

Relacje między Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych a Ministrem Środowiska

Norma art. 3 § 3. kodeksu postępowania administracyjnego wyłączyła spod jurysdykcji tej ustawy sprawy wynikające z:

- a) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,
- b) podległości służbowej pracowników organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, których stosunki wzajemne cechuje nadrzędność i podległość organizacyjna,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

W rozstrzygnięciu problemu, czy zacytowanych powyżej unormowania są wystarczające dla wyłączenia kodeksu postępowania administracyjnego w relacjach „Minister Środowiska – Lasy Państwowe”, pomocne okazały się regulacje prawne, zawarte w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r o Radzie Ministrów.

W art.33 ust. 1d tej ustawy określono, że minister, kierujący określonym działem administracji rządowej ustala (...) wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych .

W Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 roku (oraz w rozporządzeniach następujących) - Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” zostało wymienione w wykazie jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska.

Art. 4. ust. 4 ustawy o lasach określił, że minister właściwy w sprawach środowiska ma w stosunku do Lasów Państwowych uprawnienia nadzorcze.

W normie art. 34 ust.2 ustawy o Radzie Ministrów określono, że „minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach”. W cytowanej normie zawarto odesłanie dyspozycyjne do normy art. 34 ust. 1, z którego wynika, że przy nadzorowaniu i kontrolowaniu przez ministra działalności organów i jednostek, w stosunku do których minister uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych:

- a) nadzorowanie to i kontrolowanie należy wykonywać na zasadach określonych w tych przepisach ustawowych,
- b) w szczególności minister jest obowiązany do stosowania cyt. przepisów ustawowych, na podstawie których nabył uprawnienia nadzorcze do określonych jednostek, przy :
 - tworzeniu i likwidowaniu nadzorowanych jednostek,
 - powoływaniu i odwoływaniu kierowników nadzorowanych jednostek,
 - organizowania kontroli sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez nadzorowane jednostki organizacyjne.

Minister Środowiska uprawnienia do nadzorowania Lasów Państwowych uzyskał na podstawie ustawy o lasach.

W ustawie o lasach uregulowano uprawnienia Ministra Środowiska w zakresie tworzenia i likwidacji regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz w zakresie powoływania Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i udziału w powoływaniu zastępców Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

W ustawie o lasach nie zawarto natomiast regulacji prawnych, normujących organizowania przez Ministra Środowiska „kontroli sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa” przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych.

Organy administracji publicznej mogą oddziaływać na inne podmioty m.in. poprzez:

- a) stanowienie aktów normatywnych,
- b) wydawanie aktów administracyjnych,

W prawie leśnym Ministrowi Środowiska w stosunku do Lasów Państwowych przypisano kilka uprawnień władczych, innych niż władztwo ze stanowienia prawnych aktów normatywnych.

Minister Środowiska określa lub ustala wskaźnik odpisu na fundusz leśny oraz wysokość wydatków administracyjnych w planie finansowo – gospodarczym Lasów Państwowych. Minister Środowiska zatwierdza też plany urządzenia lasu oraz nadzoruje ich wykonanie.

Praktyka utrwaliła, że zarówno w sprawach określenia lub ustalania wskaźnika odpisu na fundusz leśny i wysokości kosztów administracyjnych – Minister Środowiska podejmuje decyzje administracyjne.

Podstawowa normą prawną, mocującą Ministra Środowiska do władczego oddziaływania na bieg spraw w Lasach Państwowych pozostaje jednak cyt. już uregulowanie w ustawie o lasach uprawniające Ministra Środowiska do nadzorowania Lasów Państwowych.

Ze swojej istoty nadzorowanie uprawnia do sprawowania czynności kontrolnych w Lasach Państwowych oraz wydawania zaleceń (decyzji) pokontrolnych, łącznie z decyzją o odwołaniu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

Z litery i doktryny prawa administracyjnego wynika, że rozstrzyganie przez organy administracji publicznej o prawach i obowiązkach innych konkretnych osób i jednostek organizacyjnych, w stosunku do których organ administracji publicznej nie pozostaje w stosunku nadrzędności i podległości organizacyjnej, ani – z racji owej nadrzędności i podległości służbowej – nie wykazuje podległości służbowej, **powinno odbywać się w formie opartego na przepisach prawa administracyjnego władczego jednostronnego oświadczenia woli organu administracji publicznej, określającego sytuację prawną (prawa i obowiązki) konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie.**

Stosunki nadrzędności występują w ramach jednej struktury organizacyjnej. Jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie są częścią składową Ministerstwa Środowiska, lecz jednostkami organizacyjnymi nadzorowanymi przez Ministra Środowiska, tym samym nie są jednostkami organizacyjnymi podległymi organizacyjnie Ministrowi Środowiska. Skoro w relacji Minister Środowiska → jednostki organizacyjne Lasów Państwowych wykluczona jest podległość organizacyjna, to również nie może być mowy o podległości służbowej. Minister Środowiska powołuje wprawdzie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, ale czyni to za Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jako pracodawcę Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (dokładnie pracodawcą Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych jest Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych)

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie jest podległy służbowo Ministrowi Środowiska, lecz jest przez niego nadzorowany.

Wszystko, co napisano powyżej, prowadzi do konstatacji prawnej, że zalecenia pokontrolne, przekazywane przez Ministra Środowiska np. Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych, jako efekt czynności nadzorczych, powinny przybierać postać określonego aktu administracyjnego, od którego adresatowi tego aktu przypadać powinna możliwość zwrócenia się do Ministra Środowiska o ponowne rozpatrzenie.

Rada Ministrów, szefowie resortów, kierujący określonymi działami administracji rządowej, mogą stanowić strategię rządową, polityki resortowe oraz programy rządowe.

Są to przede wszystkim dokumenty manifestujące zamierzenia i długofalowe plany działania administracji rządowej. Oczywiście akty te powinny być adresowane do różnych podmiotów, osób i jednostek, w tym nie związanych więzami podległości z autorami tych dokumentów.

Dokumenty te stają się wiążące dla w/w osób, jednostek i podmiotów w takim zakresie, w jakim stają się prawem (dotyczy to np. „Programu dla Odry” przyjętego aktem prawnym w randze ustawy).

W art. 34 a ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów została zamieszczona norma prawna, która określiła, że minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działalności (...) nadzorowanych (...) jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom (...) jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Zgodnie z normą art. 34 ust. 2 wytyczne te i polecenia (...) nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z normą art. 34 ust. 3 omawiane wytyczne i polecenia wydawane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie. Z normy art. 34 ust 4 można wywieść, że regulacje, zawarte w cyt. ust. 1, 2 i 3 odnoszą się do Lasów Państwowych jako jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej, nadzorowanej na podstawie ustawy o lasach przez Ministra Środowiska, bowiem spod jurysdykcji tych norm prawnych zostały wyłączone tylko te jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, które wchodziły w skład zespolonej administracji rządowej, a przecież kierownicy jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych nie wchodziły w skład zespolonej administracji rządowej. Nie wchodziły też w skład niezespolonej administracji rządowej.

Z tego co powyżej napisano trzeba również wywieść, że nie ma wystarczających podstaw dla postawienia tezy o uprawnieniu organów administracji publicznej do władczego oddziaływania przez organy administracyjne na działanie jednostek organizacyjnych im nie podległych poprzez operacyjne wytyczne i polecenia służbowe

Wpływanie przez ministra właściwego w sprawach środowiska na bieg spraw w Lasach Państwowych powinien odbywać się w trybie wynikającym bardziej z postępowania administracyjnego niż ze zwierzchnictwa służbowego,

Nawet polecenia i wytyczne, jakie minister właściwy w sprawach leśnictwa może na piśmie wydawać kierownikom jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w dążeniu do dostosowania zasad i kierunków działania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych do polityki ustalonej przez Radę Ministrów są w gruncie rzeczy aktem administracyjnym,

Wytyczne i polecenia, o których mowa powyżej nie mogą oczywiście być utożsamiane z tworzeniem i wprowadzaniem zasad działania czy stanowieniem aktów instrukcyjnych, adresowanych do Lasów Państwowych.