

Przemysław Matysiak

Gospodarka leśna w pytaniach i odpowiedziach



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Związek Powiatów Polskich
www.zpp.pl

Przemysław Matysiak

Gospodarka leśna
w pytaniach i odpowiedziach

Warszawa, 2023 rok

**Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.
Nakład: 350 szt.**



Copyright by Związek Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl

ISBN 978-83-62251-88-9

ISBN 978-83-62251-89-6 (wersja elektroniczna)

*Kto nie zbłądził w lesie, ten nie poznał lasu –
Las to otchłań bezdenna, kędy istot tłumy,
Żyją, tak zasłuchane w głucho sosen szumy,
Jak duchy zapatrzone w ślepe oko czasu.*

Antoni Lange

W lesie

Poezye cz. 2

Spis treści

Wstęp	16
Wykaz skrótów	18
1. Czym jest las w rozumieniu ustawy o lasach? Las ochronny jako szczególna forma „lasu”	20
2. Problematyka dokumentacji urządzeniowej – uproszczony plan urządzenia lasu i inwentaryzacja stanu lasu	26
3. Decyzja starosty określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej	43
4. Powierzenie przez starostę nadzoru nad lasami prywatnymi nadleśniczemu	50
5. Problematyka zmiany gruntów na rolne	52
6. Zadania starosty związane z pozyskaniem drewna	56
7. Egzekwowanie przez starostę obowiązków związanych z gospodarką leśną	68
8. Na czym polegają obowiązki starosty w zakresie ochrony przeciwpożarowej w lasach?.....	74
9. Na czym polegają obowiązki starosty w zakresie sprawozdawczości statystycznej?	77

Spis treści szczegółowy

Wstęp	16
Wykaz skrótów	18
1. Czym jest las w rozumieniu ustawy o lasach?	
Las ochronny jako szczególna forma „lasu”	20
1.1 Jakie są elementy warunkujące uznanie lasu za „las” w rozumieniu ustawy?	21
1.2 EGIB czy ustawa o lasach? Które przepisy przesądzają, że grunt jest lasem?	21
1.3 Co oznacza i jak należy rozumieć pojęcie „zwarty kompleks leśny”?	22
1.4 Co oznacza „przeznaczenie do produkcji leśnej”?	23
1.5 A co z gruntem o powierzchni poniżej 0,1 ha, który nie stanowi kompleksu z innymi lasami a oznaczony jest w ewidencji jako Ls?	23
1.6 Na czym polega uznanie lasu za ochronny?	23
1.7 Czy wyrażenie zgody przez właściciela zgody na pozbawienie lasu statusu ochronnego jest wiążące?	24
1.8 W jakim trybie następuje pozbawienie lasu statusu „ochronnego”?	25
2. Problematyka dokumentacji urządzeniowej	
– uproszczony plan urządzenia lasu i inwentaryzacja stanu lasu	26
2.1 UPUL i ISL – czym są te dwa rodzaje dokumentacji w gospodarce leśnej?	26
2.2 W jakiej formie zatwierdza się UPUL?	27
2.3 W jakiej formie zatwierdza się aneks do UPUL?	29
2.4 Kto ponosi koszty wykonania UPUL i ISL?	29
2.5 Skąd starosta może pozyskać środki na sfinansowanie wykonania UPUL?	30

2.6	Jakie dane powinien zawierać UPUL?.....	30
2.7	Czy zasadne jest dokonywanie przez starostę uzgodnienia projektów UPUL z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej?.....	31
2.8	Czy starosta musi wprowadzić UPUL do EGiB? Jeśli tak, jaka jest podstawa prawna tego obowiązku?.....	31
2.9	Kto może sporządzić UPUL?.....	31
2.10	Czy na potrzeby sporządzenia UPUL starosta powinien przekazać wykonawcy materiały geodezyjno-kartograficzne znajdujące się w zasobach starostwa odpłatnie, czy też nieodpłatnie?.....	33
2.11	Kto może sporządzić ISL? Czy wykonanie ISL starosta może zlecić pracownikowi starostwa zajmującemu się gospodarką leśną w ramach wykonywanych obowiązków?.....	33
2.12	Czy starosta ma obowiązek sprawdzenia, czy wójt wywiązał się z obowiązku wyłożenia projektu UPUL do publicznej wiadomości?.....	34
2.13	W jakich przypadkach można sporządzić aneks do UPUL?.....	34
2.14	Jakich zmian w EGiB można dokonać bez uprzednich zmian w UPUL?.....	34
2.15	Czy dopuszczalne jest dokonanie zmiany ISL? Jeżeli tak, w jakiej formie to następuje?.....	35
2.16	Czy należy udostępnić UPUL na BIP? Czy zarządzenie starosty zatwierdzające UPUL (UPUL z danymi osobowymi jest załącznikiem tego zarządzenia) powinny być zamieszczane w BIP?.....	36
2.17	Co z błędami w UPUL, które wynikną po okresie gwarancji?.....	36
2.18	Czy osoba fizyczna może sama sfinansować wykonanie UPUL dla własnego lasu?.....	37

- 2.19** Kiedy starosta wydaje decyzję na podstawie ISL? Czy od razu po sporządzeniu nowej ISL? Czy jest jakiś ustalony okres? Czy wydaje ją dopiero w momencie, gdy właściciel chce pozyskać drewno ze swojego lasu?..... **38**
- 2.20** Czy zawiadomienie właścicieli lasów o wyłożeniu UPUL w urzędzie gminy powinno nastąpić poprzez obwieszczenie, czy poprzez indywidualne pisemne powiadomienie każdego właściciela?..... **38**
- 2.21** Czy negatywna opinia nadleśniczego w sprawie sporządzenia UPUL powoduje, że starosta nie może zatwierdzić dokumentacji?..... **39**
- 2.22** Czy po dokonaniu poprawek w UPUL, po wydaniu negatywnej opinii przez nadleśniczego, potrzeba jeszcze raz przekazać mu dokumentację do zaopiniowania?..... **39**
- 2.23** Zgodnie z art. 21 ustawy o lasach UPUL starosta zleca i finansuje wyłącznie dla lasów osób fizycznych oraz wspólnot gruntowych. Dla pozostałych lasów UPUL sporządzana jest na zlecenie i koszt tych właścicieli. W przypadku ISL ustawa wskazuje, że przeprowadza się ją na zlecenie starosty. Czy starosta powinien zatem zlecić na własny koszt inwentaryzację bez względu na rodzaj własności (dla osób fizycznych, wspólnot gruntowych, osób prawnych, gmin itp.)?..... **40**
- 2.24** Czy starosta finansuje ISL, czy tylko zleca?..... **40**
- 2.25** Kto zatwierdza UPUL, jeżeli starosta jest właścicielem lasu?..... **40**
- 2.26** Jak należy postąpić w sytuacji, gdy pracownik starostwa realizujący zadania nadzoru nad gospodarką leśną jest właścicielem lub współwłaścicielem lasu podlegającego pod nadzór starosty?..... **41**
- 2.27** W miejscowościach występują kompleksy leśne o zróżnicowanych powierzchniach od 5 ha do 350 ha. Starosta sporządził dla wszystkich gruntów leśnych UPUL. Czy jest to błąd, jeżeli dla lasu o powierzchni 5 ha powinno się sporządzić ISL?..... **41**
- 2.28** Czy art. 20 ust. 2 ustawy o lasach odnosi się wyłącznie do planów urządzenia lasów i UPUL, czy w ewidencji gruntów i budynków należy brać pod uwagę również ustalenia ISL?..... **42**

2.29	Czy starosta wydaje zaświadczenia o objęciu nieruchomości UPUL lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach? Jeżeli tak, jaka jest podstawa prawna wydania takiego zaświadczenia?.....	42
2.30	Osoba żądająca wydania zaświadczenia o objęciu nieruchomości UPUL lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach nie wykazała interesu prawnego w uzyskaniu takiego zaświadczenia. W jakiej formie starosta powinien odmówić wydania zaświadczenia?.....	42
3.	Decyzja starosty określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej	43
3.1	Czy w przypadku sporządzenia ISL starosta musi, czy tylko może wydać decyzję, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach?.....	43
3.2	Mimo sporządzenia ISL starosta nie wydaje decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach. Czy właściciel lasu może wyegzekwować wydanie takiej decyzji?.....	43
3.3	Czy postępowanie w sprawie wydania decyzji na podstawie ISL wszczyna się z urzędu, czy też na wniosek właściciela?.....	44
3.4	Czy starosta może wydać decyzję ustalającą zadania na podstawie ISL w sytuacji, gdy jest wielu właścicieli, a kilku z nich nie żyje. Nie uregulowano spraw związanych z nabyciem spadku. Czy można wydać decyzję na pozostałych właścicieli? Co zrobić w sytuacji, gdy właściciel lasu zmarł przed wszczęciem postępowania?.....	44
3.5	Czy dopuszczalne jest złożenie przez stronę (właściciela lasu) postępowania prowadzonego na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach ISL sporządzonej na jej zlecenie?.....	46
3.6	Kto jest adresatem decyzji wydanej na podstawie ISL, skoro art. 19 ust. 3 ustawy o lasach tego nie precyzuje?.....	47
3.7	Czy wymagana jest zgoda sądu opiekuńczego na udział w postępowaniu dotyczącym decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej w sytuacji, kiedy małoletni jest właścicielem lasu?.....	47

3.8	Jakie elementy powinna zawierać decyzja określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej?.....	48
3.9	Czy starosta może przenieść decyzję ustalającą zadania z zakresu gospodarki leśnej po ISL na nowego właściciela lasu, czy należy wygasić poprzednią decyzję i wydać nową na nowego właściciela?.....	49
4.	Powierzenie przez starostę nadzoru nad lasami prywatnymi nadleśniczemu	50
4.1	Na czym polega powierzenie przez starostę nadzoru nadleśniczemu?.....	50
4.2	W jakiej formie następuje powierzenie nadzoru nadleśniczemu?.....	50
4.3	W jakich przypadkach starosta ma obowiązek powierzenia nadzoru nadleśniczemu?.....	50
4.4	Starosta w ramach nadzoru nad lasami prywatnymi powierzył nadleśniczemu wydawanie decyzji administracyjnych. W czym imieniu wydawane są decyzje? Jaki tryb odwoławczy od nich przysługuje?.....	51
4.5	Czy porozumienia w sprawie powierzenia nadleśniczemu nadzoru nad gospodarką leśną oraz aneksy do nich muszą być opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym? Jeżeli tak, jaka jest podstawa prawna tego obowiązku?.....	51
5.	Problematyka zmiany gruntów na rolne	52
5.1	Przesłanka „szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów” – co oznacza, co może uzasadniać takie potrzeby?.....	52
5.2	Czy decyzja zezwalająca na zmianę lasu na użytek rolny musi zawierać termin dokonania tej zmiany?.....	53
5.3	Jakie dokumenty powinny stanowić załączniki do wniosku o zmianę lasu na użytek rolny?.....	53
5.4	Jak wygląda procedura zmiany lasu na użytek rolny?.....	54
5.5	Czy istnieje możliwość wydania decyzji o „czasowej” zmianie lasu na użytek rolny, np. na 5 lat?.....	55

5.6	W jakich przypadkach można dokonać zmiany lasu na użytek rolny w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?.....	55
6.	Zadania starosty związane z pozyskaniem drewna	56
6.1	W oparciu o jakie akty prawne należy dokonać ocechowania (legalizacji) drewna pozyskanego w ramach prowadzenia gospodarki leśnej?.....	56
6.2	Kto może pozyskać drewno z lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa?.....	56
6.3	W oparciu o jakie przepisy starosta może ocechować drewno pozyskane z lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, dla którego nie ma sporządzonego UPUL ani ISL, a także nie została wydana decyzja na podstawie ISL?.....	56
6.4	W jakiej formie następuje odmowa legalizacji drewna?.....	57
6.5	Czy osoba niebędąca właścicielem/współwłaścicielem lasu może pozyskać drewno?.....	57
6.6	Jak powinien postąpić starosta w sytuacji, gdy współwłaścicielami jest kilkadziesiąt osób fizycznych, a tylko jedna z nich występuje z wnioskiem w przedmiocie pozyskania drewna (brak jest zgody pozostałych współwłaścicieli)? Jak powinien postąpić starosta w sytuacji, gdy wśród współwłaścicieli lasu figurują osoby zmarłe, a brak jest postanowienia o nabyciu spadku lub aktu poświadczenia dziedziczenia? Czy w tej sytuacji można wydać świadectwo legalności na wniosek potencjalnych spadkobierców?.....	58
6.7	Jaka powinna być forma zgłoszenia staroście potrzeby ocechowania drewna – czy musi być to forma pisemna, czy wystarczy zgłoszenie telefoniczne? Czy na podstawie art. 14 § 2 k.p.a. starostwo może telefonicznie przyjąć wniosek o ocechowanie i wydanie świadectwa legalizacji drewna?.....	58
6.8	Czy starosta powinien wymagać od właściciela lasu, który wnioskuje o cechowanie drewna, udokumentowania lub oświadczenia, że wizja terenowa, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, została przeprowadzona we właściwym czasie i w wymagany sposób?.....	60

- 6.9** Czy aktualny właściciel lasu chcąc pozyskać drewno w lesie objętym UPUL, w przypadku gdy w UPUL jest wskazany były właściciel, powinien dołączyć do wniosku tytuł własności, wypis, czy też oświadczenie, że jest aktualnym właścicielem lasu?..... **61**
- 6.10** Czy podstawą do wydania dokumentu legalności drewna wystarczy sama ISL, czy musi zostać wydana decyzja na podstawie ISL (określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej i pozyskania drewna)?..... **61**
- 6.11** Jakie czynności powinien podjąć starosta w przypadku wywozu drewna bez świadectwa legalizacji przez właściciela lasu?..... **62**
- 6.12** Co oznacza pojęcie „przypadków losowych”, o którym mowa w art. 23 ust. 4 ustawy o lasach?..... **62**
- 6.13** Kto cechuje drewno pozostałe na gruncie leśnym zmienionym na rolę?..... **62**
- 6.14** Czy do pozyskania złomów, wywrotów i drzew martwych wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli lasu? Czy będzie to czynność zwykłego zarządu służąca utrzymaniu lasu w niepogorszonym stanie?..... **63**
- 6.15** Czy świadectwo legalności pozyskanego drewna wydaje nadleśniczy, jeżeli został mu powierzony nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa?..... **65**
- 6.16** Jak powinien zachować się starosta w przypadku, gdy właściciel lasu pozyska więcej drewna niż dopuszcza to UPUL lub decyzja określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej?..... **65**
- 6.17** Małoletnie dzieci są właścicielami nieruchomości leśnej. Czy rodzic może sprzedać działkę, albo pozyskać drewno z lasu?..... **65**
- 6.18** Czy świadectwo legalności pozyskania drewna jest dokumentem publicznym?..... **66**
- 6.19** Czy świadectwo legalności pozyskania drewna jest drukiem ścisłego zarachowania?..... **67**

7. Egzekwowanie przez starostę obowiązków związanych z gospodarką leśną	68
7.1 Czy starosta może wyegzekwować opracowanie UPUL/ISL od właściciela lasu będącego gminą, spółką, parafią itp., dla których to podmiotów nie zleca opracowania dokumentacji urzędniowej?.....	68
7.2 Jak należy rozumieć obowiązki właścicieli lasów określone w art. 9 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy o lasach, tj.:	
– czy są oni zobowiązani do wykonywania tych obowiązków z mocy prawa i nie wymaga to wydania decyzji starosty, która konkretyzowałaby te obowiązki?	
– czy jednak wymagana jest decyzja starosty, która konkretyzowałaby te obowiązki?.....	68
7.3 Która decyzja podlega egzekucji administracyjnej – wydana na podstawie art. 19 ust. 3, czy też na podstawie art. 24 ustawy o lasach?.....	68
7.4 Jak egzekwować zadania nałożone decyzją na właściciela lasu prywatnego w przypadku, gdy nie wykona on nałożonych decyzją zadań?.....	69
7.5 Jak należy wydać decyzję nakazującą wykonanie obowiązków w trybie art. 24 ustawy o lasach, przy uwzględnieniu sytuacji, gdy w trakcie obowiązywania UPUL doszło do zmiany właściciela lasu?.....	70
7.6 Czy decyzja nakazująca odnowienie lasu po zrębie może zostać wydana przez starostę dopiero po upływie 5 lat od dokonania zrębu?.....	70
7.7 Czy właściciel lasu prywatnego potrzebuje decyzji starosty na uprzątnięcie wywrotów i złomów, a także posuszu? Jeżeli tak, to jaka jest podstawa prawna wydania takiej decyzji?.....	70
7.8 Czy starosta w ramach kompetencji związanych z nadzorem nad prowadzeniem gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa powinien egzekwować od właścicieli lasów obowiązki określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów? Jeżeli tak, to na podstawie jakich przepisów?.....	71

7.9	Na kogo powinien zostać nałożony na podstawie art. 24 ustawy o lasach obowiązek ponownego wprowadzenia roślinności leśnej w przypadku oddania przez właściciela nieruchomości (osobę fizyczną) lasu w dzierżawę osobie fizycznej?.....	71
7.10	W którym momencie starosta powinien zastosować art. 24 ustawy o lasach i wydać decyzję nakazującą wykonanie zadań z zakresu gospodarki leśnej określonych jako rębnia, odnowienie, trzebież, czyszczenie w decyzji wydanej na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach?.....	72
7.11	Jak należy postąpić w przypadku nie wykonania obowiązków przez właściciela lasu, gdy decyzja zobowiązująca do odnowienia drzewostanu upłynęła przed rokiem? Termin minął, a starosta nie upomniał pisemnie właściciela lasu?.....	73
8.	Na czym polegają obowiązki starosty w zakresie ochrony przeciwpożarowej w lasach?.....	74
8.1	Uwagi ogólne.....	74
8.2	Od czego zależy sposób zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu?.....	74
8.3	Kogo dotyczą obowiązki przeciwpożarowe i czy starosta może nakazać wykonanie obowiązków i zadań określonych w art. 24 ustawy o lasach wyłącznie właścicielowi lasu?.....	75
8.4	Kto powinien patrolować lasy w ramach ochrony przeciwpożarowej? Kto powinien zapewnić dojazd do działek, rozmieszczenie ujęć wody do gaszenia pożarów itp.?.....	76
9.	Na czym polegają obowiązki starosty w zakresie sprawozdawczości statystycznej?	77

Wstęp

Któż z nas nie był nigdy w lesie? Kto z nas nie szukał odpoczynku między drzewami?

Las to dobro ogólnospołeczne, które kształtuje jakość życia człowieka. Las to regulator obiegu wody w przyrodzie; przeciwdziała powodziom, lawinom i osuwiskom. Lasy chronią gleby przed erozją krajobrazu i stepowaniem oraz łagodzą skutki suszy. Las to wreszcie „producent” i „magazyn” drewna i innych produktów, takich jak kora, jagody, zioła, grzyby, a także dom dla dzikich zwierząt.

Lasy prywatne, których dotyczy niniejsze opracowanie, stanowią szczególny przedmiot własności w polskim prawie. Co do zasady, prawo własności cechuje się następującymi atrybutami:

- prawem właściciela do korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób,
- uprawnieniem do posiadania rzeczy,
- prawem do używania rzeczy,
- uprawnieniem do pobierania pożytków i innych dochodów z rzeczy,
- prawem właściciela do zużycia lub zniszczenia rzeczy.

W odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa ustawa o lasach¹ reguluje m.in. zasady ich udostępniania, zbioru runa leśnego, gospodarowania mieniem będącym w zarządzie Lasów Państwowych oraz urządzania lasów i prowadzenia gospodarki leśnej.

W przypadku lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa ustawa o lasach dopuszcza ingerencję w omawiane prawo własności, a uzasadnione jest to koniecznością zapewnienia właściwej gospodarki leśnej oraz utrzymania lasów w odpowiednim stanie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „To właśnie ustawa o lasach wprowadza ograniczenie praw właścicieli lasów podyktowane potrzebami ochrony środowiska stanowiącego szczególną wartość konstytucyjną. Jako składnik środowiska, lasy są bowiem czymś więcej aniżeli przedmiotem prawa własności i innych praw rzeczowych. Stanowią one dobro ogólnonarodowe o wielkim znaczeniu społecznym”².

¹Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1356

²Wyrok TK z dnia 15 maja 2006 r., sygn. akt P 32/05, OTK-A 2006/5/56, Lex nr 189633

Nadzór starosty nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących Skarbu Państwa ma swoją specyfikę, bowiem organ oraz właściciel gruntu leśnego funkcjonują w konfiguracji „nadzorca-wykonawca”, a czynnikiem ich łączącym jest właśnie las. Z jednej strony właściciel lasu ma określone obowiązki z nim związane, z drugiej zaś starosta nakłada i egzekwuje zadania związane z gospodarką leśną.

Jednakże zadania starosty to nie tylko ustawa o lasach, o czym czytelnik przekona się w niniejszym opracowaniu. Aby prawidłowo realizować zadania nadzoru, starostowie nieraz muszą sięgać m.in. do przepisów procedury i egzekucji administracyjnej, ewidencji gruntów i budynków, prawa geodezyjnego i kartograficznego, ochrony przeciwpożarowej, a nawet prawa karnego i wykroczeń.

Jak zatem widać, zawitości omawianej tematyki doskonale oddaje fragment wiersza Antoniego Lange „Kto nie zbłądził w lesie, ten nie poznał lasu”. W problemach związanych z gospodarką leśną rzeczywiście nie sposób nie zbłądzić, wobec czego niniejsze opracowanie – w formie pytań i odpowiedzi (Q&A), ma na celu pomoc w prawnym i praktycznym wyjaśnieniu najbardziej newralgicznych kwestii. Publikacja ma charakter problemowy i dotyczy praktycznych zagadnień, które napotykają w swojej działalności starostowie oraz urzędnicy zajmujący się gospodarką leśną. W opracowaniu zwracam również uwagę na informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. „Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa”.

Niniejszy materiał jest owocem szkoleń pt. „Gospodarka leśna w pytaniach i odpowiedziach” przeprowadzonych przez Związek Powiatów Polskich w formule on-line na przełomie lutego i marca 2023 r.

Wykaz skrótów

BIP – Biuletyn Informacji Publicznej

CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Dz. U. – Dziennik Ustaw

EGiB – ewidencja gruntów i budynków

GUS – Główny Urząd Statystyczny

ISL – inwentaryzacja stanu lasów

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

SKO – samorządowe kolegium odwoławcze

u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

u.o.l. – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach

u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

UPUL – uproszczony plan urządzenia lasu

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

1 | Czym jest las w rozumieniu ustawy o lasach? Las ochronny jako szczególna forma „lasu”

1.1 Jakie są elementy warunkujące uznanie lasu za „las” w rozumieniu ustawy?

Prawna definicja lasu została zawarta w art. 3 u.o.l., który stanowi, że lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

1. o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:
 - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
 - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 - c) wpisany do rejestru zabytków;
2. związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Odpowiadając na pytanie wskazać należy na kryteria uznania gruntu za las na gruncie ustawy o lasach, do których należą:

1. przyroda – pokrycie roślinnością leśną (uprawami leśnymi), tj. drzewami i krzewami oraz runem leśnym. Przejściowe pozbawienie roślinności leśnej nie pozbawia gruntu cech lasu, jeżeli spełnia on pozostałe kryteria, czyli:
2. przestrzeń – zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha,
3. przeznaczenie – do produkcji leśnej, chyba że chodzi o lasy w rezerwach przyrody i parkach narodowych lub wpisane do rejestru zabytków,
4. dodatkowe – określone w art. 3 pkt 2 u.o.l..

Aby mówić o „lesie” w myśl ustawy, musi on spełniać kryterium przestrzenne oraz kryterium przyrodnicze, a dodatkowo jeszcze przesłankę wskazaną w art. 3 pkt 1 lit. a, b lub c ustawy o lasach.

1.2 EGiB czy ustawa o lasach? Które przepisy przesądzają, że grunt jest lasem?

Z art. 20 ust. 3a ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne³ w zw. z art. 20 ust. 2 ustawy o lasach wynika, że to EGiB potwierdza status nieruchomości określony w oparciu o przepisy ustawy o lasach, nie na odwrót.

EGiB ma charakter rejestru. Ewidencja nie ustala stanu faktycznego nieruchomości, w tym jej zakwalifikowania jako las. Status „lasu” jest wynikiem ustaleń UPUL. W przypadku, gdy dany teren nie jest oznaczony w EGiB jako las, jednakże spełnia warunki do uznania go za las i został ujęty w UPUL, to w takim przypadku rozstrzygają ustalenia uproszczonego planu.

Argumentując „prymat” UPUL nad EGiB w kontekście uznania danego gruntu za „las” istotna jest wykładnia sądów administracyjnych, które uznały, że:

- „Stosownie do treści art. 20 ust. 2 ustawy o lasach, w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu, dotyczące granic i powierzchni lasu. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad dotyczących sposobu uwzględniania i wprowadzania zmian w powszechnej ewidencji gruntów i budynków. Skutkuje to tym, że obowiązek aktualizowania danych objętych ewidencją gruntów i budynków podlega ograniczeniu w stosunku do zmian dotyczących ustalania granic i powierzchni lasów. Zmiany te mianowicie nie mogą być dokonywane wbrew planom urządzenia lasów, które stanowią szczególny rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego takich terenów i przesądzają o treści wpisów w ewidencji gruntów”⁴;
- „Dopóki dany teren ujęty jest w planie urządzenia lasu lub uproszczonym planie urządzenia lasu jako las, nie jest dopuszczalna zmiana w innym postępowaniu ewidencyjnym określenia rodzaju użytku gruntowego na inny niż las”⁵ (z tego orzeczenia wynika także możliwość zmiany UPUL – dop. P.M.);
- „W toku postępowania w sprawie urządzenia planu lasu możliwe jest zakwestionowanie wpisu ewidencji gruntów”⁶;
- „Określenie lasu na gruncie ustawy o lasach, udokumentowane zapisami w UPUL, wyprzedza wpis w ewidencji gruntów, który jest tylko deklaratoryjny. Obowiązek aktualizowania danych objętych ewidencją gruntów i budynków podlega ograniczeniu w stosunku do zmian dotyczących ustalania granic i powierzchni lasów. Zmiany te nie mogą być dokonywane wbrew planom urządzenia lasów,

³tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.

⁴Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 25/15, CBOSA

⁵Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 355/11, CBOSA

⁶Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 175/17, CBOSA

które stanowią szczególny rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego takich terenów i przesadzają o treści wpisów w ewidencji gruntów. Plan urządzenia lasu zawiera bowiem nie tylko opis, ale także zestawienie powierzchni lasów i gruntów do zalesienia (art. 18 ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy z 1991 r. o lasach)⁷.

Reasumując, wynikająca z planu urządzenia lasu jego powierzchnia i granice są wiążące dla organów ewidencji gruntów i budynków. Oznacza to, że dopóki w planie urządzenia lasu nie zostanie dokonana zmiana, o której mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o lasach, dopóty organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków nie są uprawnione do dokonywania w prowadzonej przez siebie ewidencji zmian powierzchni i granic lasu, które nie odpowiadałyby ustaleniom planu urządzenia lasu.

1.3 Co oznacza i jak należy rozumieć pojęcie „zwarty kompleks leśny”?

Pojęcie „zwarty kompleks leśny” występuje w ustawie o lasach jeden raz, tj. w art. 6 ust. 1 pkt 7.

Stanowi on, że: uproszczony plan urządzenia lasu – plan opracowywany dla lasu o obszarze co najmniej 10 ha, stanowiącego **zwarty kompleks leśny**, zawierający skrócony opis lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej.

Wykładni – jednakże negatywnej (tj. stwierdzającej co nie jest zwartym kompleksem leśnym) dokonał WSA w Rzeszowie⁸, który stwierdził:

„Nie można mówić o zwartości kompleksu leśnego, jeżeli działki leśne w danym kompleksie są rozdzielone gruntami rolnymi (w tym gruntami ornymi, sadami, łąkami trwałymi, pastwiskami trwałymi, gruntami rolnymi zabudowanymi), gruntami zabudowanymi i zurbanizowanymi (w tym terenami mieszkaniowymi, terenami rekreacyjno-wypoczynkowymi lub terenami komunikacyjnymi, w tym drogami) lub innymi gruntami o pozaleśnym przeznaczeniu”.

Sąd uznał również, że warunkiem sporządzenia uproszczonego planu urządzenia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa jest uprzednie stwierdzenie, że lasy te tworzą obszar co najmniej 10 ha, stanowiący zwarty kompleks leśny (art. 6 pkt 7 u.o.l.). Jeżeli lasy te nie tworzą zwartego kompleksu leśnego (są rozdrobnione) i zajmują powierzchnię do 10 ha, planu uproszczonego nie sporządza się, a w jego miejsce jest przygotowywana inwentaryzacja stanu lasów.

⁷Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1114/19, CBOSA

⁸Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 323/21, CBOSA

Zatem, na bazie powyższego orzeczenia, uważam że ze „zwartym kompleksem leśnym” mamy do czynienia wtedy, gdy działki leśne na obszarze co najmniej 10 ha nie są oddzielone od siebie gruntami o innym (tj. nieleśnym) charakterze lub przeznaczeniu. Konsekwencją uznania, że mamy do czynienia ze „zwartym kompleksem leśnym” jest sporządzenie UPUL dla tego obszaru.

1.4 Co oznacza „przeznaczenie do produkcji leśnej”?

Pojęcie to zostało zawarte w art. 3 pkt 1 lit. a ustawy o lasach. Nie zostało jednak faktycznie zdefiniowane w tym akcie prawnym.

Wykładni tego pojęcia podjął się NSA, który stwierdził, że „w pojęciu powszechnym za produkcję leśną uważa się sam wzrost i rozwój drzewostanu oraz roślin stanowiących podszycie i runo na gruntach leśnych”⁹.

1.5 A co z gruntem o powierzchni poniżej 0,1 ha, który nie stanowi kompleksu z innymi lasami, a oznaczony jest w ewidencji jako Ls?

Jeżeli las zajmuje mniejszą powierzchnię niż 0,1 ha, nie jest lasem w myśl ustawy o lasach i nie podlega ochronie na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Dla ustalenia, że grunt jest lasem w znaczeniu prawa administracyjnego, konieczne jest spełnienie nie tylko kryterium przyrodniczego (pokrycie roślinnością leśną) i kryterium przestrzennego (zwarta powierzchnia co najmniej 0,1 ha), lecz także kryterium przeznaczenia (do produkcji leśnej), bądź jednej z pozostałych przesłanek – grunt stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego lub grunt wpisany do rejestru zabytków¹⁰.

Reasumując, nie każdy grunt pokryty roślinnością leśną stanowi las w rozumieniu ustawy o lasach. O tym, że grunt, o którym mowa w pytaniu nie stanowi lasu, decyduje w tym przypadku kryterium przestrzenne, tj. powierzchnia poniżej 0,1 ha.

1.6 Na czym polega uznanie lasu za ochronny?

Aby las mógł zostać uznany za ochronny musi być po pierwsze lasem w myśl definicji określonej w art. 3 ustawy o lasach, a także spełniać szczególne przesłanki zawarte w art. 15 u.o.l..

⁹Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1092/18, CBOSA

¹⁰Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1006/19, CBOSA

Podzielając stanowisko doktryny¹¹ NSA wywiódł, że „lasy ochronne to swoisty rodzaj lasów realizujących funkcje pozaprodukcyjne (w szczególności ekologiczne i społeczne), których podstawowym celem i warunkiem istnienia jest chronienie określonych elementów ożywionych i/lub nieożywionych środowiska naturalnego albo bycie chronionym w sytuacjach wskazanych w ustawie o lasach. Innymi słowy, lasy ochronne to lasy wymagające szczególnej ochrony ze względu na pełnione funkcje lub istniejące zagrożenie, których zamknięty katalog rodzajów określony został w art. 15 ustawy o lasach”¹².

Procedura uznawania lasu za ochronny uregulowana jest w art. 16 u.o.l. oraz w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej¹³.

Uznanie lasu za ochronny następuje w drodze decyzji administracyjnej. Taką decyzję – w zależności od własności lasu – wydaje właściwy organ, którym jest:

- Minister właściwy do spraw środowiska – w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Decyzję taką wydaje się na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zaopiniowany przez radę gminy. Zatem minister przed wydaniem decyzji jest zobowiązany do przedstawienia wniosku DGLP radzie gminy. Rada gminy powinna wyrazić opinię w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o jej wyrażenie, przy czym uważa się, że upływ tego terminu jest równoznaczny z niewniesieniem przez radę zastrzeżeń. Opinia rady nie wiąże ministra;
- Starosta – w odniesieniu do pozostałych lasów (tj. niestanowiących własności Skarbu Państwa). Wydanie decyzji przez Starostę odbywa się po uzgodnieniu z właścicielem lasu i po zasięgnięciu opinii rady gminy. Wskazać należy, że:
 - opinia rady gminy nie wiąże starosty,
 - nie można uznać lasu za ochronny wbrew woli właściciela lasu.

1.7 Czy wyrażenie zgody przez właściciela na pozbawienie lasu statusu ochronnego jest wiążące?

Nie. Zgoda właściciela nie jest wiążąca.

Zgodnie z art. 16 ust. 1a u.o.l. starosta, po uzgodnieniu z właścicielem lasu i po zasięgnięciu opinii rady gminy, w drodze decyzji, uznaje las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru. NSA uznał, że zgoda właściciela lasu na pozbawienie charakteru ochronnego

¹¹J. Chmielewski, Przyczynek do rozważań nad administracyjno-prawną problematyką lasów szczególnie chronionych, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 4/2014, s. 83

¹²Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 508/17, CBOSA

¹³Dz. U. z 1992 r. Nr 67, poz. 337

gruntu pokrytego roślinnością leśną jest wprawdzie warunkiem wydania decyzji, ale nie jest to jedyna przesłanka. Jeżeli właściciel lasu wyrazi zgodę na pozbawienie swojego lasu statusu ochronnego, to i tak starosta musi kierować się przesłankami wymienionymi w art. 15 u.o.l.¹⁴ Zatem jeżeli dany las nadal spełnia przynajmniej jedną z przesłanek uzasadniającą uznanie go za las ochronny (tj. jedną z przesłanek zawartych w art. 15 pkt 1-7 u.o.l.), to nawet wyrażenie zgody przez właściciela na zmianę tego statusu nie może uzasadniać pozbawienia charakteru ochronnego danego lasu.

Oznacza to, że zgoda właściciela lasu nie zobowiązuje organu do pozbawienia go statusu ochronnego. Starosta musi kierować się zasadami pozbawiania lasu statusu ochronnego, co oznacza, że dopiero ustalenie, iż ustały przesłanki pozwalające na dalszą ochronę lasu (jako lasu ochronnego) pozwolić może na pozbawienie statusu ochronnego, jednakże po uzyskaniu zgody właściciela lasu. Brak zgody właściciela lasu na dalsze utrzymywanie statusu ochronnego nie może stanowić jedynej i wystarczającej przesłanki do pozbawienia lasu charakteru ochronnego.

Reasumując, aby pozbawić las charakteru ochronnego, las ten musi przestać wykazywać przesłanki określone w art. 15 pkt 1-7 u.o.l. (przesłanki warunkujące możliwość uznania lasu za ochronny), a właściciel lasu powinien wyrazić na to zgodę.

1.8 W jakim trybie następuje pozbawienie lasu statusu „ochronnego”?

Przy pozbawianiu lasu tego statusu zastosowanie będzie miał tryb, w którym następuje uznanie lasu za „ochronny”.

Pozbawienie lasu funkcji ochronnej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Decyzję taką – w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa wydaje starosta po uzgodnieniu z właścicielem lasu i po zasięgnięciu opinii rady gminy.

Ustawa o lasach nie wyjaśnia, kiedy może nastąpić pozbawienie lasu charakteru ochronnego. Należy zatem przyjąć, że jest to dopuszczalne wtedy, kiedy ustały przyczyny uznania go za ochronny. Przy pozbawieniu lasu charakteru ochronnego starosta ocenia czy doszło do utraty cech, które kazały uznać las ochronnym.

¹⁴Wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3355/19, CBOSA

2 | Problematyka dokumentacji urzędniowej – uproszczony plan urządzenia lasu i inwentaryzacja stanu lasu

2.1 UPUL i ISL – czym są te dwa rodzaje dokumentacji w gospodarce leśnej?

UPUL i ISL to dokumentacje urzędniowe sporządzane dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa.

Praktyczna różnica pomiędzy tymi dokumentacjami polega na tym, że UPUL sporządza się dla lasów o obszarze co najmniej 10 ha, natomiast ISL dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha. Zarówno UPUL jak i ISL sporządza się na okres 10 lat.

W tym miejscu warto dokonać wstępnej charakterystyki tych dokumentacji.

Uproszczony plan urządzenia lasu:

a) jest planem opracowywanym dla lasu o obszarze co najmniej 10 ha, stanowiącego zwarty kompleks leśny, zawierający skrócony opis lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej (art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.l.),

b) jest strategicznym dokumentem w gospodarce leśnej, bowiem:

- na jego podstawie prowadzi się trwale zrównoważoną gospodarkę leśną (art. 7 u.o.l.),
- na jego podstawie właściciele lasów są zobowiązani do przebudowy drzewostanu, który nie zapewnia osiągnięcia celów gospodarki leśnej (art. 13 ust. 1 pkt 4 u.o.l.),
- jest sporządzany przez specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urzędniowego (art. 19 ust. 5 u.o.l.),
- na jego podstawie w EGIB uwzględnia się ustalenia dotyczące granic i powierzchni lasów (art. 20 ust. 2 u.o.l.),
- jest sporządzany dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych na zlecenie starosty, a dla pozostałych lasów na zlecenie i koszt właścicieli (art. 21 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.l.),

- jest podstawą naliczenia podatku leśnego (art. 21 ust. 4 u.o.l.). Należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ustawy o podatku leśnym, podstawę opodatkowania podatkiem leśnym stanowi powierzchnia lasu wyrażona w hektarach, wynikająca z EGiB. Jednakże UPUL nie jest obojętny dla podatku leśnego, bowiem wykazuje on wiek drzewostanów. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku leśnym¹⁵, lasy z drzewostanem w wieku do lat 40 są zwolnione z tego podatku,
- jeżeli właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonuje zadań określonych w UPUL – starosta w drodze decyzji nakazuje wykonanie tych obowiązków (art. 24 u.o.l.).

Inwentaryzacja stanu lasu:

- a) opracowywana jest dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie ISL (art. 19 ust. 3 u.o.l.),
- b) jest przeprowadzana na zlecenie starosty (art. 21 ust. 2 u.o.l.),
- c) sporządzenie ISL, a następnie wydanie przez starostę decyzji, to dwa kolejno następujące po sobie etapy, których skutkiem jest określenie zadań z zakresu gospodarki leśnej,
- d) przy opracowywaniu ISL nie jest wymagane jej opiniowanie przez nadleśniczego, a właściciele lasów nie mają prawa składania wniosków i zastrzeżeń dotyczących ich treści (jak to ma miejsce w przypadku UPUL).

2.2 W jakiej formie zatwierdza się UPUL?

Zatwierdzanie UPUL powinno przyjąć formę zarządzenia starosty.

Ustawa o lasach nakłada na starostę obowiązek zatwierdzenia UPUL. Jednakże ani ta ustawa, ani kodeks postępowania administracyjnego nie definiują pojęcia zatwierdzenia i nie określają formy tej czynności.

Aktualny stan prawny powoduje, że w praktyce starostowie zatwierdzają UPUL w sposób niejednolity. Spotkać możemy UPUL zatwierdzony w formie decyzji administracyjnej, zarządzenia lub zamieszczenia na planie adnotacji „zatwierdzam”. Ta niejednolita praktyka zatwierdzania UPUL skutkuje również różnorodnym sposobem informowania właścicieli lasów o treści zatwierdzonych planów albo o braku takiej informacji.

Istotne z punktu widzenia postawionego pytania jest to jaką formę prawną powinno przybrać zatwierdzenie UPUL, jakie skutki ma odnieść, a także czy i w jaki sposób takie zatwierdzenie może zostać zaskarżone.

¹⁵tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 888 z późn. zm.

Poruszona problematyka została objęta pogłębioną analizą przez sądy administracyjne. NSA stwierdził¹⁶, że ustawa o lasach nie określa formy, w jakiej miałby zostać zatwierdzony plan urządzenia lasu. Plan jako dokument gospodarki leśnej jest opracowywany dla wyznaczonego obszaru, a nie dla poszczególnych właścicieli gruntów – zatem nie może być uznany za decyzję administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a.

Zatem, skoro UPUL uzyskuje moc obowiązującą po jego zatwierdzeniu przez właściwy organ administracji publicznej – starosta w myśl art. 22 ust. 2 ustawy o lasach i kształtuje sytuację prawną właścicieli lasu w zakresie sposobu wykonywania prawa własności, to spełnia jedno z podstawowych kryteriów przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. dotyczy uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa. Jak wskazano powyżej zatwierdzenie UPUL przesądza o prawach i obowiązkach właścicieli lasów położonych na terenie objętym tym planem i określa uprawnienia w sferze wykonywania prawa własności. Oznacza to, że właściciel lasu może poszukiwać ochrony prawnej na podstawie przywołanego art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Nowsze orzecznictwo sądowoadministracyjne podziela pogląd wyrażony przez NSA oraz precyzuje go o dodatkowe kwestie. WSA w Poznaniu¹⁷ wypowiadając się w kwestii charakteru prawnego zatwierdzenia UPUL stwierdził dodatkowo, że owo zatwierdzenie ma charakter publicznoprawny, bowiem następuje w sprawie z zakresu administracji publicznej i jest władczym aktem organu. Nie jest zaś aktem prawa miejscowego posiadającym walor przepisu prawnego powszechnie obowiązującego. UPUL stanowi ograniczenie w swobodnym korzystaniu z nieruchomości, a dodatkowo może być przedmiotem nałożenia na właściciela lasu obowiązków określonych w art. 24 ustawy o lasach.

Z kolei niedawne wyroki sądów administracyjnych¹⁸ wprost stanowią, że:

- ani minister właściwy do spraw środowiska, zatwierdzając plan urządzenia lasu, ani starosta, zatwierdzając UPUL nie wydają decyzji administracyjnej,
- UPUL jest opracowywany dla wyznaczonego obszaru, a nie dla poszczególnych właścicieli gruntów – nie może być uznany za decyzję administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a.

Przedstawione argumenty prowadzą do wniosku, że bezspornie zatwierdzenie UPUL nie może mieć formy decyzji oraz, że czynność zatwierdzenia jest tzw. inną czynnością z zakresu administracji publicznej w myśl art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego. Uzasadnia to odpowiedź, że UPUL powinien zostać zatwierdzony w formie zarządzenia.

¹⁶Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 1883/06, CBOSA

¹⁷Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1301/13, CBOSA

¹⁸Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Po 742/20, CBOSA oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 712/21, CBOSA

2.3 W jakiej formie zatwierdza się aneks do UPUL?

Pytanie oraz udzielona odpowiedź korespondują z kwestią zatwierdzania „pierwotnego” UPUL.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o lasach, zmiana UPUL może być dokonana aneksem, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4 oraz zachowaniem przepisów art. 22.

Zatem, skoro UPUL jest zatwierdzany zarządzeniem przez starostę, to aneks do UPUL również powinien zostać zatwierdzony w takiej formie.

2.4 Kto ponosi koszty wykonania UPUL i ISL?

Ustawa o lasach stanowi, że:

- UPUL sporządzany jest dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych – na zlecenie starosty (art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.l.),
- UPUL sporządzany jest dla pozostałych lasów – na zlecenie i koszt właścicieli (art. 21 ust. 1 pkt 3 u.o.l.),
- ISL, o której mowa w art. 19 ust. 3 u.o.l., przeprowadza się na zlecenie starosty (art. 21 ust. 2 u.o.l.).

Oznacza to, że ustawa o lasach nie wskazuje wprost, na czyj koszt sporządza się UPUL dla lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, jak też na czyj koszt przeprowadza się ISL dla lasów rozdrobnionych niestanowiących własności Skarbu Państwa. Prawidłowa wykładnia przytoczonych przepisów prowadzi jednak do wniosku, że sporządzenie takich dokumentów starosta zleca w ramach wykonywania zadań własnych. W konkluzji trzeba przyjąć, że sporządzenie UPUL i ISL dla ww. podmiotów odbywa się na koszt budżetu powiatu.

Zatem starosta posiada kompetencje do zlecenia i sfinansowania zarówno ISL jak i UPUL jedynie w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, które należą do osób fizycznych i wspólnot gruntowych.

Starosta nie zleca i nie finansuje wykonania ISL i UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, które należą do osób prawnych, spółek, parafii czy gmin.

2.5 Skąd starosta może pozyskać środki na sfinansowanie wykonania UPUL?

Na sfinansowanie wykonania UPUL starosta może pozyskać środki z Funduszu Leśnego.

Zgodnie z art. 58 ust. 3a pkt 2 ustawy o lasach, środki funduszu leśnego, o którym mowa w art. 57 ust. 2, mogą być przeznaczone na sporządzanie UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2. Informacje w tym zakresie można znaleźć na stronach internetowych Banku Danych o Lasach¹⁹.

2.6 Jakie dane powinien zawierać UPUL?

UPUL powinien zostać sporządzony w trybie określonym w rozporządzeniu 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 lasu²⁰ i zawierać dane określone w tym akcie prawnym.

Pomocniczo, opierając się na „Wytycznych do sporządzania projektów uproszczonych planów urządzenia lasu”²¹, dokument UPUL powinien składać się z następujących części:

1. opis ogólny,
2. opisy taksacyjne lasu,
3. zestawienie zadań gospodarczych projektowanych na 10 lat,
4. wykaz powierzchni niezalesionych,
5. rejestr działek i wskazania gospodarcze w zakresie gospodarki leśnej,
6. wykaz zmian działek w stosunku do rejestru gruntów (ewidencji),
7. wykaz właścicieli i skorowidz działek (fakultatywnie),
8. wykaz skrótów i symboli oraz słownik podstawowych pojęć,
9. mapa gospodarcza lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia,
10. zadania w zakresie gospodarki leśnej, z przeznaczeniem dla właścicieli lasu.

Dodatkowo, z § 38 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów²² wynika, że w uproszczonych planach urządzenia lasu dokonuje się zaliczenia obszarów do kategorii zagrożenia pożarowego.

¹⁹Źródło: <https://www.bdl.lasy.gov.pl/portal/>

²⁰Dz. U. z 2012 r. poz. 1302

²¹Publikacja wykonana na zlecenie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych;

źródło: <https://www.bdl.lasy.gov.pl/portal/wytyczne-upul>

²²tj. Dz. U. z 2023 poz. 822

2.7 Czy zasadne jest dokonywanie przez starostę uzgodnienia projektów UPUL z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej?

Odpowiadając na pytanie wskazać należy nie tyle na zasadność, co na obowiązek uzgodnienia UPUL w przypadku lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych lub wspólnot gruntowych, które samoistnie lub wspólnie tworzą kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha.

Wynika on z § 39 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów²³, który stanowi:

„W odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych lub wspólnot gruntowych, uzgodnienia projektu uproszczonego planu urządzenia lasu, o którym mowa w ust. 2 pkt 6, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej dokonuje starosta”.

2.8 Czy starosta musi wprowadzić UPUL do EGİB? Jeśli tak, jaka jest podstawa prawna tego obowiązku?

Starosta powinien wprowadzić UPUL do EGİB.

Podstawę prawną tego obowiązku reguluje art. 20 ust. 2 ustawy o lasach, zgodnie z którym:

„W ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu”.

Dodatkowo, art. 20 ust. 3a ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴ stanowi, że ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach.

2.9 Kto może sporządzić UPUL?

Odpowiadając wypada zacząć od art. 19 ust. 5 ustawy o lasach, który wprost stanowi, że plany urządzenia lasu oraz uproszczone plany urządzenia lasu sporządzają specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego.

Wskazany przepis nie odpowiada jednak na pytanie: kim/czym są te specjalistyczne jednostki?

²³tj. Dz. U. z 2023 poz. 822

²⁴tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.

Po pierwsze należy odnieść się do art. 25 pkt 2 u.o.l., który stanowi podstawę do wydania rozporządzenia. Określa on, że minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urzędniowych, z uwzględnieniem wykształcenia, stażu pracy i wykonywanych czynności – mając na uwadze zapewnienie terminowego i prawidłowego sporządzania planów urzędzenia lasu.

Na podstawie tej delegacji ustawowej zostało wydane rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urzędniowych²⁵.

Do wskazanych wymagań należą:

I. w zakresie wyposażenia technicznego

1. przyrządy do pomiarów drzew i drzewostanów, umożliwiające wykonywanie pomiarów średnicy drzew na wysokości 1,3 m z dokładnością do 1 mm oraz wysokości drzew;
2. dalmierze lub taśmy;
3. odbiorniki systemu nawigacji satelitarnej (GPS);
4. świdry przyrostowe;
5. system teleinformatyczny posiadający funkcjonalność niezbędną do wykonania dokumentacji urzędniowej w postaci dokumentów elektronicznych, w tym do sporządzenia:
 - a) opisu tekstowego, zestawień tabelarycznych oraz przedstawień graficznych,
 - b) baz danych,
 - c) map z wykorzystaniem systemów informacji przestrzennej (GIS).

II. w zakresie potencjału kadrowego

1. zatrudnianie co najmniej 5 pracowników, z których każdy powinien posiadać wykształcenie wyższe o kierunku leśnictwo, geografia, biologia, geodezja i kartografia, gospodarka przestrzenna, inżynieria środowiska lub ochrona środowiska oraz co najmniej 3-letni staż pracy przy wykonywaniu planów urzędzenia lasu lub średnie leśne oraz co najmniej 6-letni staż pracy przy wykonywaniu planów urzędzenia lasu,

²⁵Dz. U. z 2012 r. poz. 949

2. w okresie stażu pracy, pracownik powinien brać udział w sporządzaniu co najmniej dwóch planów urządzenia lasu wraz z prognozami oddziaływania na środowisko, które zostały zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Warto w tym miejscu wskazać na ustalenia NIK²⁶, gdzie stwierdzono, że nie wszyscy starostowie zlecając sporządzenie UPUL, zawierają w specyfikacji zamówienia szczegółowe wymagania, które muszą być spełnione przez wykonawcę – m.in. co do właściwego potencjału kadrowego.

2.10 Czy na potrzeby sporządzenia UPUL starosta powinien przekazać wykonawcy materiały geodezyjno-kartograficzne znajdujące się w zasobach starostwa odpłatnie, czy też nieodpłatnie?

Starosta ma możliwość przekazania wykonawcy materiałów geodezyjno-kartograficznych nieodpłatnie.

Na etapie zamówienia publicznego lub zlecenia, starosta może w ogłoszeniu lub załączonym wzorze umowy zawrzeć odpowiednie informacje co do nieodpłatności materiałów. Praktyka pokazuje, że starostowie wskazują, że wykonawca w określonym terminie od podpisania umowy na opracowanie UPUL otrzyma od zlecającego bazy danych z EGiB, kopie map ewidencyjnych, wykaz działek, dotychczas obowiązujący UPUL itp., a udostępnienie materiałów geodezyjnych dla celów realizacji zadania odbędzie się nieodpłatnie.

2.11 Kto może sporządzić ISL? Czy wykonanie ISL starosta może zlecić pracownikowi starostwa zajmującemu się gospodarką leśną w ramach wykonywanych obowiązków?

Dopuszczalne jest, aby ISL mógł wykonać pracownik starostwa.

O ile przepisy ustawy o lasach przewidują, że UPUL sporządzają specjalistyczne jednostki, o tyle nie zostało to przewidziane w odniesieniu do ISL. Ustawa nie przewiduje wymagań formalnych dla podmiotów wykonujących ISL.

Jednakże wskazuję, że w przypadku zlecenia wykonania ISL pracownikowi starostwa, należy unikać sytuacji konfliktu interesów, np. przypadków sporządzania ISL dla lasów, których właścicielem jest ten pracownik.

²⁶Informacja Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 lutego 2021 r. o wynikach kontroli pn. „Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa”, s. 15, 25 i 41, źródło: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-gospodarka-lesna.html>

2.12 Czy starosta ma obowiązek sprawdzenia, czy wójt wywiązał się z obowiązku wyłożenia projektu UPUL do publicznej wiadomości?

Przepisy ustawy o lasach nie nakładają na starostę takiego obowiązku.

Właściwe zawiadomienie właścicieli lasów o wyłożeniu projektu UPUL daje im możliwość składania w ciągu 30 dni od dnia wyłożenia projektu zastrzeżeń i wniosków w sprawie planu, które następnie zostają rozpatrzone przez starostę. Wadliwe powiadomienie właścicieli o wyłożeniu projektu UPUL prowadzi do pozbawienia przysługujących im praw (nie mogą składać zastrzeżeń do planu).

Brak powiadomienia właściciela lasu skutkuje możliwością skierowania do starosty żądania usunięcia naruszenia prawa (art. 21 ust. 4 u.o.l.) przez uchylenie zatwierdzenia UPUL, a jeśli starosta nie zareaguje na wezwanie lub odmówi tego uchylenia, właściciel lasu może skierować do sądu administracyjnego skargę zawierającą takie żądanie.

2.13 W jakich przypadkach można sporządzić aneks do UPUL?

Przypadki możliwości sporządzenia aneksu do UPUL nie zostały wymienione chociażby przykładowo w ustawie o lasach. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.o.l. plan urządzenia lasu sporządza się, z zastrzeżeniem ust. 2, na 10 lat. Starosta może dokonać zmiany uproszczonego planu urządzenia lasu aneksem na zasadzie art. 23 ust. 1 u.o.l. Jak zatem widać, z przepisów nie wynika konieczność bieżącej aktualizacji UPUL.

Jednakże przykładowo należy wskazać, że jeżeli w zatwierdzonym UPUL stwierdzono błędy w opisie lasu, to plan powinien zostać zmieniony aneksem.

Podobnie, jeżeli w trakcie obowiązywania UPUL nastąpią zmiany właścicielskie oraz podziały działek, to starosta powinien sporządzić aneks do UPUL.

2.14 Jakich zmian w EGiB nie można dokonać bez uprzednich zmian w UPUL?

Bez uprzednich zmian w UPUL nie mogą być aktualizowane w EGiB dane dotyczące granic i powierzchni lasów leżących na terenie objętym tym planem.

Zgodnie z art. 20 ust. 3a ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁷, ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach. Stosownie zaś do art. 20 ust. 2 ustawy o lasach, w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu. Ten właśnie plan (tj. UPUL) stanowi

²⁷tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.

podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Zmiany w EGiB nie mogą być więc dokonywane wbrew planom urzędzenia lasów.

Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA²⁸, który stwierdził, że dopóki w planie urzędzenia lasu nie zostanie dokonana zmiana, o której mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o lasach, dopóty organy prowadzące EGiB nie są uprawnione (w żadnym trybie) do dokonywania w prowadzonej przez siebie ewidencji zmian powierzchni i granic lasu, które nie odpowiadałyby ustaleniom planu urzędzenia lasu.

NSA wywiódł również, że obowiązek aktualizowania danych objętych EGiB, podlega ograniczeniu w stosunku do zmian dotyczących ustalania granic i powierzchni lasów. Zmiany te nie mogą być dokonywane wbrew planom urzędzenia lasów, które stanowią szczególny rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego takich terenów i przesądzą o treści wpisów w ewidencji gruntów. Plan urzędzenia lasu zawiera nie tylko opis, ale także zestawienie powierzchni lasów i gruntów do zalesienia²⁹.

Zatem plan urzędzenia lasu jest jedynym dokumentem, na podstawie którego mogą być aktualizowane dane dotyczące granic i powierzchni lasów leżących na terenie objętym tym planem.

Oznacza to, że bez uprzednich zmian w UPUL dopuszczalne jest aktualizowanie danych w EGiB, które nie dotyczą granic i powierzchni lasów, np. w przypadku podziału geodezyjnego działki lub w przypadku zmiany właściciela nieruchomości.

2.15 Czy dopuszczalne jest dokonanie zmiany ISL? Jeżeli tak, w jakiej formie to następuje?

Ustawodawca nie uregulował tej kwestii wprost w ustawie o lasach, co oznacza, że nie istnieje podstawa prawna. W mojej ocenie, do wprowadzania zmian, uzupełniania i nanoszenia poprawek w ISL będzie miał odpowiednie zastosowanie art. 23 ust. 1 u.o.l., dotyczący wprowadzania zmian do planu urzędzeniowego (UPUL).

²⁸Wyrok NSA z dnia 11 maja 2022 r., sygn. akt I OSK 1369/21, CBOSA

²⁹Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2008 r., sygn. akt I OSK 1077/07, CBOSA

2.16 Czy należy udostępnić UPUL na BIP? Czy zarządzenie starosty zatwierdzające UPUL (UPUL z danymi osobowymi jest załącznikiem tego zarządzenia) powinno być zamieszczane w BIP?

Przepisy prawa nie przewidują takiego obowiązku, jednakże dobra praktyka w tym zakresie jest jak najbardziej pożądana.

Przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁰ nie nakazują wprost udostępniania UPUL i zarządzenia go zatwierdzającego na stronach BIP starostwa. Art. 8 ust. 3 tej ustawy określa jedynie katalog informacji publicznej, która podlega obowiązkowemu zamieszczeniu na stronach BIP. Jednakże zdanie drugie art. 8 ust. 3 stanowi, że organy władzy publicznej mogą udostępniać w BIP również inne informacje publiczne.

Co istotne, jeżeli w statucie powiatu określono obowiązek zamieszczania pewnych informacji w BIP (np. projekty uchwał rady powiatu, zarządzenia starosty, inne dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych), to wtedy należy je odpowiednio udostępnić w ten sposób.

Obowiązkiem organu jest jedynie zapobiec dostępowi do konkretnych informacji umożliwiających identyfikację osoby fizycznej, co w praktyce oznacza zamieszczenie dokumentów w BIP odpowiednio zanonimizowanych ze względu na prywatność osoby fizycznej. Podstawę prawną takiego działania stanowić będzie art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

W wynikach kontroli NIK³¹ wskazywała, że wraz z niejednolitym podejściem w zakresie sposobu zatwierdzania UPUL, stwierdzono zróżnicowane sposoby informowania właścicieli o treści zatwierdzonych UPUL, albo nieinformowanie o nich wcale.

Zatem wydaje się, że dobrą praktyką byłoby publikowanie na stronach BIP starostwa zarządzenia zatwierdzającego UPUL oraz samego UPUL – jednakże w pełni zanonimizowanych, tj. bez danych osobowych osób fizycznych.

2.17 Co z błędami w UPUL, które wynikną po okresie gwarancji?

Zmiana UPUL w okresie jego obowiązywania może zostać dokonana aneksem – chodzi o dokonanie zmiany w istniejącym i obowiązującym planie. Oznacza to, że nie sporządza się nowego dokumentu, tylko zmienia dotychczasowy plan.

³⁰tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 902

³¹Informacja Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 lutego 2021 r. o wynikach kontroli pn. „Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa”, s. 15, źródło: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosc/nadzor-nad-gospodarka-lesna.html>

Zlecenie sporządzenia UPUL odbywa się co do zasady na podstawie cywilnoprawnej umowy zlecenia zawartej pomiędzy starostą a wykonawcą urządzeniowym. W tego typu umowach powszechne jest zawieranie przez starostę klauzul gwarancyjnych (np. w okresie 5 lat od sporządzenia UPUL), na podstawie których wykonawca jest zobowiązany do poprawienia wynikłych błędów i usterek.

Jeżeli błędy wynikną po okresie gwarancji, to podmiot (przedsiębiorca), który sporządził UPUL, nie ma obowiązku sporządzać aneksu w ramach tej gwarancji.

W takiej sytuacji starosta powinien zlecić uprawnionemu wykonawcy urządzeniowemu wykonanie aneksu do UPUL, celem wyeliminowania błędów w obowiązującym już planie.

Co istotne, aneksy mające na celu zmianę UPUL powinny uwzględniać również wymóg sporządzenia bądź zmiany dokumentacji wymienionej w § 7 rozporządzenia³² lub przynajmniej odnosić się do wpływu jaki zatwierdzenie aneksu wywrze na ową dokumentację, chociażby poprzez wskazanie, czy na skutek dokonanych zmian nie zaistnieje obowiązek zmiany całości bądź części UPUL.

Przykładowo – oczywisty będzie fakt, że całkowite wykreślenie z UPUL dwóch działek ewidencyjnych, ujętych pierwotnie jako las, pociąga za sobą konieczność zmiany przynajmniej zestawienia powierzchni lasu.

Opierając się na ugruntowanym orzecznictwie, nie można również zapomnieć, że organ wprowadzając zmiany aneksem w uproszczonym planie urządzenia lasu, powinien przeprowadzić procedurę zmian przewidzianą dla tworzenia tego uproszczonego planu³³.

2.18 Czy osoba fizyczna może sama sfinansować wykonanie UPUL dla własnego lasu?

Odpowiedź na to pytanie powinna być oczywista, bowiem zgodnie z art. 21 ust. 1 u.o.l., UPUL sporządzany jest dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych – na zlecenie starosty.

Zatem o ile wydaje się, że osoba fizyczna nie może sama sfinansować wykonania UPUL, o tyle warto zastanowić się nad następującym pytaniem: „czy powiat może przyjmować darowizny od właścicieli lasów i z tych środków finansować sporządzenie UPUL?” Uznać należy, że jest to dopuszczalne, jednakże pod pewnymi warunkami³⁴.

³²Zob. rozporządzenie 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. z 2012 r. poz. 1302)

³³Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 91/17, CBOSA

³⁴Zob. wyjaśnienie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 27.07.2022 r., znak: P.WR.54.13.2022, w którym za dopuszczalne uznano przyjmowanie przez gminy darowizn na sfinansowanie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; źródło: <https://bip.wroclaw.rio.gov.pl/dokumenty/wyjasnienia/2022/P-WR-54-13-2022.pdf>

Zlecenie wykonania UPUL jest zadaniem starosty, które finansowane jest z budżetu powiatu. W zakresie dopuszczalności „przyjmowania darowizny” i finansowania z tych środków sporządzenia UPUL należy wskazać, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁵ źródłami dochodów własnych powiatu są spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu. Jednakże starosta sam będąc zobowiązany do ponoszenia kosztów nie może domagać się od właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, ponoszenia i pokrywania kosztów związanych ze sporządzeniem UPUL.

Zwracam również uwagę, że umowa, w której starosta zobowiązuje się do sporządzenia UPUL za zobowiązanie właściciela lasu do przekazania na rzecz powiatu określonej sumy pieniężnej jest niedopuszczalna. Taka umowa nie stanowi darowizny w myśl przepisów Kodeksu cywilnego.

Reasumując, nie można wykluczyć przekazania na rzecz powiatu darowizny w celu sporządzenia UPUL pod warunkiem spełnienia dwóch przesłanek:

- dobrowolności udzielenia darowizny (nie można domagać się przekazania darowizny na wykonanie UPUL),
- przekazania darowizny w rozumieniu art. 888 Kodeksu cywilnego (tj. bez polecenia, które zobowiązywałoby do sporządzenia UPUL).

2.19 Kiedy starosta wydaje decyzję na podstawie ISL? Czy od razu po sporządzeniu nowej ISL? Czy jest jakiś ustalony okres? Czy wydaje ją dopiero w momencie, gdy właściciel chce pozyskać drewno ze swojego lasu?

Przepisy ustawy o lasach nie określają terminu, w którym ma nastąpić wydanie decyzji na podstawie ISL. Brak takiej decyzji skutkuje m.in. brakiem możliwości pozyskiwania drewna z lasu prywatnego przez właściciela.

2.20 Czy zawiadomienie właścicieli lasów o wyłożeniu UPUL w urzędzie gminy powinno nastąpić poprzez obwieszczenie, czy poprzez indywidualne pisemne powiadomienie każdego właściciela?

Powiadomienie powinno zostać skierowane na piśmie do każdego właściciela.

Zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o lasach, projekt uproszczonego planu urządzenia lasu wyklada się do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie urzędu gminy. O wyłożeniu projektu uproszczonego planu urządzenia lasu wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje pisemnie właścicieli lasów, z zaznaczeniem, że uproszczony plan urządzenia lasu będzie podstawą naliczenia podatku leśnego.

³⁵tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267 z późn. zm.

Z kolei według ust. 5 tego przepisu w terminie 30 dni od daty wyłożenia projektu uproszczonego planu urządzenia lasu, zainteresowani właściciele lasów mogą składać zastrzeżenia i wnioski w sprawie planu. Starosta wydaje decyzje w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków.

Co do zawiadomienia poprzez obwieszczenie, to przepisy prawa nie przewidują takiego obowiązku, jednakże dobrą i pożądaną praktyką byłoby dokonywanie przez starostów i wójtów ogłoszeń w siedzibach urzędów (starostw powiatowych i urzędów gmin) oraz na stronie internetowej urzędu, a także na stronach podmiotowych BIP.

2.21 Czy negatywna opinia nadleśniczego w sprawie sporządzenia UPUL powoduje, że starosta nie może zatwierdzić dokumentacji?

Nie, negatywna opinia nie odnosi skutku, o którym mowa w pytaniu.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 i 3 ustawy o lasach, starosta po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, zatwierdza UPUL. W terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu UPUL nadleśniczy może zgłosić zastrzeżenia. W razie upływu tego terminu uważa się, że nadleśniczy nie zgłasza zastrzeżeń.

Opinia nadleśniczego powinna być wyrażona na piśmie, jednakże zastosowania nie będzie miał art. 106 k.p.a. (współdziałanie organów w sprawie wydania decyzji administracyjnej), bowiem zatwierdzenie UPUL następuje w formie zarządzenia starosty, a nie decyzji.

Zatem stanowisko nadleśniczego nie wiąże starosty. Oznacza to, że starosta może zatwierdzić UPUL mimo negatywnej opinii nadleśniczego. Starosta może odmówić zatwierdzenia UPUL z własnej inicjatywy.

Wskazać również należy, że nieprzedłożenie projektu UPUL do opiniowania nadleśniczemu stanowić będzie błąd proceduralny.

2.22 Czy po dokonaniu poprawek w UPUL, po wydaniu negatywnej opinii przez nadleśniczego, potrzeba jeszcze raz przekazać mu dokumentację do zaopiniowania?

Przepisy ustawy o lasach nie przewidują konieczności przesyłania poprawionego UPUL nadleśniczemu. Należy zauważyć, że ustawa o lasach nie zawiera również przepisów nakazujących ponownego wyłożenia UPUL w urzędzie gminy.

2.23 Zgodnie z art. 21 ustawy o lasach UPUL starosta zleca i finansuje wyłącznie dla lasów osób fizycznych oraz wspólnot gruntowych. Dla pozostałych lasów UPUL sporządzany jest na zlecenie i koszt tych właścicieli. W przypadku ISL ustawa wskazuje, że przeprowadza się ją na zlecenie starosty. Czy starosta powinien zatem zlecić na własny koszt inwentaryzację bez względu na rodzaj własności (dla osób fizycznych, wspólnot gruntowych, osób prawnych, gmin itp.)?

Starosta posiada kompetencje do zlecenia i sfinansowania zarówno ISL jak i UPUL jedynie w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, które należą do osób fizycznych i wspólnot gruntowych.

Artykuł 21 ust. 1 i 2 u.o.l. reguluje kwestie związane ze zlecaniem wykonania dokumentów urzędzeniowych i tak:

1. Plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu sporządzany jest:

- dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych – na zlecenie i koszt Lasów Państwowych;
- dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych – na zlecenie starosty;
- dla pozostałych lasów – na zlecenie i koszt właścicieli.

2. Inwentaryzację stanu lasów, o której mowa w art. 19 ust. 3, przeprowadza się na zlecenie starosty.

Zatem starosta nie zleca i nie finansuje wykonania ISL i UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, które należą do osób prawnych, spółek, parafii, czy gmin.

Oznacza to, że wszystkie koszty sporządzenia ISL i UPUL ponoszą we własnym zakresie podmioty inne niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe.

2.24 Czy starosta finansuje ISL, czy tylko zleca?

Starosta zarówno zleca oraz finansuje sporządzenie ISL dla lasów prywatnych o powierzchni do 10 ha.

2.25 Kto zatwierdza UPUL, jeżeli starosta jest właścicielem lasu?

Odpowiedzi na to pytanie nie odnajdziemy w przepisach ustawy o lasach.

W przypadku kiedy starosta jest właścicielem lasu, mamy do czynienia ze sprawowaniem nadzoru w sytuacji konfliktu interesów. W takiej sytuacji pożądane byłoby, aby starosta upoważnił inną osobę (np. wicestarostę, sekretarza powiatu) do wydania zarządzenia w sprawie zatwierdzenia UPUL.

W omawianym przypadku nie będziemy mieli do czynienia z wyłączeniem organu i wnioskiem do SKO o wyznaczenie innego starosty do załatwienia sprawy, bowiem skoro UPUL zatwierdzany jest w formie zarządzenia, to nie będą miały zastosowania przepisy k.p.a. dotyczące wyłączenia organu.

2.26 Jak należy postąpić w sytuacji, gdy pracownik starostwa realizujący zadania nadzoru nad gospodarką leśną jest właścicielem lub współwłaścicielem lasu podlegającego pod nadzór starosty?

Opisywana sytuacja może prowadzić do konfliktu interesów, zatem taki pracownik powinien zostać wyłączony od wykonywania zadań związanych z nadzorem nad gospodarką leśną w zakresie lasu, którego jest właścicielem lub współwłaścicielem. W pytaniu określono, że chodzi o bieżący nadzór, zatem odpowiednie regulacje w zaistniałej sytuacji konfliktu interesów powinny zostać zawarte na poziomie konkretnego starostwa, np. w kodeksie etyki.

Wprowadzenie uregulowań wskazujących wprost na sposób postępowania w sytuacji potencjalnego konfliktu interesów jest o tyle pożądane, że pozwoliłoby na brak dowolności i skutkowało przejrzystymi zasadami postępowania.

Warto również wskazać, że w przypadku prowadzenia postępowania administracyjnego dot. realizacji obowiązków określonych w ustawie o lasach, ww. pracownik podlega wyłączeniu od udziału w takim postępowaniu na podstawie art. 24 k.p.a.

2.27 W miejscowościach występują kompleksy leśne o zróżnicowanych powierzchniach od 5 ha do 350 ha. Starosta sporządził dla wszystkich gruntów UPUL. Czy jest to błąd, jeżeli dla lasu o powierzchni 5 ha powinno się sporządzić ISL?

Dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów, którą przeprowadza się na zlecenie starosty.

Zatem w przypadku lasów o powierzchni 5 ha powinna zostać przeprowadzona inwentaryzacja stanu lasu na zlecenie starosty. Sporządzenie UPUL w takim przypadku należy uznać za nieprawidłowe.

2.28 Czy art. 20 ust. 2 ustawy o lasach odnosi się wyłącznie do planów urządzenia lasów i UPUL, czy w ewidencji gruntów i budynków należy brać pod uwagę również ustalenia ISL?

Aktualizacji EGiB nie dokonuje się w oparciu o inwentaryzację stanu lasu, zatem ISL nie powinna być brana przez starostę pod uwagę przy ewentualnych zmianach w ewidencji gruntów.

Zgodnie z art. 20 ust. 3a p.g.k., ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach. Z kolei art. 20 ust. 2 u.o.l. stanowi, że w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu. W przepisie tym brak jest literalnego wskazania ISL, wobec czego uważam, że inwentaryzacja nie powinna być brana pod uwagę w EGiB.

2.29 Czy starosta wydaje zaświadczenia o objęciu nieruchomości UPUL lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach? Jeżeli tak, jaka jest podstawa prawna wydania takiego zaświadczenia?

Tak, starosta wydaje zaświadczenia, o których mowa w pytaniu.

Podstawę prawną wydania zaświadczenia stanowi art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a., zgodnie z którym zaświadczenie wydaje się, jeżeli osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

Warto również wskazać, że zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej³⁶ wydanie omawianego zaświadczenia objęte jest opłatą skarbową w wysokości 17 zł.

2.30 Osoba żądająca wydania zaświadczenia o objęciu nieruchomości UPUL lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach nie wykazała interesu prawnego w uzyskaniu takiego zaświadczenia. W jakiej formie starosta powinien odmówić wydania zaświadczenia?

W omawianym przypadku starosta odmawia wydania zaświadczenia w drodze postanowienia. Podstawę prawną odmowy stanowi art. 219 k.p.a., który stanowi, że „Odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie”.

³⁶tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2142 z późn. zm.

3 | Decyzja starosty określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej

3.1 Czy w przypadku sporządzenia ISL starosta musi, czy tylko może wydać decyzję, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach?

Ustawa o lasach w art. 19 ust. 3 stanowi, że „Dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej **określa decyzja starosty** wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów”. Oznacza to, że starosta ma obowiązek wydania takiej decyzji.

Jak podaje J. Chmielewski „Stwierdzenie przez starostę (nadleśniczego) – na podstawie ewidencji gruntów i budynków – że dany grunt niestanowiący własności Skarbu Państwa jest pokryty lasem rozdrobionym o powierzchni do 10 ha, aktualizuje obowiązek wszczęcia postępowania administracyjnego, a następnie określenia zadań z zakresu gospodarki leśnej. Pogląd, zgodnie z którym decyzja starosty jest aktem typu związanego, wzmacnia także fakt, że – jako akt wydawany na podstawie inwentaryzacji stanu lasu – stanowi ona leśny dokument urzędzeniowy, bez którego zarówno prowadzenie gospodarki leśnej, osiąganie jej celów, jak i skuteczny nadzór nad nią w lasach rozdrobionych byłyby niemożliwe, co jest nie do pogodzenia m. in. z ochronnymi oraz hodowlanymi wymogami wynikającymi z ogólnych zasad prawa leśnego”³⁷.

3.2 Mimo sporządzenia ISL starosta nie wydaje decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach. Czy właściciel lasu może wyegzekwować wydanie takiej decyzji?

Postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 u.o.l. może toczyć się na wniosek, jak też z urzędu.

W obowiązującym porządku prawnym brak jest regulacji, które stwarzałyby podstawy do skutecznego wyegzekwowania od organu administracji publicznej wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu.

³⁷J. Chmielewski, Decyzja starosty określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 1/2021, s. 11

Jak wskazuje J. Chmielewski „(...) istniejące środki zwalczania nieterminowego zatławiania spraw (ponaglenie na bezczynności lub przewlekłość postępowania – art. 37 § 1 k.p.a.) dotyczą sytuacji, w których postępowanie już zostało zainicjowane, ale z jakichś przyczyn organ nie wydaje decyzji”³⁸.

Co również istotne, jeżeli wskutek zaniechania organu administracji publicznej zostanie wyrządzona szkoda, to organ ten ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą. Podstawę prawną tej odpowiedzialności stanowi art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym „Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”.

Oznacza to, że w przypadku niewydania przez starostę decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 u.o.l. może on ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą z tego tytułu. Wymaga to jednak ustalenia szkody i związku przyczynowego, a więc wykazania, że wskutek niewydania decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej doszło do powstania szkody w lasach³⁹.

3.3 Czy postępowanie w sprawie wydania decyzji na podstawie ISL wszczyna się z urzędu, czy też na wniosek właściciela?

Postępowanie może być wszczęte na wniosek, jak też z urzędu.

Ustawa o lasach nie reguluje sposobu wszczęcia takiego postępowania. O ile wydanie takiej decyzji i określenie obowiązków z zakresu gospodarki leśnej jest niezależne od woli właściciela lasu (co do zasady starosta po sporządzeniu ISL wszczyna postępowanie z urzędu), o tyle sama strona nie jest pozbawiona możliwości złożenia wniosku o wszczęcie postępowania. Przepisy u.o.l. i k.p.a. nie przewidują wyjątków w tym zakresie.

3.4 Czy starosta może wydać decyzję ustalającą zadania na podstawie ISL w sytuacji, gdy jest wielu właścicieli, a kilku z nich nie żyje. Nie uregulowano spraw związanych z nabyciem spadku. Czy można wydać decyzję na pozostałych właścicieli? Co zrobić w sytuacji, gdy właściciel lasu zmarł przed wszczęciem postępowania?

Podejmując się odpowiedzi na postawione pytania, niezbędne jest omówienie skutków śmierci strony w zależności od etapu postępowania administracyjnego, przy uwzględnieniu istotnego wyroku NSA⁴⁰.

³⁸J. Chmielewski, Decyzja starosty określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 1/2021, s. 13

³⁹M. Geszprych, Aspekty prawne a lasy prywatne, [w:] Gospodarowanie w lasach niepaństwowych. Poradnik dla właścicieli, pod red. A. Wiatra, J. Ćwika, Białystok 2011, s. 13

⁴⁰Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 350/20, CBOSA

Skutek prawny związany z brakiem zdolności prawnej strony do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym i bycia adresatem wydanego rozstrzygnięcia jest różny w zależności od tego, na jakim etapie wadliwość ta wystąpi.

Skierowanie decyzji do osoby, która zmarła po wszczęciu postępowania czyni decyzję nieważną, wszczęcie natomiast postępowania wobec osoby nieżyjącej czyni to postępowanie postępowaniem nieistniejącym (czynność jest bezskuteczna), a wydaną w tym postępowaniu decyzję – aktem nieistniejącym.

W przypadku postępowania wszczętego w stosunku do osób żyjących i nieżyjących – decyzję wydaną w takim postępowaniu należy uznać za akt istniejący podlegający wyeliminowaniu z obrotu prawnego ze względu na jego wadliwość wynikającą z braku ustalenia spadkobierców nieżyjących właścicieli nieruchomości i skierowanie decyzji do osoby zmarłej, która nie mogła mieć statusu strony.

We wstępnej fazie postępowania, obowiązkiem organu jest ustalenie stron tego postępowania. Pomińnięcie bowiem osoby, której interesu prawnego dotyczy sprawa będąca przedmiotem postępowania, skutkuje wadliwością dającą podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Następcy prawni zmarłego właściciela nieruchomości muszą być ustaleny na podstawie orzeczenia sądu lub aktu poświadczenia dziedziczenia, a jeśli nie zostały one wydane, organ powinien zawiesić postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt. 4 k.p.a. i następnie na podstawie art. 100 § 1 k.p.a. wezwać potencjalnych spadkobierców do wystąpienia ze stosownym wnioskiem do sądu.

Decyzja z art. 19 ust. 3 u.o.l. jest wydawana po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. W przypadku, gdy las jest przedmiotem współwłasności, to w takim postępowaniu powinien brać udział każdy ze współwłaścicieli. W razie śmierci strony starosta powinien zastosować art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej zawiesza postępowanie w razie śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony albo zarządcy sukcesyjnego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5 k.p.a., a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105 k.p.a.).

Dodatkowo, w przypadku ustalenia przez organ, że jedna ze stron zmarła jeszcze przed wszczęciem postępowania, czynności organu administracji uzależnione są od tego, czy dysponuje on wiedzą co do spadkobierców po zmarłej osobie. W razie braku

możliwości wezwania spadkobierców do udziału w postępowaniu (a więc gdy spadkobiercy nie są ustaleni albo nie są znani organowi), organ jest zobowiązany ustalić, czy nie zachodzą przesłanki do zastosowania art. 30 § 5 k.p.a., a więc czy w sprawie nie działa osoba sprawująca faktyczny zarząd majątkiem masy spadkowej, a w sytuacji braku tej osoby, czy nie został ustanowiony przez sąd kurator spadku. Jeżeli te okoliczności nie zachodzą, organ jest zobowiązany wystąpić do sądu o ustanowienie kuratora spadku⁴¹.

Odpowiadając na zadane pytanie, należy również pochylić się nad zagadnieniem – jakie czynności może podejmować starosta w celu ustalenia następców prawnych. Otóż dopuszczalne jest zwrócenie się do właściwego sądu rejonowego z zapytaniem, czy po zmarłym zostało przeprowadzone postępowanie spadkowe. Dodatkowo, dopuszczalne jest wystąpienie do osób widniejących w EGiB wraz ze zmarłym zapytania z prośbą o informację, czy zostali ustanowieni spadkobiercy, a także poszukiwanie informacji o notarialnych aktach poświadczenia dziedziczenia i sądowych stwierdzeniach nabycia spadku w internetowym Rejestrze Spadkowym⁴².

3.5 Czy dopuszczalne jest złożenie przez stronę (właściciela lasu) postępowania prowadzonego na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach ISL sporządzonej na jej zlecenie?

Tak, jest to dopuszczalne, bowiem w postępowaniu administracyjnym (a takim jest postępowanie zmierzające do wydania decyzji na podstawie art. 19 ust. 3 u.o.l.) nie jest zakazane zgłaszanie dowodów przez stronę postępowania.

Jak podaje J. Chmielewski⁴³ strona postępowania może przedkładać tego rodzaju dokumenty i nie są one całkowicie pozbawione mocy dowodowej. Ich znaczenie polega na tym, że mogą one służyć weryfikacji poprawności sporządzenia oficjalnej inwentaryzacji stanu lasu – opracowanej na zlecenie starosty. Starosta, zgodnie z dyrektywami płynącymi z zasady prawdy materialnej, nie jest bowiem zwolniony od obowiązku wnikliwej oceny rzetelności, kompletności zamówionej inwentaryzacji stanu lasu, jak i oceny jej zgodności z przepisami prawa.

WSA w Poznaniu stwierdził, że złożone przez stronę dokumenty, opisujące stan lasu na jej nieruchomości, nie posiadają mocy dowodowej równej inwentaryzacji stanu lasu, wykonanej na zlecenie organu I instancji. Tylko ta ostatnia może bowiem stanowić punkt wyjścia do określania zadań i obowiązków z zakresu gospodarki leśnej wobec strony⁴⁴.

⁴¹Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 1362/17, CBOSA

⁴²<https://rejestry-notarialne.pl/37>

⁴³J. Chmielewski, Decyzja starosty określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 1/2021, s. 19

⁴⁴Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1112/13, CBOSA

Oznacza to, że wykorzystanie „nieoficjalnej” ISL jest wprawdzie ograniczone, ale nie jest wykluczona możliwość włączenia jej w poczet dowodów w sprawie, a także obowiązku jej oceny przez organ⁴⁵. Inwentaryzacja stanu lasu może być przez właściciela lasu kwestionowana, co oznacza, że starosta powinien rzetelnie zgromadzić i ocenić materiał dowodowy w sprawie w myśl dyrektyw określonych w art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

3.6 Kto jest adresatem decyzji wydanej na podstawie ISL, skoro art. 19 ust. 3 ustawy o lasach tego nie precyzuje?

Rzeczywiście art. 19 ust. 3 ustawy o lasach nie wskazuje wprost adresata (strony) decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej. Jednakże z art. 24 u.o.l. wynika, że niewykonanie zadań określonych w decyzji starosty wydanej na podstawie art. 19 ust. 3 u.o.l. skutkuje nakazem ich wykonania, a adresatem tej decyzji jest właśnie właściciel lasu.

Zatem ustalenie adresata decyzji wydanej na podstawie ISL wymaga zestawienia art. 19 ust. 3 i art. 24 u.o.l. Oznacza to, że stroną takiej decyzji jest właściciel lasu w myśl art. 6 ust. 1 pkt 3 u.o.l. Sens regulacji zamieszczonej w art. 6 ust. 1 pkt 3 polega na tym, że jeżeli obowiązek jest kierowany do właściciela lasu, to obciąża również jego użytkownika, zarządcę lub dzierżawcę⁴⁶.

Reasumując, adresatem takiej decyzji jest właściciel lasu nie w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, a właściciel lasu w myśl art. 6 ust. 1 pkt 3 u.o.l. (za którego ustawa o lasach uznaje również posiadacza samoistnego, użytkownika, zarządcę lub dzierżawcę).

3.7 Czy wymagana jest zgoda sądu opiekuńczego na udział w postępowaniu dotyczącego decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej w sytuacji, kiedy małoletni jest właścicielem lasu?

Uważam, że taka zgoda nie jest wymagana.

Artykuł 101 § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego stanowi, że rodzice nie mogą bez zezwolenia sądu opiekuńczego dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu ani wyrażać zgody na dokonywanie takich czynności przez dziecko.

WSA w Warszawie orzekł, że udział w postępowaniu administracyjnym w charakterze uczestnika nie jest czynnością majątkową, co do której znalazłby zastosowanie art. 101 § 3 k.r.o.⁴⁷ Oznacza to, że reprezentację dziecka, jako strony postępowania administracyjnego, należy uznać za czynność nieprzekraczającą zwykłego zarządu majątkiem dziecka.

⁴⁵J. Chmielewski, Ibidem, s. 20

⁴⁶D. Danecka, W. Radecki, Komentarz do art. 6 [w:] D. Danecka, W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz, wyd. III, Lex

⁴⁷Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 723/11, CBOSA

Zatem do wskazanej w pytaniu sytuacji nie będzie miał zastosowania obowiązek uzyskania zgody sądu opiekuńczego na dokonanie czynności przekraczających zwykły zarząd majątkiem. Reprezentacja małoletniego w postępowaniu administracyjnym nie będzie czynnością przekraczającą zwykły zarząd majątkiem dziecka. Jednakże wskazuję, że ewentualne wykonanie obowiązków nałożonych w decyzji może oznaczać konieczność uzyskania zgody sądu, np. w sytuacji wydatkowania środków finansowych dziecka w związku z wykonaniem ww. obowiązków.

3.8 Jakie elementy powinna zawierać decyzja określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej?

Co do zasady taka decyzja powinna zawierać elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., do których należą:

1. oznaczenie organu administracji publicznej;
2. datę wydania;
3. oznaczenie strony lub stron;
4. powołanie podstawy prawnej;
5. rozstrzygnięcie;
6. uzasadnienie faktyczne i prawne;
7. pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
8. podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji;
9. w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Mając na uwadze art. 107 § 2 k.p.a., warto wskazać, że przepisy szczególne, w tym ustawa o lasach, nie określają innych składników, które powinna zawierać taka decyzja.

Jednakże elementem wyróżniającym decyzję wydaną na podstawie art. 19 ust. 3 u.o.l. jest katalog zadań z zakresu gospodarki leśnej określonych w jej rozstrzygnięciu, w którym zostaje wyrażona wola organu administracji publicznej załatwiającego daną sprawę⁴⁸.

⁴⁸Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1140/19, CBOSA

W katalogu zadań, o których rozstrzyga decyzja mogą znaleźć się zadania określające m.in.:

- etat cięć (tj. ilość drewna przewidzianego do pozyskania),
- pielęgnowanie upraw, młodników i drzewostanów średnich klas wieku,
- zalesienia i odnowienia,
- zadania dotyczące cięć pielęgnacyjnych i sanitarnych,
- ochronę lasu, w tym ochronę przeciwpożarową,
- obowiązki związane z ponownym wprowadzeniem roślinności leśnej (upraw leśnych),
- obowiązki związane z zalesianiem gruntów lub przebudową drzewostanu,
- ochronę gleb i wód.

Szczegółowe określenie zadań tworzących omawiany katalog zadań uzasadnia wszczęcie postępowania i wydanie decyzji przez starostę. Jest zatem istotne, aby organ w uzasadnieniu wyjaśnił, poprzez wskazanie faktów, które uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, dlaczego w odniesieniu do konkretnego lasu ustanowił określone zadania. Dobór tych zadań musi znajdować oparcie w ISL i powinien zostać pomyślany w taki sposób, aby zapewniał realizację celów wynikających z trwale zrównoważonej gospodarki leśnej⁴⁹.

3.9 Czy starosta może przenieść decyzję ustalającą zadania z zakresu gospodarki leśnej po ISL na nowego właściciela lasu, czy należy wygasić poprzednią decyzję i wydać nową na nowego właściciela?

Przepisy ustawy o lasach nie przewidują możliwości przeniesienia takiej decyzji na inną osobę.

Zatem starosta – względem poprzedniego właściciela lasu – powinien wszcząć postępowanie w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., który stanowi organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony.

Co do nowego właściciela lasu, to zasadnym wydaje się wydanie adresowanej do niego decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach.

⁴⁹J. Chmielewski, Decyzja starosty określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 1/2021, s. 23-24

4 | Powierzenie przez starostę nadzoru nad lasami prywatnymi nadleśniczemu

4.1 Na czym polega powierzenie przez starostę nadzoru nadleśniczemu?

Powierzenie nadzoru stanowi wyjątek od zasady określonej w ustawie o lasach, zgodnie z którą nadzór nad gospodarką leśną sprawuje starosta – w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.l.).

Zgodnie z art. 5 ust. 3 u.o.l. starosta może, w drodze porozumienia, powierzyć prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, nadleśniczemu Lasów Państwowych.

W przypadku powierzenia zadania, starosta przekazuje środki na realizację tego zadania (art. 5 ust. 3a u.o.l.).

Reasumując, do najważniejszych wymogów powierzenia nadzoru należą:

- nadzór może powierzyć tylko starosta,
- nadzór może być powierzony nadleśniczemu Lasów Państwowych,
- w przypadku powierzenia realizacji zadania nadzoru starosta ma obowiązek przekazać środki finansowe na ten cel.

4.2 W jakiej formie następuje powierzenie nadzoru nadleśniczemu?

Powierzenie nadzoru odbywa się w drodze porozumienia. Ustawa o lasach nie wskazuje jednak wprost w jakiej formie ma ono zostać zawarte. Uważam, że takie porozumienie powinno być zawarte w formie pisemnej.

4.3 W jakich przypadkach starosta ma obowiązek powierzenia nadzoru nadleśniczemu?

Starosta nie ma obowiązku powierzenia takiego nadzoru.

Powierzenie nadzoru przez starostę jest fakultatywne. Oznacza to, że może on (jednakże nie musi) powierzyć nadzór nadleśniczemu.

Nadto, co istotne, porozumienie zawiera się za zgodą obu stron. Starosta nie może zlecić lub nakazać nadleśniczemu wykonywania nadzoru.

4.4 Starosta w ramach nadzoru nad lasami prywatnymi powierzył nadleśniczemu wydawanie decyzji administracyjnych. W czym imieniu wydawane są decyzje? Jaki tryb odwoławczy od nich przysługuje?

Jeżeli starosta powierzył nadleśniczemu wydawanie decyzji administracyjnych, to decyzja taka jest wydawana w imieniu starosty. Od decyzji przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

4.5 Czy porozumienia w sprawie powierzenia nadleśniczemu nadzoru nad gospodarką leśną oraz aneksy do nich muszą być opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym? Jeżeli tak, jaka jest podstawa prawna tego obowiązku?

Nie – porozumienia oraz aneksy do nich nie muszą być publikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przepisy obowiązującego prawa nie przewidują obowiązku publikacji zarówno porozumień, jak i aneksów dotyczących powierzenia przez starostę prowadzenia w jego imieniu spraw z zakresu gospodarki leśnej nadleśniczemu (porozumienie, o którym mowa w art. 5 ust. 3 u.o.l.).

Przepisy art. 13 pkt 6 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵⁰, umożliwiają jedynie ogłaszanie porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawartego między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz innych aktów prawnych, informacji, komunikatów, obwieszczeń i ogłoszeń, jeżeli stanowią tak przepisy szczególne.

Mimo braku podstawy prawnej do dokonania takiego ogłoszenia występuje praktyka publikowania porozumień w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ogłaszanie porozumień na mocy art. 13 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych będzie miało walor informacyjny i nie będzie wpływało na ich ważność.

Co więcej, mimo braku obowiązku publikacji porozumień, dobrą i pożądaną praktyką byłoby, aby starostowie i nadleśniczowie zamieszczali stosowne informacje o zawartych porozumieniach na swoich stronach internetowych oraz na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej.

⁵⁰tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461

5 | Problematyka zmiany gruntów leśnych na rolne

5.1 Przesłanka „szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów” – co oznacza, co może uzasadniać takie potrzeby?

Art. 13 ust. 2 ustawy o lasach stanowi, że zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Pojęcie „szczególnie uzasadnionych potrzeb” nie zostało nigdzie zdefiniowane.

Wydawana na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o lasach decyzja ma charakter uznaniowy. Starosta prowadzący postępowanie administracyjne w tym zakresie ma obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Ma ono na celu ustalenie występowania przesłanki „szczególnie uzasadnionej potrzeby”.

Oznacza to, że wykładni pojęcia „szczególnie uzasadnionych potrzeb” należy poszukiwać w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w którym znajdziemy wytyczne interpretacyjne tego zagadnienia:

- „Zmiana przeznaczenia lasu na użytek rolny musi być dla właściciela lasu czymś niezbędnym w danej sytuacji, przy czym potrzeba ta powinna być uzasadniona nie tylko z jego subiektywnego punktu widzenia, ale przede wszystkim przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów oceny sytuacji strony i jej argumentów”⁵¹;
- „Powody wystąpienia z wnioskiem powinny wykraczać poza subiektywny interes strony, nawet jeżeli jest on uzasadniony”⁵²;
- „Nawet czasowy brak roślinności leśnej nie jest podstawą do przeklasyfikowania gruntu leśnego na nieleśny”⁵³;
- „Szczególnie uzasadniona potrzeba właściciela lasu, mająca uzasadniać przekształcenie lasu w użytek rolny, musi być aktualna (realna) w dacie występowania z wnioskiem, a nie tylko być potencjalna. Ważna potrzeba życiowa właściciela lasu, która skłoniła go do wystąpienia z wnioskiem, winna być na tyle realna, że jej szybkie niezaspokojenie stanowiłoby wręcz zagrożenie dla egzystencji właściciela lasu”⁵⁴;

⁵¹Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 779/18, CBOSA

⁵²Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 780/22, CBOSA

⁵³Wyrok NSA z dnia 1 marca 2022 r., sygn. akt I OSK 984/21, CBOSA

⁵⁴Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 877/21, CBOSA

- „«Pojęcie potrzeby» użyte w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach należy rozumieć jako coś, co jest potrzebne, nieodzowne, natomiast nieuprawnione jest rozumienie tej potrzeby jako «tarapaty, niebezpieczeństwo, nieszczęście, ubóstwo, bieda»⁵⁵;
- „Dla ustalenia istnienia «szczególnie uzasadnionych potrzeb» nie wystarcza wystąpienie po stronie właściciela zwykłych, ale konieczne jest wystąpienie potrzeb kwalifikowanych, czyli nadzwyczajnych, wyjątkowych, a zatem wyraźnie odbiegających od potrzeb typowych»⁵⁶;
- „Dla ustalenia i prawidłowej oceny wystąpienia w konkretnym przypadku «szczególnie uzasadnionej potrzeby» jest przeprowadzenie adekwatnego postępowania wyjaśniającego, niejednokrotnie celem ustalenia sytuacji życiowej wnioskodawcy, w szczególności w kontekście jego bytu materialnego i rodzinnego. Taką potrzebę może stanowić niekiedy konieczność budowy domu mieszkalnego, służącego zaspokojeniu mieszkaniowych właściciela lasu i jego rodziny, zwłaszcza jeśli ów dom miałby np. powstać w obrębie siedliska dotychczas takiego budynku nie obejmującego, albo zastąpić dom mieszkalny już istniejący w ramach zabudowy zagrodowej (...) To na właścicielu lasu spoczywa ciężar wykazania, że zaistniały uzasadnione potrzeby określone w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach. Zobowiązanie organu do poczynienia dodatkowych ustaleń nie zwalnia skarżącego do aktywnego udziału w wyjaśnianiu istotnych okoliczności sprawy w tym zakresie (szczególnie w zakresie przedstawienia niezbędnych dowodów)»⁵⁷.

5.2 Czy decyzja zezwalająca na zmianę lasu na użytek rolny musi zawierać termin dokonania tej zmiany?

Przepisy ustawy o lasach, a w szczególności art. 13 ust. 2 nie przewidują, czy decyzja powinna zawierać termin dokonania zmiany. Zatem należy uznać, że nie musi ona określać terminu dokonania takiej zmiany.

5.3 Jakie dokumenty powinny stanowić załączniki do wniosku o zmianę lasu na użytek rolny?

Przepisy ustawy o lasach nie regulują żadnych szczególnych wymagań, które musi spełniać wniosek o zmianę. Brak jest również regulacji dotyczących tego, jakie dokumenty powinny zostać dołączone do wniosku.

⁵⁵Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1323/19, CBOSA

⁵⁶Wyrok NSA z dnia 25 października 2019 r., sygn. akt II OSK 3087/17, CBOSA

⁵⁷Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 maja 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 301/22, CBOSA

Praktyka pokazuje, że wniosek powinien wskazywać m.in.:

- osobę wnioskodawcy (właściciela lasu);
- obszar przewidziany do zmiany;
- numer działki;
- obręb geodezyjny;
- uzasadnienie wniosku;
- podpis właściciela lasu.

Załączniki do wniosku mogą stanowić m.in.:

- wypis z rejestru gruntów;
- wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- tytuł prawny do nieruchomości;
- decyzja środowiskowa (w przypadkach, kiedy jest wymagana);
- dowód uiszczenia opłaty skarbowej.

5.4 Jak wygląda procedura zmiany lasu na użytek rolny?

Odpowiadając na zadane pytanie, należy wymienić najważniejsze etapy postępowania administracyjnego w omawianym zakresie.

1. Postępowanie w sprawie wydania decyzji toczy się na podstawie przepisów k.p.a..
2. Do wszczęcia postępowania niezbędny jest wniosek właściciela lasu.
3. Ciężar wykazania, że zaistniały szczególnie uzasadnione potrzeby, spoczywa na wnioskodawcy (właścicielu lasu), a zaistnienie tej przestanki podlega ocenie starosty.
4. Obowiązkiem starosty jest zebranie kompletnego materiału dowodowego dotyczącego wszystkich okoliczności faktycznych, mających znaczenie prawne w sprawie, a więc okoliczności co do wystąpienia przestanki warunkującej zmianę lasu na użytek rolny. Ocena organu nie może być dowolna, bowiem podlega regułom art. 7 k.p.a., zgodnie z którym decyzja musi uwzględniać w równiej mierze słuszny interes strony, jak również interes społeczny.
5. Decyzja dotycząca zmiany lasu na użytek rolny ma charakter decyzji uznaniowej.
6. W przypadku wydania przez starostę decyzji w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny właściciel gruntu w momencie uzyskania przez decyzję waloru ostateczności, będzie mógł użytkować grunt zgodnie z nowym przeznaczeniem.
7. W przypadku wydania decyzji negatywnej, stronie przysługuje odwołanie do SKO oraz skarga do sądu administracyjnego.

5.5 Czy istnieje możliwość wydania decyzji o „czasowej” zmianie lasu na użytek rolny, np. na 5 lat?

Przepisy ustawy o lasach nie przewidują możliwości wydania decyzji ograniczonej czasowo.

Skutkiem wejścia takiej decyzji do obrotu jest zmiana lasu na użytek rolny, w związku z czym właściciel ma prawo użytkować grunt zgodnie z nowym przeznaczeniem, ewentualnie starać się o dalsze przekwalifikowanie gruntu na budowlany.

5.6 W jakich przypadkach można dokonać zmiany lasu na użytek rolny w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwa jest zmiana przeznaczenia gruntu leśnego na nieleśny „bez przeprowadzania procedury odlesienia, lecz w ograniczonym zakresie, w formie decyzji przewidzianej w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach”⁵⁸.

Przepis ten stanowi, że zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów (o przesłankach „szczególnie uzasadnionych potrzeb (...)” szerzej w pkt 5.1 niniejszej publikacji). Decyzję o zmianie lasu na użytek rolny wydaje starosta, a jej skutkiem jest pozbawienie lasu jego cech konstytutywnych.

⁵⁸K. Leśkiewicz, Prawne uwarunkowania zmiany lasu na użytek rolny, *Studia Iuridica* 2018;78, s. 258; źródło: <https://studiaiuridica.pl/resources/html/article/details?id=189292>

6 | Zadania starosty związane z pozyskaniem drewna

6.1 W oparciu o jakie akty prawne należy dokonać ocechowania (legalizacji) drewna pozyskanego w ramach prowadzenia gospodarki leśnej?

Podstawę prawną dot. pozyskiwania drewna z lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa stanowi art. 14a w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach. Dodatkowo procedura ocechowania pozyskanego drewna powinna odbyć się zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urzędzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna⁵⁹.

Dodać należy, że pozyskanie drewna z lasów „prywatnych” dotyczy tych lasów, dla których obowiązuje UPUL lub ISL oraz została wydana decyzja starosty na podstawie ISL.

6.2 Kto może pozyskać drewno z lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa?

Drewno może pozyskać właściciel lasu.

Obowiązek cechowania drewna spoczywa na właścicielach lasów, a dokument stwierdzający legalność pozyskania drewna wystawiany jest na właściciela lasu. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach właścicielem lasu jest zaś osoba fizyczna lub prawna będąca właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będąca posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą lasu.

6.3 W oparciu o jakie przepisy starosta może ocechować drewno pozyskane z lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, dla którego nie ma sporządzonego UPUL ani ISL, a także nie została wydana decyzja na podstawie ISL?

W przypadku braku UPUL lub ISL starosta nie ma formalnej możliwości ocechowania drewna.

⁵⁹Dz. U. z 1998 r. Nr 36, poz. 201 z późn. zm.

Oznacza to, że do czasu sporządzenia UPUL lub ISL (i wydania przez starostę decyzji na podstawie ISL), właściciel lasu nie może pozyskiwać drewna, a starosta nie może takiego drewna ocechować.

Ocechowanie drewna kończy się wystawieniem przez starostę właścicielowi lasu dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna.

Jeżeli właściciel faktycznie pozyskuje drewno z lasu mimo braku ocechowania i wydania świadectwa legalności tego drewna przez starostę, to postępuje wbrew prawu. Takie zachowanie właściciela lasu może spełniać znamiona wykroczenia, o których mowa w art. 158 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁶⁰, zgodnie z którym właściciel lub posiadacz lasu, który dokonuje wyrębu drzewa w należącym do niego lesie albo w inny sposób pozyskuje z tego lasu drewno niezgodnie z planem urządzenia lasu, uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej albo bez wymaganego pozwolenia, podlega karze grzywny.

Warto wskazać, że w razie popełnienia wykroczenia, o którym mowa powyżej, orzeka się przepadek pozyskanego drewna (art. 158 § 2 Kodeksu wykroczeń).

6.4 W jakiej formie następuje odmowa legalizacji drewna?

Odmowa legalizacji drewna powinna nastąpić w drodze postanowienia. Podstawę prawną odmowy powinny stanowić art. 14a ust. 3 ustawy o lasach w zw. z art. 123 i art. 219 k.p.a.

6.5 Czy osoba niebędąca właścicielem/współwłaścicielem lasu może pozyskać drewno?

W pierwszej kolejności należy odnieść się do odpowiedzi na pytanie z pkt 6.2, gdzie wskazano kim jest „właściciel lasu”. Pojęcie „właściciela” określone w art. 6 ust. 1 pkt 3 u.o.l. do tego kręgu zalicza również użytkownika lasu, jego zarządcę lub dzierżawcę.

Zatem osoba niebędąca właścicielem lasu (lub jego użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą) nie może legalnie pozyskać drewna. Z literalnego brzmienia art. 14a ust. 3 ustawy o lasach wynika, że drewno pozyskane w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa cechuje starosta, który wystawia właścicielowi dokument stwierdzający legalność pozyskania drewna.

Cechowanie drewna poprzedza wydanie przez starostę świadectwa legalności pozyskania drewna, umożliwiającego identyfikację drewna, określającego jego właściciela oraz potwierdzającego prawidłowość jego pozyskania.

⁶⁰tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.

6.6 Jak powinien postąpić starosta w sytuacji, gdy współwłaścicielami jest kilkadziesiąt osób fizycznych, a tylko jedna z nich występuje z wnioskiem w przedmiocie pozyskania drewna (brak jest zgody pozostałych współwłaścicieli)? Jak powinien postąpić starosta w sytuacji, gdy wśród współwłaścicieli lasu figurują osoby zmarłe, a brak jest postanowienia o nabyciu spadku lub aktu poświadczenia dziedziczenia? Czy w tej sytuacji można wydać świadectwo legalności na wniosek potencjalnych spadkobierców?

W przypadku pozyskania drewna w wyniku wycinki konieczna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli lub stosowne orzeczenie sądu zastępujące zgodę pozostałych współwłaścicieli. W takiej sytuacji zachodzą okoliczności do uznania tego rodzaju działania za przekraczające zwykły zarząd majątkiem wspólnym.

Zgodnie z utrwaloną praktyką, starosta powinien wezwać współwłaściciela-wnioskodawcę w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braków formalnych podania o zgody pozostałych współwłaścicieli. W przypadku nieprzedstawienia takich zgód, starosta powinien wydać postanowienie o odmowie wykonania cechowania oraz wydania świadectwa legalności pozyskania drewna. Podstawę prawną w takim przypadku stanowić będzie art. 14a ust. 3 u.o.l. w zw. z art. 12 i art. 219 k.p.a.

W sytuacji, gdy współwłaścicielami są osoby zmarłe, również nie jest dopuszczalne wydanie świadectwa legalności potencjalnym spadkobiercom. Także i w tym przypadku starosta powinien wydać postanowienie o odmowie wydania świadectwa legalności pozyskania drewna.

Dodać należy, że współwłaściciel, który nie dziedziczy po innym współwłaścicielu lasu jest uprawniony do wystąpienia o stwierdzenie nabycia spadku, bowiem zgodnie z art. 1025 § 1 zd. 1 k.c., sąd na wniosek osoby mającej w tym interes stwierdza nabycie spadku przez spadkobiercę.

6.7 Jaka powinna być forma zgłoszenia staroście potrzeby o cechowania drewna – czy musi być to forma pisemna, czy wystarczy zgłoszenie telefoniczne? Czy na podstawie art. 14 § 2 k.p.a. starostwo może telefonicznie przyjąć wniosek o o cechowanie i wydanie świadectwa legalizacji drewna?

Właściciel lasu powinien złożyć wniosek o o cechowanie drewna i wydanie świadectwa legalności jego pozyskania w jednej z dopuszczalnych form:

- na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu (zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a.),
- na elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP właściwego starostwa (takie doręczenie jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego zgodnie z art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁶¹).

Zatem zgłoszenie telefoniczne jest niewystarczające, bowiem nie zostało przewidziane we wskazanych ustawach.

Przepisy k.p.a. nie przewidują telefonicznej formy złożenia podania – w tym wypadku wniosku o wydanie zaświadczenia jakim jest świadectwo legalności pozyskania drewna.

Należy mieć również na uwadze zasadę pisemności postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 14 k.p.a.

Oznacza to, że telefoniczne przyjęcie wniosku o ocechowanie i wydanie świadectwa legalizacji drewna jest niedopuszczalne. Charakter czynności cechowania (wymagający obecności na gruncie leśnym pracownika starostwa) kończący się co do zasady wydaniem świadectwa legalizacji (mającego charakter zaświadczenia) wyklucza możliwość dokonania zgłoszenia w formie telefonicznej. Zatem wniosek o ocechowanie i wydanie świadectwa legalizacji drewna powinien mieć formę pisemną. Świadectwo stanowi szczególną formę zaświadczenia, a żądanie jego wydania powinno być wniesione zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a., tj. na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, albo na elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP starostwa (zgodnie z art. 147 ust. 2 ustawy o doręczeniach elektronicznych).

Minimum formy dot. wniosku o wydanie zaświadczenia wynika z art. 63 § 2 w zw. z art. 217 § 2 k.p.a. Wniosek o wydanie zaświadczenia powinien zawierać:

- oznaczenie strony (właściciel lasu),
- adres strony,
- żądanie wydania zaświadczenia (w tym przypadku ocechowanie drewna i wydanie świadectwa jego legalizacji),
- wskazanie interesu prawnego (tj. wskazanie, że strona jest właścicielem lasu objętego UPUL lub ISL i chce pozyskać z niego drewno i uzyskać świadectwo legalności).

Forma pisemna wniosku o wydanie zaświadczenia jest o tyle istotna, że w przypadku braków formalnych podania stosuje się art. 64 k.p.a..

⁶¹tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.

6.8 Czy starosta powinien wymagać od właściciela lasu, który wnioskuje o cechowanie drewna, udokumentowania lub oświadczenia, że wizja terenowa, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej⁶², została przeprowadzona we właściwym czasie i w wymagany sposób?

Starosta nie dysponuje podstawą prawną do wymagania od właściciela lasu udokumentowania (lub oświadczenia), że taka wizja terenowa została przeprowadzona.

Wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej zostały określone w art. 52b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶³ oraz w przywołanym rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia, nie wcześniej niż dwa tygodnie przed przystąpieniem do działań w zakresie gospodarki leśnej właściciel lasu lub wyznaczona przez niego osoba przeprowadzają wizję terenową w lesie, w którym będą prowadzone te działania, w celu sprawdzenia występowania gatunków wymienionych w załączniku IV dyrektywy Rady 92/43/EWG oraz gatunków ptaków objętych ochroną lub potencjalnych miejsc ich występowania, przy czym jeżeli właściciel lasu nie posiada co najmniej tytułu zawodowego licencjata, inżyniera albo równorzędnego potwierdzającego wykształcenie wyższe w zakresie nauk leśnych lub nauk biologicznych lub nie posiada minimum 2-letniego doświadczenia w zawodzie leśnika, lub nie posiada doświadczenia w zakresie wykonywania terenowych inwentaryzacji przyrodniczych, wizję terenową przeprowadza przy udziale osoby posiadającej takie wykształcenie lub doświadczenie.

Zwracam uwagę, że przepisy ustawy o lasach, jak też rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna nie przewidują możliwości żądania (jak też obowiązku) udokumentowania przeprowadzenia wizji terenowej przed cechowaniem drewna. Przeprowadzenie takiej wizji nie jest warunkiem legalnego pozyskania drewna z lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, bowiem drewno może być pozyskiwane legalnie na podstawie UPUL, decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej i decyzji starosty zezwalającej na pozyskanie drewna w przypadkach losowych.

⁶²Dz. U. z 2023 r. poz. 672

⁶³tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1336

6.9 Czy aktualny właściciel lasu chcąc pozyskać drewno w lesie objętym UPUL, w przypadku gdy w UPUL jest wskazany były właściciel, powinien dołączyć do wniosku tytuł własności, wypis, czy też oświadczenie, że jest aktualnym właścicielem lasu?

Wydaje się, że wystarczające jest oświadczenie o tytule prawnym władania nieruchomością. Dodatkowo, we wniosku złożonym na piśmie warto wskazać dane nieruchomości, tj. numer działki, gminę, obręb geodezyjny. Ułatwi to staroście weryfikację osoby występującej z wnioskiem o uzyskanie świadectwa legalności drewna. Wskazać należy, że starosta jest organem prowadzącym EGiB, więc ma możliwość sprawdzenia w ewidencji, czy wnioskodawca jest rzeczywiście właścicielem danego lasu.

6.10 Czy podstawą do wydania dokumentu legalności drewna jest sama ISL, czy musi zostać wydana decyzja na podstawie ISL (określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej i pozyskania drewna)?

W omawianym przypadku wymagana jest zarówno ISL, jak i decyzja wydana na jej podstawie.

Skutkiem ocechowania drewna dokonanego przez starostę na podstawie art. 14a ust. 3 ustawy o lasach jest wystawienie właścicielowi stosownego zaświadczenia – świadectwa legalności pozyskania drewna.

Podstawą uznania, że w omawianym przypadku wymagana jest ISL oraz decyzja wydana na jej podstawie jest łączne odczytanie art. 14a ust. 3 wraz z art. 23 ust. 4 u.o.l..

Oznacza to, że drewno jest pozyskiwane legalnie na podstawie:

1. UPUL,
2. decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej,
3. decyzji starosty zezwalającej na pozyskanie drewna w przypadkach losowych.

Dodatkowo zwracam uwagę, że wzór świadectwa legalności pozyskania drewna (załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urzędzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna⁶⁴) w swej treści zawiera stwierdzenie, że drewno zostało pozyskane na podstawie: UPUL lub zadań z zakresu gospodarki leśnej określonych w decyzji.

⁶⁴Dz. U. z 1998 r. Nr 36, poz. 201 z późn. zm.

6.11 Jakie czynności powinien podjąć starosta w przypadku wywozu drewna bez świadectwa legalizacji przez właściciela lasu?

W przypadku posiadania przez starostę wiedzy o wywozie drewna bez świadectwa legalizacji przez właściciela lasu, powinien on zawiadomić organy ścigania (Policję lub prokuratora).

6.12 Co oznacza pojęcie „przypadków losowych”, o którym mowa w art. 23 ust. 4 ustawy o lasach?

Zasadą jest pozyskiwanie drewna zgodnie z UPUL lub decyzją starosty wydaną na podstawie ISL.

Od tej zasady istnieje wyjątek „przypadków losowych”. Pojęcie „przypadków losowych” nie zostało wyjaśnione w ustawie o lasach. Oznacza to, że każdorazowo starosta (w przypadku otrzymania takiego wniosku) będzie indywidualnie rozstrzygał, czy ww. przypadki wystąpiły. Jednakże do „przypadków losowych” mogą należeć np.: ciężka choroba i związane z tym długotrwałe zwolnienie lekarskie i utrata możliwości zarobkowania, konieczność pozyskania drewna jako surowca do odbudowy spalonego domu lub budynków gospodarczych, pozyskanie drewna w celu jego sprzedaży, aby pozyskać środki na sfinansowanie rehabilitacji właściciela lasu.

WSA w Gdańsku dokonał wykładni tego przepisu w następujący sposób: „zasadniczą kwestią jest ustalenie okoliczności odnoszących się do wnioskodawcy, kształtujących wyjątkowość danego przypadku losowego, które następnie konfrontuje się z wymogami prawidłowej gospodarki leśnej. Podejmując rozstrzygnięcie o zezwoleniu na wycinkę drewna ponad ilość określoną w planie uproszczonym organ administracji w ramach uznania administracyjnego waży dwa dobra: indywidualny interes wnioskodawcy, właściciela lasu, charakteryzowany okolicznościami, których natura musi być wyjątkowa, szczególnie, nadzwyczajna, oraz z drugiej strony wymogi ochrony lasów i gospodarki leśnej jako elementu gospodarki ochrony, czyli dwóch podstawowych wartości, które ustawodawca chroni w ustawie z 1991 r. o lasach.⁶⁵”

6.13 Kto cechuje drewno pozostałe na gruncie leśnym zmienionym na rolę?

Obowiązek cechowania dotyczy drewna pozyskanego w lasach.

W przypadku gruntu rolnego, na którym rosną drzewa, nie będzie miała zastosowania ustawa o lasach. Oznacza to, że nie będą miały zastosowania przepisy dot. pozyskiwania, cechowania i legalizacji pozyskanego drewna.

⁶⁵Wyroki WSA w Gdańsku z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 470/17 i II SA/Gd 497/17, CBOSA

Usunięcie drzewa z terenu nieruchomości rolnej może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia na wycinkę drzew, zgodnie z art. 83 i nast. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶⁶.

Zezwolenie na wycinkę wydaje wójt w drodze decyzji.

6.14 Czy do pozyskania złomów, wywrotów i drzew martwych wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli lasu? Czy będzie to czynność zwykłego zarządu służąca utrzymaniu lasu w niepogorszonym stanie?

Przypadek pozyskiwania złomów, wywrotów i drzew martwych może kwalifikować się pod dyspozycję art. 23 ust. 4 u.o.l., który stanowi, że pozyskanie drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, niezgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3, jest możliwe wyłącznie w przypadkach losowych; decyzje w tej sprawie, na wniosek właściciela lasu, wydaje starosta.

Ustawa nie precyzuje czym konkretnie są „przypadki losowe”, pozostawiając uznanie i ocenę w tym zakresie staroście rozpoznającemu sprawę. Natomiast skoro w lasach państwowych zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna w nadleśnictwie ponad wielkość określoną w planie urządzenia lasu etatem miąższościowym użytków rębnych może nastąpić tylko w związku ze szkodą lub klęską żywiołową (art. 23 ust. 2 u.o.l.), to pozyskanie złomów, wywrotów i drzew martwych (czyli powalonych lub zniszczonych w wyniku działania natury) w trybie art. 23 ust. 4 powinno być uzasadnione jako ww. „przypadek losowy”.

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga, na czym polegają czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu.

Zgodnie z art. 201 k.c. do czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda większości współwłaścicieli. W braku takiej zgody każdy ze współwłaścicieli może żądać upoważnienia sądowego do dokonania czynności. Z kolei na podstawie art. 199 k.c., do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli.

W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli.

Przy tym, za czynności zwykłego zarządu należy uznać załatwianie spraw związanych z normalną, bieżącą eksploatacją rzeczy, mających na celu zachowanie jej substancji, pobieranie pożytków i dochodów, uprawę gruntu, konserwację, administrację i szeroko rozumianą ochronę w postaci różnych czynności zachowawczych, o jakich mowa w art. 209 k.c.

⁶⁶tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 916 z późn. zm.

Znane są przykłady orzeczeń, w których sądy administracyjne stwierdzały, że „Zgodnie z tym przepisem (art. 209 k.c. – przyp. Autora), każdy ze współwłaścicieli może wykonywać wszelkie czynności i dochodzić wszelkich roszczeń, które zmierzają do zachowania wspólnego prawa. W sytuacji zatem, gdy wspólne prawo jest narażone na niebezpieczeństwo, każdy ze współwłaścicieli ma uprawnienie do samodzielnego podejmowania wszelkich czynności, które są potrzebne do usunięcia tego niebezpieczeństwa”⁶⁷.

Uważam zatem, że o ile bezspornym jest, iż w przypadku pozyskania drewna z lasu prywatnego zachodzą okoliczności do uznania tego rodzaju działania za przekraczające zwykły zarząd majątkiem wspólnym, to ocena takiej czynności zmienia się radykalnie w sytuacji, w której współwłaściciel nie decyduje o pozyskaniu drewna (tj. o jego faktycznym wyrębie), a jego zachowanie polega jedynie na zebraniu drzew powalonych na skutek żywiołu, uporządkowaniu ich, zabezpieczeniu, a w konsekwencji na pozyskaniu drewna, które stanowi w tym przypadku przychód ze wspólnej nieruchomości. Zgodnie z art. 209 k.c., zabezpieczenie takiego przychodu jest prawem każdego współwłaściciela i stanowi tzw. czynność zachowawczą.

Jak uznał WSA w Gdańsku „Prawa pozostałych współwłaścicieli nie zostają naruszone, gdyż przychód, jaki współwłaściciel uzyska w tym przypadku podlega rozliczeniu pomiędzy nimi zgodnie z art. 207 k.c. Przepis stanowi, że pożytki i inne przychodzi z rzeczy wspólnej przypadają współwłaścicielom w stosunku do wielkości udziałów; w takim samym stosunku współwłaściciele ponoszą wydatki i ciężary związane z rzeczą wspólną”⁶⁸.

Zatem, w przypadku wycinki drzew we wspólnym lesie (a następnie w przypadku pozyskania drewna), taka czynność przekracza zarząd majątkiem wspólnym, na co niezbędna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli lub stosowne orzeczenie sądu.

Odmierna sytuacja będzie miała miejsce w przypadku, kiedy zamiar pozyskania drewna zgłosi jeden ze współwłaścicieli i jest on związany z pozyskaniem drzew powalonych i zniszczonych na skutek działania żywiołu. W takim przypadku współwłaściciel nie decyduje o wyrębie, a jego zachowanie polega jedynie na zebraniu drzew powalonych wskutek żywiołu, uporządkowaniu ich, zabezpieczeniu i w konsekwencji pozyskaniu drewna, które stanowi w tym przypadku przychód ze wspólnej nieruchomości. Takie zachowanie stanowi zabezpieczenie przychodu, jest prawem każdego współwłaściciela i stanowi czynność zachowawczą, o której mowa w art. 209 k.c.⁶⁹

⁶⁷Wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 465/17, CBOSA

⁶⁸Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 października 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 394/22, CBOSA

⁶⁹Wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1007/19, CBOSA

6.15 Czy świadectwo legalności pozyskanego drewna wydaje nadleśniczy, jeżeli został mu powierzony nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa?

Starosta może powierzyć w drodze porozumienia zadanie określone w art. 14a ust. 3 u.o.l., tj. legalizację drewna w miejscu jego pozyskania i wydawanie świadectw legalności pozyskania drewna.

W przypadku takiego powierzenia dokument świadectwa legalności pozyskania drewna wydaje nadleśniczy.

6.16 Jak powinien zachować się starosta w przypadku, gdy właściciel lasu pozyska więcej drewna niż dopuszcza to UPUL lub decyzja określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej?

W omawianym przypadku zachowanie właściciela lasu spełnia znamiona wykroczenia z art. 158 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁷⁰, który stanowi, że:

Właściciel lub posiadacz lasu, który dokonuje wyrębu drzewa w należącym do niego lesie albo w inny sposób pozyskuje z tego lasu drewno niezgodnie z planem urządzenia lasu, uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej albo bez wymaganego pozwolenia, podlega karze grzywny.

Zatem, jeżeli starosta dysponuje uzasadnionymi informacjami o tym fakcie, powinien zawiadomić Policję.

6.17 Małoletnie dzieci są właścicielami nieruchomości leśnej. Czy rodzic może sprzedać działkę, albo pozyskać drewno z lasu?

Odpowiadając na pytanie, należy rozróżnić sytuację dotyczącą sprzedaży nieruchomości leśnej należącej do małoletniego od pozyskania drewna z takiego lasu.

W pierwszym przypadku sprzedaż takiej działki bezspornie stanowi czynność prawną przekraczającą zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka. Zgodnie z art. 101 § 3 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁷¹, rodzice nie mogą bez zezwolenia sądu opiekuńczego dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu ani wyrażać zgody na dokonywanie takich czynności przez dziecko. Oznacza to, że sprzedaż lasu wymagać będzie zezwolenia sądu opiekuńczego.

⁷⁰tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 z późn. zm.

⁷¹tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1359 z późn. zm.

Inaczej przedstawia się sytuacja, w której rodzic zamierza pozyskać drewno z lasu stanowiącego własność małoletniego dziecka. W tym miejscu wskazać należy, że cechowanie drewna jest czynnością faktyczną (tj. materialno-techniczną). Po dokonaniu cechowania starosta wystawia właścicielowi lasu świadectwo cechowania, które potwierdza legalność pozyskania drewna. Oznacza to, że wystawienie przez starostę takiego dokumentu, stanowi potwierdzenie, że drewno pochodzi z legalnego źródła. Świadectwo legalności pozyskania drewna ma charakter zaświadczenia i nie dotyczy uprawnień lub obowiązków właściciela lasu wynikających z przepisów prawa.

W sytuacji pozyskania drewna z lasu należącego do małoletniego dziecka i uzyskania świadectwa legalności nie będą miały zastosowania przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie wymogu uzyskania zgody sądu opiekuńczego na dokonanie czynności przekraczających zwykły zarząd majątkiem. WSA w Warszawie wskazał, że udział w postępowaniu administracyjnym w charakterze uczestnika nie jest czynnością majątkową, co do której znalazłby zastosowanie art. 101 § 3 k.r.o.⁷² Oznacza to, że reprezentację dziecka, jako strony postępowania administracyjnego, należy uznać za czynność nieprzekraczającą zwykłego zarządu majątkiem dziecka.

Pozyskanie drewna nie prowadzi do naruszenia majątkowych interesów osoby małoletniej, bowiem stanowi pobieranie pożytków z nieruchomości leśnej, a dodatkowo nie obciąża majątku dziecka (pozyskane drewno pozostaje w majątku małoletniego).

6.18 Czy świadectwo legalności pozyskania drewna jest dokumentem publicznym?

Odpowiedź na zadane pytanie jest jednoznaczna – świadectwo legalności pozyskania drewna nie jest dokumentem publicznym.

Świadczy o tym okoliczność, że omawiane świadectwo nie zostało wymienione w katalogu dokumentów publicznych określonym w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych⁷³, a także w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie wykazu dokumentów publicznych⁷⁴.

Oznacza to, że do świadectwa legalności pozyskania drewna nie stosuje się przepisów ww. ustawy oraz rozporządzeń wydanych na jej podstawie.

⁷²Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 723/11, CBOSA

⁷³tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1394 z późn. zm.

⁷⁴tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2403 z późn. zm.

6.19 Czy świadectwo legalności pozyskania drewna jest drukiem ścisłego zarachowania?

To zależy, czy konkretny starosta w wydanym przez siebie zarządzeniu objął dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna ewidencją druków ścisłego zarachowania. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie nakazują traktowania ww. świadectwa jako druku ścisłego zarachowania.

Jednakże w mojej ocenie dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna powinny być ujęte w takiej ewidencji. Za przedstawionym wnioskiem przemawiają ustalenia NIK, gdzie stwierdzono m.in., że:

- dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna w większości skontrolowanych jednostek nie były objęte ewidencją druków ścisłego zarachowania,
- brak rzetelności w sporządzaniu świadectw legalności przejawiał się w szczególności poprzez niewskazywanie podstawy pozyskania drewna, nadawanie tych samych numerów więcej niż jednemu dokumentowi, nieuwjmowanie w nich wszystkich wymaganych informacji⁷⁵.

⁷⁵Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. „Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa”, s. 55, źródło: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-gospodarka-lesna.html>

7 | Egzekwowanie przez starostę obowiązków związanych z gospodarką leśną

7.1 Czy starosta może wyegzekwować opracowanie UPUL/ISL od właściciela lasu będącego gminą, spółką, parafią itp., dla których to podmiotów nie zleca opracowania dokumentacji urzędzeniowej?

Starosta nie ma możliwości wyegzekwowania obowiązku opracowania UPUL/ISL w drodze decyzji administracyjnej.

Starosta może co najwyżej w trybie nadzoru egzekwować obowiązki wynikające z art. 9 (obowiązek powszechnej ochrony lasów) i art. 13 (obowiązki związane z utrzymaniem lasów i zapewnieniem ciągłości ich użytkowania). Dopiero jeśli właściciel lasu nie wykonuje tych obowiązków, to starosta może wydać decyzję i egzekwować ją.

7.2 Jak należy rozumieć obowiązki właścicieli lasów określone w art. 9 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy o lasach, tj.: czy są oni zobowiązani do wykonywania tych obowiązków z mocy prawa i nie wymaga to wydania decyzji starosty, która konkretyzowałaby te obowiązki?; czy jednak wymagana jest decyzja starosty, która konkretyzowałaby te obowiązki?

Obowiązki powszechnej ochrony lasów określone w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach wynikają z mocy prawa.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku obowiązków określonych w art. 13 ust. 1 ustawy o lasach.

7.3 Która decyzja podlega egzekucji administracyjnej – wydana na podstawie art. 19 ust. 3, czy też na podstawie art. 24 ustawy o lasach?

Egzekucji administracyjnej podlega decyzja wydana na podstawie art. 24 u.o.l..

W uzasadnieniu udzielonej odpowiedzi należy omówić różnice pomiędzy decyzjami wydanymi w oparciu o wskazane podstawy prawne, bowiem:

- decyzja wydana na podstawie art. 19 ust. 3 u.o.l. określa obowiązki właściciela lasu z zakresu gospodarki leśnej wynikające z ISL,

- decyzja wydana na podstawie art. 24 u.o.l. ma na celu zobowiązanie właściciela lasu do wykonania obowiązków określonych w decyzji wydanej na podstawie art. 19 ust. 3 u.o.l., w sytuacji gdy właściciel lasu ich nie wykonuje⁷⁶.

Oznacza to, że egzekwowalna przymusowo może być decyzja wydana na podstawie art. 24 u.o.l., bowiem to ona nakłada na właściciela lasu skonkretyzowane obowiązki.

7.4 Jak egzekwować zadania nałożone decyzją na właściciela lasu prywatnego w przypadku, gdy nie wykona on nałożonych decyzją zadań?

Artykuł 24 ustawy o lasach przyznaje staroście kompetencje dotyczące wydania właścicielowi lasu nakazu wykonania obowiązków określonych w art. 13 u.o.l., jak też wynikających z UPUL lub decyzji wydawanej na podstawie ISL. Nakaz wykonania obowiązków następuje w formie decyzji administracyjnej i zazwyczaj taka decyzja zawiera opis czynności, które należy wykonać oraz termin ich realizacji.

W opisaney sytuacji należy wszcząć postępowanie egzekucyjne, o którym mowa w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁷.

Egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego – art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a..

Egzekucja może być wszczęta, jeżeli wierzyciel (starosta), po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania tego obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego.

Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

Reasumując, niewykonanie ostatecznej decyzji starosty umożliwia zastosowanie środków określonych w u.p.e.a. w celu wyegzekwowania określonych zadań, tj.:

- grzywny w celu przymuszenia, określonej w art. 119 i nast. u.p.e.a., przy czym jednorazowo grzywna nie może przekraczać 10 000 zł (w przypadku osób fizycznych) oraz 50 000 zł (w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej), a grzywny nakładane wielokrotnie nie mogą przekroczyć 50 000 zł (w przypadku osób fizycznych) oraz 200 000 zł

⁷⁶Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1818/16, CBOSA

⁷⁷tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.

(w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej); grzywna w celu przymuszenia może być nakładana kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie,

- wykonania zastępczego, określonego w art. 127 i nast. u.p.e.a., na koszt osoby, wobec której wydano decyzję.

7.5 Jak należy wydać decyzję nakazującą wykonanie obowiązków w trybie art. 24 ustawy o lasach, przy uwzględnieniu sytuacji, gdy w trakcie obowiązywania UPUL doszło do zmiany właściciela lasu?

Decyzja powinna zostać skierowana do aktualnego właściciela lasu.

Skierowanie decyzji do poprzedniego właściciela lasu może być obarczone wadą decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie.

7.6 Czy decyzja nakazująca odnowienie lasu po zrębie może zostać wydana przez starostę dopiero po upływie 5 lat od dokonania zrębu?

Jeżeli właściciel lasu ma obowiązek wynikający z mocy prawa – dot. ponownego wprowadzenia roślinności leśnej w terminie do 5 lat od usunięcia drzewostanu, to starosta wydając decyzję w trybie art. 24 pkt 1 u.o.l. (nakazującą właścicielowi ponowne wprowadzenie roślinności leśnej) musi uwzględnić 5-letni termin, w którym nasadzenia mają być dokonane z mocy prawa.

7.7 Czy właściciel lasu prywatnego potrzebuje decyzji starosty na uprzątnięcie wywrotów i złomów, a także posuszu? Jeżeli tak, to jaka jest podstawa prawna wydania takiej decyzji?

Co do zasady na właścicielu lasu spoczywają obowiązki dotyczące pielęgnowania i ochrony lasu (art. 13 ust. 1 pkt 3 u.o.l.). Wykonywanie tych obowiązków nie wymaga każdorazowego wydawania decyzji przez starostę.

Jednakże uprzątnięcie wywrotów, złomów i posuszu będzie wiązało się z pozyskiwaniem drewna, które zaliczane jest na poczet limitów związanych z pozyskaniem drewna, a określonych w UPUL (lub w decyzji wydanej na podstawie ISL). Jeżeli zatem omawiane uprzątnięcie spowoduje pozyskanie drewna ponad limity określone w uproszczonym planie, to właściciel lasu będzie potrzebował decyzji starosty wydanej na podstawie art. 23 ust. 4 u.o.l..

Zgodnie z tym przepisem, pozyskanie drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, niezgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3, jest możliwe wyłącznie w przypadkach losowych; decyzje w tej sprawie, na wniosek właściciela lasu, wydaje starosta.

Pozyskanie drewna w wyniku uprzętnięcia wywrotów, złomów i posuszu w trybie art. 23 ust. 4 jest uzasadnione jako „przypadek losowy” określony w tym przepisie.

7.8 Czy starosta w ramach kompetencji związanych z nadzorem nad prowadzeniem gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa powinien egzekwować od właścicieli lasów obowiązki określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów? Jeżeli tak, to na podstawie jakich przepisów?

Tak – starosta powinien egzekwować te obowiązki.

Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach, właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej, natomiast jeżeli właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonuje obowiązków określonych w art. 13, starosta nakazuje wykonanie tych obowiązków i zadań w drodze decyzji (art. 24 ustawy o lasach).

Podstawę prawną egzekwowania przez starostę obowiązków przeciwpożarowych może stanowić art. 24 pkt 3 lit. c oraz art. 9 ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

7.9 Na kogo powinien zostać nałożony na podstawie art. 24 ustawy o lasach obowiązek ponownego wprowadzenia roślinności leśnej w przypadku oddania przez właściciela nieruchomości (osobę fizyczną) lasu w dzierżawę osobie fizycznej?

Decyzja nakładająca obowiązek powinna zostać wydana na dzierżawcę.

W art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach, właściciel lasu został zdefiniowany jako: osoba fizyczna lub prawna będąca właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będąca posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą lasu.

W przypadku oddania nieruchomości leśnej w dzierżawę, następuje przeniesienie praw i obowiązków związanych z użytkowaniem tego gruntu na dzierżawcę, który w czasie obowiązywania umowy dzierżawy korzysta z tej nieruchomości pobierając jej korzyści.

WSA w Poznaniu wywiódł, że „nakaz wykonania obowiązków wydany na podstawie art. 24 ustawy o lasach może być nakładany na wszystkie podmioty wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 3 tej ustawy”⁷⁸.

Oznacza to, że w przypadku oddania lasu w dzierżawę, nakaz wykonania obowiązków wydany na podstawie art. 24 u.o.l. powinien zostać nałożony na aktualnego dzierżawcę lasu.

7.10 W którym momencie starosta powinien zastosować art. 24 ustawy o lasach i wydać decyzję nakazującą wykonanie zadań z zakresu gospodarki leśnej określonych jako rębnia, odnowienie, trzebież, czyszczenie w decyzji wydanej na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach?

Decyzja wydana na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach ma określać obowiązki właściciela lasu z zakresu gospodarki leśnej wynikające z ISL, natomiast decyzja wydana na podstawie art. 24 ustawy o lasach ma na celu zobowiązanie tego właściciela do wykonania obowiązków określonych w decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, gdy właściciel lasu ich nie wykonuje.

Zatem, aby możliwe było wydanie decyzji na podstawie art. 24 ustawy o lasach, konieczne jest uprzednie wydanie decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej.

Dopiero w przypadku stwierdzenia i wykazania w ramach nadzoru, że zadania te oraz zadania wynikające wprost z przepisów ustawy o lasach nie są wykonywane, istnieje podstawa prawna do zastosowania art. 24 ustawy o lasach.

Po raz kolejny podejmując próbę odpowiedzi na pytanie, niezbędnym jest odniesienie się do wykładni dokonanej przez sądy administracyjne, które stwierdziły, że:

- „Brak jest podstawy prawnej do ustalenia, w trybie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, terminów wykonania obowiązków (fakt, że inwentaryzacja stanu lasów jest sporządzana nie przekłada się na możliwość ustalenia terminu wykonania zadań)⁷⁹”;
- „Do błędów (decyzji starosty – dop. P.M.) należy: ustalenie terminów wykonania obowiązków, chociaż ustawa o lasach nie daje takich kompetencji (fakt, że inwentaryzacja stanu lasów sporządzana jest na 10 lat nie przekłada się na możliwość ustalenia terminu wykonania zadań)⁸⁰”.

Z powyższego należy wywieść następujący wniosek, stanowiący jednocześnie odpowiedź na zadane pytanie – aby móc wydać decyzję na podstawie art. 24 ustawy o lasach, fakt niewykonania obowiązków przez właściciela lasu musi zaistnieć obiektywnie i zostać przez starostę odpowiednio ustalony w toku kontroli.

⁷⁸Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Po 1047/18, CBOSA

⁷⁹Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 350/13, CBOSA

⁸⁰Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1114/12, CBOSA

7.11 Jak należy postąpić w przypadku nie wykonania obowiązków przez właściciela lasu, gdy termin do odnowienia drzewostanu określony w decyzji upłynął przed rokiem? Termin minął, a starosta nie upomniał pisemnie właściciela lasu.

Zakładając, że właściciel lasu w dalszym ciągu nie wykonał obowiązku odnowienia drzewostanu, w omawianym przypadku zasadnym wydaje się wszczęcie postępowania egzekucyjnego, o którym mowa w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸¹.

Przypomnijmy, że egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego – art. 2 § 1 pkt 10 ustawy.

Egzekucja może być wszczęta, jeżeli wierzyciel (starosta), po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przestał mu pisemnie upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania tego obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego.

Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

⁸¹tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 479 z późn. zm.

8 | Na czym polegają obowiązki starosty w zakresie ochrony przeciwpożarowej w lasach?

8.1 Uwagi ogólne

Starostowie w ramach prowadzenia spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa mają obowiązki związane z ochroną przeciwpożarową.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 u.o.l. właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej.

W przypadku, gdy właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie realizuje obowiązków określonych w art. 13 u.o.l. starosta w drodze decyzji nakazuje ich wykonanie (art. 24 u.o.l.).

Obowiązki właścicieli lasów dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego wynikają w szczególności z § 39 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁸².

8.2 Od czego zależy sposób zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu?

Kwestia ta została uzależniona od kategorii zagrożenia pożarowego, do której zaliczono las. Wynika to z § 38 ust. 4 rozporządzenia z dnia 7 czerwca 2010 r. Przepis ten stanowi, że „zaliczenia obszarów leśnych do kategorii zagrożenia pożarowego dokonuje się w planach urządzenia lasu, uproszczonych planach urządzenia lasu i planach ochrony parków narodowych”. Zatem zasadą jest, że w UPUL musi zostać zamieszczona informacja na temat kategorii zagrożenia pożarowego. Z kolei § 39 ust. 2 pkt 6 ww. rozporządzenia nakłada na właścicieli, zarządców lub użytkowników lasów, których lasy samoistnie lub wspólnie stanowią kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha m.in. obowiązek uzgodnienia UPUL z właściwym miejscowo komendantem wojewódz-

⁸²Dz. U. z 2010 r. Nr 109 poz. 719 z późn. zm.

kim Państwowej Straży Pożarnej, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego. Zatem prawidłowe zabezpieczenie przeciwpożarowe lasu powinno wynikać z dokumentacji urzędniowej.

Co istotne, przed 17 sierpnia 2022 r. starostowie nie mieli uprawnień do dokonywania tych uzgodnień we własnym zakresie. Tego dnia weszła w życie nowelizacja ww. rozporządzenia i zgodnie z aktualnym brzmieniem § 39 ust. 3 tego aktu, w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych lub wspólnot gruntowych, uzgodnienia projektu UPUL, o którym mowa w ust. 2 pkt 6, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej dokonuje starosta. Odnotować należy, że zmianie uległy również inne przepisy komentowanego paragrafu.

Potrzeba nowelizacji wynikała z wyników kontroli NIK pn. „Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa” (wyniki opublikowano w kwietniu 2021 r.). Izba wskazała na problemy natury praktycznej. Zdarza się bowiem, że UPUL obejmują lasy należące do kilkudziesięciu (a nawet kilkuset) właścicieli. Taki stan sprawiał, że dokonanie przez nich uzgodnień było utrudnione, a wręcz niemożliwe. Przepisy rozporządzenia nie wymieniały starosty jako podmiotu uprawnionego do dokonania uzgodnień, jednakże wysiłkami NIK stan prawny został zmieniony.

8.3 Kogo dotyczą obowiązki przeciwpożarowe i czy starosta może nakazać wykonanie obowiązków i zadań określonych w art. 24 ustawy o lasach wyłącznie właścicielowi lasu?

W art. 6 ust. 1 pkt 3 u.o.l. zawarto definicję właściciela lasu. Ustawodawca rozumie pod tym pojęciem 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.

Zatem obowiązki wynikające dla właściciela lasu obciążają w takim samym zakresie użytkownika wieczystego i posiadacza samoistnego, a także zarządcę lub dzierżawcę lasu. Tym samym obowiązki w zakresie ochrony przeciwpożarowej nałożone na właściciela (art. 13 ust. 1 pkt 3 u.o.l.) dotyczą podmiotów mieszczących się w definicji właściciela zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 3 u.o.l..

8.4 Kto powinien patrolować lasy w ramach ochrony przeciwpożarowej? Kto powinien zapewnić dojazd do działek, rozmieszczenie ujęć wody do gaszenia pożarów itp.?

Obowiązki wskazane w pytaniu (ale także inne) dotyczą właścicieli, zarządców lub użytkowników lasów, których lasy samoistnie lub wspólnie tworzą kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha.

Stosownie do § 39 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁸³, wskazane podmioty:

1. organizują obserwację i patrolowanie lasów w celu wykrywania pożarów oraz alarmowania o ich powstaniu, zgodnie z przepisami o zabezpieczeniu przeciwpożarowym lasów;
2. zapewniają i utrzymują źródła wody do celów przeciwpożarowych;
3. utrzymują dojazdy pożarowe wyznaczone w planie urządzenia lasu zgodnie z przepisami w sprawie zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów;
4. oznaczają stanowiska czerpania wody znakami zgodnymi z Polskimi Normami dotyczącymi znaków bezpieczeństwa;
5. urządzają i utrzymują w miejscach wyznaczonych, w porozumieniu z właściwymi miejscowo komendantami powiatowymi (miejskimi) Państwowej Straży Pożarnej, bazy sprzętu do gaszenia pożarów lasów, zgodnie z przepisami o zabezpieczeniu przeciwpożarowym lasów;
6. uzgadniają projekt planu urządzenia lasu, projekt uproszczonego planu urządzenia lasu oraz projekt planu ochrony parku narodowego, w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego.

W przypadku kompleksów leśnych o powierzchni poniżej 300 ha wymogi i zabiegi w zakresie ochrony przeciwpożarowej powinny zostać określone w dokumentacji urzędzeniowej, tj. UPUL i ISL. Należy pamiętać, że stosownie do art. 24 u.o.l., jeżeli właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonuje obowiązków określonych w art. 13 cyt. ustawy albo nie wykonuje zadań zawartych w UPUL lub decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3, m.in. w zakresie ochrony przeciwpożarowej, wówczas starosta nakazuje wykonanie tych obowiązków i zadań w drodze decyzji.

⁸³Dz. U. z 2010 r. Nr 109 poz. 719 z późn. zm.

9 | Na czym polegają obowiązki starosty w zakresie sprawozdawczości statystycznej?

Starosta corocznie (tj. raz w roku do 20 lutego) musi wywiązywać się z wynikającego z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁸⁴ obowiązku przekazywania danych statystycznych za rok ubiegły dotyczących lasów niepaństwowych. Wskazany przepis zobowiązuje podmioty gospodarki narodowej do przekazania nieodpłatnie danych dotyczących prowadzonej działalności i jej wyników zgodnie z programem badań statystycznych statystyki publicznej oraz w formie udostępnionym zgodnie z art. 18a ust. 3. Program badań statystycznych ustala corocznie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Aktualny program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2023 został określony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 października 2022 r.⁸⁵

Realizując omawiane obowiązki starosta składa sprawozdanie L-03, sporządzone według wzorów publikowanych na stronach internetowych GUS. Przykładowo należy wskazać, że w formularzu sprawozdania organ musi ująć m.in. następujące dane:

- powierzchnię gruntów leśnych,
- powierzchnię gruntów leśnych objętą aktualnymi UPUL,
- powierzchnię gruntów leśnych objętą aktualnymi ISL,
- powierzchnię lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nadzorowaną przez: jednostki Lasów Państwowych, parki narodowe, służby powiatu,
- powierzchnię objętą trzebieżami (tj. cięciami pielęgnacyjnymi wykonywanymi co kilka lat w starszych drzewostanach – dop. P.M.),
- pozyskanie drewna (grubizny).

Należy również pamiętać, że ustawa o statystyce publicznej przewiduje sankcje za nie dopełnienie obowiązków. Wśród nich wyróżnić można kary m.in. za przekazanie danych

⁸⁴tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 773

⁸⁵Dz. U. z 2022 r. poz. 2453

statystycznych niezgodnych ze stanem faktycznym (art. 56), odmowę wykonania obowiązku statystycznego (art. 57), czy przekazanie danych statystycznych po upływie oznaczonego terminu (art. 58).

Reasumując, realizując obowiązek sprawozdawczy starostowie muszą pamiętać, by formularze L-03 zostały sporządzone rzetelnie i przekazane do GUS terminowo.

Praktyka pokazuje, że organy kontroli często zwracają starostom uwagę na nieprawidłowości w realizacji tego obowiązku. Wśród najczęściej występujących uchybień wskazuje się przekazywanie sprawozdań z opóźnieniem, wykazywanie danych niezgodnie ze stanem faktycznym w zakresie powierzchni gruntów leśnych ogółem, powierzchni gruntów leśnych objętych aktualnymi UPUL oraz aktualnymi inwentaryzacjami stanu lasów, powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, czy też pozyskania drewna.

Kolejną kwestię stanowią porozumienia (art. 5 ust. 3 ustawy o lasach), na mocy których starosta powierza prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru nadleśniczemu Lasów Państwowych. Zdarza się bowiem, że porozumienia te nie regulują kwestii przekazywania sprawozdań z działalności nadzorczej nad lasami niepaństwowymi ani przekazywania danych do statystyki publicznej. Zatem brak usystematyzowania przez starostę sposobu przekazywania danych przez nadleśnictwa może skutkować nieścisłościami w umieszczaniu ich w sprawozdaniach.

W efekcie nierzetelna sprawozdawczość może przynieść niewłaściwy obraz nadzoru nad gospodarką leśną prowadzoną w lasach niepaństwowych.

Przemysław Matysiak



Prawnik, ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich (www.zpp.pl), redaktor internetowego Dziennika Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl). Praktykował jako radca prawny obsługując podmioty sektora publicznego i prywatnego. Autor analiz projektów ustaw i rozporządzeń oraz opinii prawnych. Z ramienia ZPP uczestniczy w pracach parlamentarnych, a także w pracach Zespołu ds. Infrastruktury, Urbanistyki i Transportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl

tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33

ISBN 978-83-62251-88-9

ISBN 978-83-62251-89-6 (wersja elektroniczna)