji, a zatem Konwencja wyraźnie nie wskazuje tego rodzaju aktywności, jako takiej, w stosunku do której powinien zostać zapewniony dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Komitet w pkt 127 ww. wniosków i rekomendacji w sprawie ACCC/C/2014/105<sup>1</sup> wskazał, że „*Typowy plan lub program:*

- a) *jest często regulowany przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi;*
- b) *ma charakter prawny aktu o charakterze generalnym (często przyjmowanego ostatecznie przez władzę ustawodawczą);*
- c) *jest inicjowany przez organ publiczny, który*
- d) *zapewnia zorganizowany i skoordynowany system, który określa, często w sposób wiążący, ramy dla niektórych kategorii określonych rodzajów działalności (przedsięwzięcia inwestycyjne),*
- e) *zazwyczaj nie jest wystarczające do podjęcia jakiegokolwiek indywidualnej działalności bez indywidualnej decyzji o zezwoleniu.”*

W związku z powyższym należy wskazać, że w odniesieniu do pkt 127 lit. a ww. dokumentu, plan

---

<sup>1</sup> [https://unece.org/sites/default/files/2021-12/ECE\\_MP.PP\\_C.1\\_2021\\_16\\_E.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2021-12/ECE_MP.PP_C.1_2021_16_E.pdf)

urządzenia lasu, zgodnie z definicją wskazaną w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, 1726), zwanej dalej „ustawą o lasach”, 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 ust 1 pkt 6 tej ustawy).

Ponadto zgodnie z art. 18 ust 1 ustawy o lasach: *Plan urządzenia lasu sporządza się, z zastrzeżeniem ust. 2, na 10 lat, z uwzględnieniem:*

- 1) *przyrodniczych i ekonomicznych warunków gospodarki leśnej;*
- 2) *celów i zasad gospodarki leśnej oraz sposobów ich realizacji, określonych dla każdego drzewostanu i urządzanego obiektu, z uwzględnieniem lasów ochronnych.*

Natomiast zgodnie z art. 19 ust 5 ustawy o lasach, plany urządzenia lasu **sporządzają specjalistyczne jednostki** lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. poz. 1302), *sporządzenie planu urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa zleca właściciel lasu, a w przypadku lasów będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe - dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych.*

W związku z powyższym i w nawiązaniu do pkt 132 wniosków i rekomendacji w sprawie ACCC/C/2014/105, w przypadku planu urządzenia lasu, o którym mowa w sprawie ACCC/C/2017/154, należy stwierdzić, że przygotowanie planów urządzenia lasu jest regulowane przez przepisy ustawowe, jednakże:

1. **plan ten nie ma charakteru prawnego aktu generalnego.** Jak wynika z definicji wskazanej w ustawie o lasach, plan urządzenia lasu to *podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu*, przyjmowany do realizacji w oparciu o następujące przepisy 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, zwanej dalej „ustawą OOS”<sup>2</sup>:
  - a) art. 55 ust. 2 - *Projekt, o którym mowa w art. 46 i art. 47 ust. 1, nie może zostać przyjęty, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, jeżeli ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że może on znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000;*
  - b) art. 56 - *Przepisy niniejszego działu stosuje się także do podmiotów opracowujących projekt dokumentu, **niebędących organami administracji*** - w przypadku sprawy ACCC/C/2017/154 jest to dyrektor regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”,

---

<sup>2</sup> Ustawa 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 ( t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 ze zmianami)

zwanym dalej „dyrektorem regionalnej dyrekcji”.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 17 października 2017 r., sygn. II OSK 2336/17 jednoznacznie wskazał, że *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 - a zatem nie ma charakteru prawnego aktu generalnego.*

Należy zauważyć, że zatwierdzenie planu urządzenia lasu przez Ministra Klimatu i Środowiska w oparciu o przepisy ustawy o lasach oraz nawiązując do wspomnianego wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny (nie wprowadza nowego stanu prawnego, czy też faktycznego, a jedynie potwierdza zastany na określonej dacie stan faktyczny gruntu leśnego) oraz określa zadania do realizacji w okresie 10 lat obowiązywania planu. Minister zatwierdza więc plan urządzenia lasu, który w istocie stanowi podstawę gospodarki leśnej od początku okresu jego obowiązywania, tym samym potwierdza autorytatywnie istnienie i zakres dokumentu, który obowiązywał już wcześniej z mocy przepisów prawnych.

Decyzje deklaratoryjne mogą być wydawane w każdym czasie, ponieważ nie kreują nowych stanów prawnych, a tylko potwierdzają ich istnienie. Decyzja deklaratoryjna zbliżona jest pod tym względem do zaświadczenia, które stwierdza tylko istnienie pewnego stanu faktycznego albo prawnego, ustalonego wcześniej.

Ustawodawca nadał tym samym szerokie uprawnienia nadleśniczemu w zakresie możliwości dopasowania realizacji planu urządzenia lasu do aktualnej sytuacji, w tym reagowania na stan lasu zmieniający się np. w wyniku zjawisk kłęskowych, przy jednoczesnym zachowaniu nadzoru właściwych jednostek i organów, tj. dyrektora regionalnej dyrekcji, Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, czy też ministra właściwego do spraw środowiska.

W związku z powyższym brak zatwierdzenia przez Ministra Klimatu i Środowiska planu urządzenia lasu nie stanowi przeszkody w wypełnianiu przez nadleśniczego obowiązku prowadzenia gospodarki leśnej oraz reagowania na stan lasu, a realizacja powyższych działań jest wykonywana z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa w tym przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody i planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000.

2. **Nie został zainicjowany przez organ publiczny, ale przez właściciela lasu.** Ponadto plany urządzenia lasu sporządzają specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego.

W przypadku planu urządzenia lasu, o którym mowa w sprawie ACCC/C/2017/154, plan

inicjuje, przez zlecenie w imieniu właściciela lasu (właścicielem jest polski Skarb Państwa) – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, natomiast sam plan przygotowuje specjalistyczna jednostka wyłoniona w ramach przetargu.

Ponadto, podobnie jak plany opisane w pkt 134 wniosków i rekomendacji w sprawie ACCC/C/2014/105, plan urządzenia lasu nie zapewnia zorganizowanego i skoordynowanego systemu, który ustanawia ramy dla niektórych kategorii konkretnych działań (przedsięwzięć inwestycyjnych), ale raczej określa stan lasu na danym obszarze, cele, priorytety i zadania dla Skarbu Państwa - właściciela lasu.

Komitet w sprawie ACCC/C/2014/105 uznał, że dokument o takim charakterze nie jest planem lub programem w rozumieniu Konwencji.

**Podsumowując, na podstawie analizy sprawy ACCC/C/2014/105 i twierdzeń Komitetu przedstawionych w ramach tej sprawy, należy uznać, że plan urządzenia lasu, o którym mowa w sprawie ACCC/C/2017/154, nie jest planem lub programem w rozumieniu Konwencji.**

### **Plany łowieckie**

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku planu urządzenia lasów, wieloletni łowiecki plan hodowlany, czy też roczny plan łowiecki nie są aktywnościami wymienionymi w Załączniku I Konwencji z Aarhus. Wobec tego, mając na uwadze pkt 127 wniosków i rekomendacji w sprawie ACCC/C/2014/105, w przypadku rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych, o których mowa w sprawie ACCC/C/2017/158 należy przedstawić poniższe odniesienie się do kryteriów przytoczonych przez Komitet.

Przygotowanie zarówno rocznego planu łowieckiego i wieloletniego łowieckiego planu hodowlanego jest regulowane przez przepisy ustawowe, jednakże:

1. **plan ten nie ma charakteru prawnego aktu generalnego** - zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie* (Dz. U. 2022 poz. 1173) roczny plan łowiecki jest sporządzany przez dzierżawcę obwodu łowieckiego, po zasięgnięciu opinii właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz właściwej izby rolniczej i podlega zatwierdzeniu przez właściwego nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” w uzgodnieniu z Polskim Związkiem Łowieckim. W przypadku gdy obwód łowiecki jest położony w granicach więcej niż jednego nadleśnictwa, roczny plan łowiecki dla tego obwodu zatwierdza nadleśniczy właściwy dla obszaru, na którym jest położona największa część tego obwodu. Roczny plan łowiecki dla obwodu łowieckiego: 1) graniczącego z parkiem narodowym jest opiniowany dodatkowo przez dyrektora tego parku narodowego; 2) na terenie którego znajduje się obręb hodowlany, jest opiniowany dodatkowo, w zakresie pozyskania pizmaka i łyski, przez uprawnionych do rybactwa, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883).

Na podstawie ustawy – *Prawo łowieckie* wieloletni łowiecki plan hodowlany jest sporządzany

przez dyrektora regionalnej dyrekcji, w uzgodnieniu z właściwymi marszałkami województw i Polskim Związkiem Łowieckim, po zasięgnięciu opinii właściwych izb rolniczych. Wieloletni łowiecki plan hodowlany zatwierdza Dyrektor Generalny Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Wieloletni łowiecki plan hodowlany jest sporządzany dla sąsiadujących ze sobą obwodów łowieckich o zbliżonych warunkach przyrodniczych (rejon hodowlany), na okres 10 kolejnych łowieckich lat gospodarczych.

**2. Nie został zainicjowany przez organ publiczny, ale w przypadku rocznych planów łowieckich przez dzierżawcę obwodu łowieckiego natomiast w przypadku wieloletnich łowieckich planów hodowlanych przez dyrektora regionalnej dyrekcji.**

Roczny plan łowiecki to dokument gospodarki łowieckiej, opracowywany dla określonego obiektu, określający sposoby prowadzenia gospodarki łowieckiej w odniesieniu do zwierząt łownych będących w stanie wolnym własnością Skarbu Państwa (art. 2 ustawy – Prawo łowieckie). Roczny plan łowiecki jest więc rodzajem wewnętrznej dokumentacji technicznej, sporządzanej przez kompetentnych i doświadczonych specjalistów, którego adresatem są osoby ustawowo zobowiązane do realizacji na danym obszarze trwale zrównoważonej gospodarki łowieckiej na majątku Skarbu Państwa. Tym samym sporządzanie rocznych planów łowieckich jest czynnością o charakterze wewnętrznym, podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim. Podstawę prowadzenia gospodarki łowieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej stanowią opisane roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane. Oba te plany są sporządzane odrębnie dla każdego obwodu łowieckiego, z tym że wieloletni łowiecki plan hodowlany jest opracowywany dla rejonu hodowlanego, w którego skład wchodzi od kilku do kilkuset obwodów łowieckich (obecnie jest 147 rejonów hodowlanych, w których znajduje się 5100 obwodów łowieckich).

Należy zauważyć, iż tryb opracowania rocznych planów łowieckich wyklucza jakąkolwiek możliwość sporządzania prognozy ich oddziaływania na środowisko, czy też przeprowadzania postępowania z udziałem społeczeństwa, bowiem po przeprowadzeniu ww. procedur, roczny plan byłby już w znacznej mierze nieaktualny. Roczny plan łowiecki przedkładany jest nie później niż do 21 marca każdego roku i podstawą jego opracowania jest wykonywana corocznie inwentaryzacja zwierzyny na dzień 10 marca każdego roku, przy czym należy mieć na uwadze, że łowiecki rok gospodarczy zaczyna się 1 kwietnia i trwa do 31 marca następnego roku.

Wieloletni łowiecki plan hodowlany jest dokumentem gospodarki łowieckiej, opracowywanym dla określonego obiektu, określającym sposoby prowadzenia gospodarki łowieckiej w odniesieniu do zwierząt łownych będących w stanie wolnym własnością Skarbu Państwa. Wieloletni plan hodowlany jest więc rodzajem wewnętrznej dokumentacji technicznej, sporządzanej przez kompetentnych i doświadczonych specjalistów, którego adresatem są osoby

ustawowo zobowiązane do realizacji na danym obszarze trwale zrównoważonej gospodarki łowieckiej na majątku Skarbu Państwa. Tym samym sporządzanie wieloletnich łowieckich planów hodowlanych jest czynnością o charakterze wewnętrznym, podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim.

**Podsumowując, na podstawie analizy sprawy ACCC/C/2014/105 należy uznać, że roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane, o których mowa w sprawie ACCC/C/2017/158 nie są planami lub programami w rozumieniu Konwencji.**

Ponadto należy wskazać, że Konwencja z Aarhus wyznacza ramy dotyczące m.in. udziału społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji w sprawach środowiska oraz ich odwołania lub zaskarżenia. Jednak każde państwo - strona Konwencji może określić możliwości zaskarżenia również dokumentów niewchodzących w zakres Konwencji.

W Polsce istnieje skuteczna ścieżka zaskarżenia, której efektem jest wstrzymanie działań z zakresu gospodarki leśnej. Podstawą jest art. 177 Konstytucji RP wskazujący, że *Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów* (w tym sądów administracyjnych).

Potwierdzeniem tego, że gospodarka leśna jest obszarem leżącym w kompetencji sądów powszechnych jest postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie IV Wydział Cywilny z dnia 8 listopada 2021 r. - syg. IV C 264/18, które można znaleźć w Portalu Orzeczeń Sądu Okręgowego w Warszawie [http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/content/\\$N/154505000001203\\_IV\\_C\\_000264\\_2018\\_Uz\\_2022-06-10\\_001](http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/content/$N/154505000001203_IV_C_000264_2018_Uz_2022-06-10_001), zakazujące Skarbowi Państwa pozyskania drewna w przyszłości (realizacji gospodarki leśnej na podstawie planów urządzenia lasu) w Nadleśnictwie Białowieża, Browsk i Hajnówka na określonych w postanowieniu obszarach. Podobne postanowienie wydał Sąd Okręgowy w Warszawie, III Wydział Cywilny w dniu 30 lipca 2021 r. - syg. III 1697/19, zakazując wycinek drzewostanu z zastosowaniem zrębów zupełnych (gospodarki leśnej na podstawie planu urządzenia lasu) na terenach leśnych położonych w obszarze Nadleśnictwa Łochów, oznaczonych jako oddziały 199, 200, 211, 212, 213 obręb Łochów. Ostatnim przykładem postanowienia tego rodzaju jest postanowienie Sądu Okręgowego w Krośnie, Wydział I Cywilny z dnia 17 sierpnia 2022 – sygn. I C 563/22 nakazujące wstrzymanie wycinki drzew (pozyskania drewna) na terenie Nadleśnictwa Lutowiska na określonym obszarze (Nadleśnictwo Lutowiska, Leśnictwo Hulskie oddział 73). Dwa ostatnie postanowienia aktualnie jeszcze nie są dostępne w publicznie dostępnych wykazach. Ministerstwo Klimatu i Środowiska w celu ich udostępnienia musiałoby wystąpić do właściwych jednostek o zgodę na przekazanie i upublicznienie treści postanowień. Jeśli Komitet zgłosi taką potrzebę ministerstwo może podjąć kroki celem udostępnienia ww. dokumentów. Przy czym należy wskazać, że wszystkie ww. postanowienia mają podobny charakter.

Co do zasady skutki pozwu cywilnego w zasadniczej kwestii zależą od treści pozwu przygotowanego przez stronę skarżącą i wyrażonych w tym pozwie oczekiwań. **W tym kontekście należy pamiętać o tym, że ww. postanowienia zakazują realizacji planu urządzenia lasu w części, ponieważ o takie żądanie wnioskowała strona skarżąca, a nie ponieważ wynika to z ograniczeń prawnych.**

We wszystkich powyższych przypadkach sądy nie mogły się zatem odnieść bezpośrednio do całości planu urządzenia lasu, ponieważ strona skarżąca w swoich pozwach o to nie wnioskowała. Jednak w każdym z wyżej wymienionych przypadków, sądy w całości przychyliły się do wniosków skarżących o zabezpieczenie.

*Z poważaniem*

Anna Moskwa  
Minister Klimatu i Środowiska  
Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
/ – podpisany cyfrowo/