

Jarosław Ptak

Uniwersytet Śląski
Katowice

Definicja lasu w ustawie o lasach

Pojęcie „las” w polskim systemie prawa ma odmienne znaczenie niż w naukach przyrodniczych. Bogdan Jaroszewicz w swojej pracy *Różnorodność biologiczna lasów polskich* przytacza definicję lasu według J. Karpińskiego, stwierdzając, że lasem jest dynamiczny twór przyrody, w którym są zespolone w niepodzielną całość układem zależności, powiązań i wzajemnych wpływów: określona roślinność, z przeważającym udziałem form drzewiastych, związanych z nimi zwierzętami oraz wykorzystywane przez rośliny i zwierzęta podłoże geologiczne, gleba, woda i klimat¹. W znaczeniu ekonomicznym mianem „las” określa się miejsce produkcji drewna oraz runa leśnego². Tadeusz Marszałek zwraca uwagę na wiele znaczeń pojęcia „las” w nauce o lesie, ponadto wymienia rodzaje lasu, w tym m.in.: gospodarczy, górski, łęgowy³. Lasy mogą pełnić różne funkcje i w zależności od tego można dokonywać wielorakiej klasyfikacji lasów, np. na leśne kompleksy promocyjne, lasy ochronne, lasy komunalne⁴.

„Las” jest pojęciem trudnym do zdefiniowania na gruncie języka prawnego, o czym może świadczyć różnorodność definicji w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej⁵. Generuje to wiele problemów prawnych i ekonomicznych w zakresie tworzenia programów pomocy

¹ B. JAROSZEWICZ: *Różnorodność biologiczna lasów polskich*. „Wszechświat” 2007, T. 8, nr 7—9, s. 216 i nast.

² T.M. ŁAGUNA, M. WITKOWSKA-DĄBROWSKA: *Ekonomiczne podstawy zarządzania środowiskiem i zasobami naturalnymi*. Białystok 2005, s. 52.

³ T. MARSZAŁEK: *Nasze dziedzictwo leśne*. Warszawa 1999, s. 31 i nast.

⁴ Por. szerzej B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2010, s. 238—239.

⁵ M. GESZPRYCH: *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3—4, s. 100 i nast.

na zagospodarowanie i ochronę lasu ze środków unijnych⁶. W związku z tym Komisja Europejska w dwóch rozporządzeniach wykonawczych zwróciła uwagę na konieczność ujednoczenia definicji lasu we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej⁷. Prawodawstwo Unii Europejskiej podkreśla znaczenie leśnictwa będącego składnikiem polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Przy ustalaniu definicji pojęcia lasu w państwach członkowskich Unii Europejskiej uwzględnia się zarówno obszar: w granicach od 0,05 ha (w Austrii i we Francji) do 2 ha (w Wielkiej Brytanii), jak i powierzchnię koron drzew od 10% do 30%⁸. W prawie Unii Europejskiej definicja lasu zawarta jest w art. 30 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Zgodnie z tą definicją za las uznawany jest „obszar obejmujący więcej niż 0,5 hektara z drzewami o wysokości powyżej 5 metrów i z pokryciem powierzchni przez korony drzew powyżej 10%, lub drzewami, które będą mogły osiągnąć te progi *in situ*. Z definicji tej wyklucza się grunty przeznaczone głównie do użytku rolnego lub miejskiego. Definicja ta obejmuje obszary zalesiane, które nie osiągnęły jeszcze pokrycia powierzchni przez korony drzew na poziomie 10% i wysokości drzew na poziomie 5 metrów, ale oczekuje się, że osiągną te poziomy, a także obszary czasowo pozbawione roślinności w wyniku interwencji człowieka lub z przyczyn naturalnych, które się zregenerują. Lasy obejmują drogi leśne, pasy przeciwpożarowe i inne małe obszary nieleśne położone w granicach kompleksów leśnych; lasy w parkach narodowych, lasy w rezerwach przyrody i innych obszarach chronionych, takie jak obszary mające szczególne znaczenie naukowe, historyczne, kulturowe i duchowe. Lasy obejmują grunty po wiatrolomach, pasy ochronne i korytarze złożone z drzew na obszarze większym niż 0,5 hektara i o szerokości większej niż 20 metrów. Lasy obejmują plantacje służące przede

⁶ IDEM: *Identyfikacja lasu indywidualnego gospodarstwa leśnego w polskim systemie prawnym — uwagi de lege lata i de lege ferenda*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, nr 2, s. 14. Autor ten wskazuje, że w pkt. 17 sprawozdania specjalnego Komisji Europejskiej nr 9/2004 dotyczącego działania w zakresie leśnictwa w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich (Dz.Urz. UE C 67 z 2005, s. 1), jednym z celów wsparcia Unii Europejskiej dla leśnictwa jest rozszerzenie arealu terenów leśnych, jakkolwiek wobec braku wspólnej definicji w poszczególnych krajach trudno jest kontrolować zakres realizacji tego celu.

⁷ „Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005” w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. UE L 368 z 23 grudnia 2006 ze zm., s. 15 oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1320/2006 z dnia 5 września 2006 r. w sprawie zasad przejścia do systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005. Dz.Urz. UE L 243 z 6 września 2006, s. 6.

⁸ R. SZTYK: *Obrót nieruchomościami rolnymi de lege ferenda*. „Rejent” 2006, nr 10, s. 36.

wszystkim do celów ochrony lasów, takie jak plantacje drzew kauczukowych i zgrupowania dębów korkowych”. Marek Geszprych⁹ zwraca uwagę, że z definicji lasu *ex lege* wyłączono obszary zadrzewione poniżej 0,5 ha, plantacje owoców i sady, obszary parków miejskich, tzw. obszary zalesione, oznaczające „obszary niesklasyfikowane jako lasy, obejmujące więcej niż 0,5 hektara, z drzewami o wysokości powyżej 5 metrów i pokryciem powierzchni przez korony drzew na poziomie 5—10%, lub drzewami, które będą mogły osiągnąć te progi *in situ*; lub z mieszaną pokrywą składającą się z krzewów, krzaków i drzew powyżej 10%. Definicja ta nie obejmuje gruntów przeznaczonych głównie do użytku rolnego lub miejskiego”¹⁰. Powinno się zwrócić uwagę, że przepisy Unii Europejskiej definiujące las i obszary zadrzewione należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one przepisom prawa krajowego, które definiują las w odmienny sposób¹¹.

W ustawodawstwie polskim definicja lasu zawarta jest w art. 3 ustawy o lasach¹². Zgodnie z tą definicją „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) — drzewami i krzewami 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”.

Definicja ta w znaczny sposób różni się od definicji lasu zawartej w unijnym prawodawstwie. Główną różnicą pomiędzy obu definicjami jest kryterium powierzchniowe. Ustawodawca krajowy posługuje się określeniem: powierzchnia 0,10 ha, a w prawodawstwie unijnym minimalna powierzchnia lasu to 0,5 ha. Istotną różnicą pomiędzy omawianymi definicjami jest także wprowadzony w art. 3 ust. 2 ustawy o lasach wymóg przeznaczenia do produkcji leśnej.

⁹ M. GESZPRYCH: *Identyfikacja...*, s. 15.

¹⁰ Art. 30 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) Dz.Urz. UE L 368 z 23 grudnia 2006, s. 15 ze zm. Przepis ten cytowany jest również przez M. GESZPRYCHA: *Identyfikacja...*, s. 14.

¹¹ Por. wyrok TS UE w sprawie C-82/09.

¹² Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach: Dz.U. 2015, poz. 2100 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami, dalej cyt.: ustawa o lasach.

Punktem wspólnym obu definicji jest wskazanie, że las jest gruntem. Generalnie ustawa o lasach wprowadza cztery kryteria uznawania danego gruntu za las¹³. I tak, jest to kryterium przyrodnicze, rozumiane jako pokrycie roślinnością leśną (uprawami leśnymi), na którą składają się drzewa i krzewy oraz runo leśne, przy czym przejściowe pozbawienie roślinności leśnej nie pozbawia gruntu cechy lasu, jeżeli spełnione są pozostałe kryteria. Po drugie, kryterium przestrzenne, czyli zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha. Kolejne kryteria to: przeznaczenie — do produkcji leśnej, chyba że chodzi o lasy w rezerwatach przyrody i w parkach narodowych bądź wpisane do rejestru zabytków, które z istoty swej nie są przeznaczone do produkcji leśnej; oraz związek z gospodarką leśną.

Elementem zasadniczym definicji lasu jest odwołanie się do pojęcia gruntu. Grunt z kolei stanowi podstawowy element pojęcia nieruchomości wyrażony w art. 46 k.c. i w tym zakresie pojęcie lasu oraz pojęcie nieruchomości są ze sobą zbieżne i nie ma pomiędzy nimi żadnej sprzeczności¹⁴. Definicja lasu zawarta w ustawie o lasach jest ściśle związana z pojęciem nieruchomości i twierdzenie, że las jest pojęciem spoza prawa cywilnego, stoi w sprzeczności z wykładnią systemową art. 3 ustawy o lasach i spójnością systemu prawnego traktowanego jako pewna całość.

W związku z definicją lasu rodzi się wiele wątpliwości. W szczególności dotyczy to zagadnienia, czy kryteria: przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia, muszą być spełnione łącznie, by można było mówić o lesie w znaczeniu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach. Dla prawidłowej interpretacji definicji lasu ma znaczenie interpretacja kryteriów: wykorzystywania gruntu na potrzeby gospodarki leśnej oraz jego przeznaczenia do produkcji leśnej. Ustawodawca w definicji lasu odwołuje się do tych kryteriów, a istotna jest prawidłowa ich interpretacja. Nadto aby ustalić prawne znaczenie lasu, należy zastanowić się, jakie znaczenie dla lasu mają: ewidencja gruntów i budynków, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plan urządzenia lasu czy uproszczony plan urządzenia lasu.

W odniesieniu do zagadnienia, czy kryteria: przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia, muszą być spełnione łącznie, by można było mówić o lesie w znaczeniu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, należy stwierdzić, że wykładnia językowa art. 3 pkt 1 lit. a, b i c ustawy o lasach nie prowadzi do jednoznacznych wniosków. Nie przynosi ona zwłaszcza odpowiedzi na pytanie, czy lasem jest grunt, który spełnia tylko jedno z kryteriów wymienionych pod literą a, b lub c. Wątpliwości są też związane z pytaniem, czy w świetle definicji lasu kryteria dodatkowe wyrażone w art. 3 pkt 1 lit. a, b, c ustawy o lasach, w tym w szczególności kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej, odnoszą się wyłącznie

¹³ W. RADECKI: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2006, s. 28.

¹⁴ B. RAKOCZY: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2011, uwagi do art. 3 ustawy o lasach.

do gruntów przejściowo pozbawionych roślinności leśnej i nie mają zastosowania do gruntów o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokrytych roślinnością leśną.

Problemy te są przedmiotem analizy orzecznictwa. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2009 r.¹⁵ stwierdzono, że przyjęcie poglądu, że lasem jest tylko grunt o zwartej powierzchni co najmniej 10 arów, pokryty roślinnością leśną, o ile spełnia jedno z kryteriów wymienionych za literami a, b lub c, prowadziłoby *a contrario* do wniosku, że nie byłaby lasem np. nieruchomości o obszarze 0,10 ha, pokryta roślinnością leśną, krzewami oraz runem leśnym, jeśli nie byłaby przeznaczona do produkcji leśnej, nie stanowiłaby rezerwatu przyrody lub nie byłaby wpisana do rejestru zabytków. Zdaniem Sądu Najwyższego taki wniosek byłby trudny do zaakceptowania. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że, dążąc do ustalenia prawnego znaczenia definicji lasu, należy wziąć pod uwagę inne przepisy ustawy o lasach, w tym w szczególności art. 2 tejże ustawy, który stanowi, że przepisy tej ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności.

Uznanie określonego gruntu za las wymaga ustalenia, zgodnie z art. 3 ustawy o lasach, czy grunt ten przeznaczony jest do produkcji leśnej, czy wykorzystywany jest na potrzeby gospodarki leśnej. W ustawie o lasach nie ma definicji pojęcia produkcji leśnej, którym ustawodawca posługuje się w art. 3 pkt 1 lit. a. ustawy o lasach. Natomiast w art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy znajduje się definicja legalna pojęcia gospodarki leśnej¹⁶. Ustawodawca nie przesądza jednak o tym, że pojęcie „produkcja leśna” jest tożsame z pojęciem gospodarki leśnej. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu cytowanego wyżej wyroku założył, że pojęcie produkcji leśnej jest równoważne pojęciu „gospodarka leśna”, co *de facto* oznaczałoby, że prowadzenie na gruncie gospodarki leśnej jest równoważne z prowadzeniem produkcji leśnej. Według Sądu Najwyższego podejmowanie przez właściciela lub innego użytkownika gruntu czynności faktycznych na gruncie, które składają się na czynności objęte pojęciem gospodarki leśnej, oznacza prowadzenie na danym gruncie produkcji leśnej. Nadto o przeznaczeniu gruntu do produkcji leśnej świadczy sporządzenie planu urządzenia lasu względnie uproszczonego planu urządzenia lasu w rozumieniu art. 6 pkt. 6 i 7 ustawy o lasach. Zgodnie z art. 20 ustawy o lasach ustalenie planów urządzenia lasu uwzględnia się zarówno w miejscowych planach zagospodarowania prze-

¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt IV CSK 353/08 OSNC-ZD 2009/4/99. Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2010 r., I CSK 258/09, LexPolonica Serwis Prawniczy LexisNexis nr 2299851.

¹⁶ Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach podaje definicję lasu „[...] gospodarka leśna — działalność leśna w zakresie zarządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania — z wyjątkiem skupu — drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu”.

strzennego, jak i w ewidencji gruntów i budynków. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków budowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁷. Decyzja taka nie ustala jednak przeznaczenia terenu, a jedynie sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy. Z takiej decyzji można jedynie pośrednio wnioskować o przeznaczeniu terenu.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r. zwrócił uwagę, że przy ustalaniu wykładni art. 3 ustawy o lasach znaczenie mają dane z ewidencji gruntów i budynków, w szczególności co do określenia rodzaju użytków gruntowych. Ewidencję gruntów i budynków reguluje ustawa z dnia 17 maja 1989 r. — Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁸ oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁹. Ewidencja gruntów i budynków jest podstawą krajowego rejestru informacji o terenie. Sporządzona jest dla całego kraju i na bieżąco aktualizowana. Ewidencja ta w odniesieniu do gruntów obejmuje m.in. informacje dotyczące ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych. W skład gruntów wymienionych w załączniku nr 6 do wyżej wymienionego rozporządzenia wchodzi m.in. grunty leśne. Do gruntów tych zaliczono z kolei lasy oraz grunty zadrzewione i zakrzewione. Rozporządzenie odróżnia lasy przez odwołanie się do definicji ustawowej lasu w ustawie o lasach oraz grunty zadrzewione i zakrzewione²⁰.

¹⁷ Art. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. „o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Dz.U. 2015, poz. 199 — tekst jednolity.

¹⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U. 2015, poz. 520 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dz.U. 2015, poz. 542 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami.

²⁰ Grunty zadrzewione i zakrzewione według załącznika nr 6 do rozporządzenia Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dz.U. 2015, poz. 542 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami, zostały określone jako grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze niż 0,1000 ha, a także:

- 1) tereny torfowisk, pokrytych częściowo kępami krzewów i drzew karłowatych;
- 2) grunty porośnięte wikliną w stanie naturalnym oraz krzewiastymi formami wierzb w dolinach rzek i obniżeniach terenu;
- 3) przylegające do wód powierzchniowych grunty porośnięte drzewami lub krzewami, stanowiące biologiczną strefę ochronną cieków i zbiorników wodnych;
- 4) jary i wąwozy pokryte drzewami i krzewami w sposób naturalny lub sztuczny w celu zabezpieczenia przed erozją, niezaliczone do lasów;
- 5) wysypiska kamieni i gruzowiska porośnięte drzewami i krzewami;

Do gruntów zadrzewionych i zakrzewionych załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków zalicza się m.in. grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze od 0,10 ha. Zatem podstawą rozróżnienia między lasem — jako gruntem pokrytym roślinnością leśną, a gruntem zadrzewionym i zakrzewionym — jako również gruntem pokrytym roślinnością leśną, jest wyłącznie kryterium obszarowe. Lasem jest grunt pokryty roślinnością leśną o obszarze zwartym co najmniej 0,10 ha, zaś gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi są grunty pokryte roślinnością leśną o obszarze poniżej 0,10 ha. Zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w przywołanym wyroku rozróżnienie pojęcia lasu i terenów zadrzewionych i zakrzewionych jest wskazówką przy wykładni art. 3 pkt 1 ustawy o lasach. Sąd Najwyższy stwierdził, że biorąc pod uwagę „spójność systemu prawnego i racjonalność ustawodawcy, należy uznać, że ustawa i rozporządzenie wchodzą w skład systemu prawnego pozbawionego luk i sprzeczności. Prowadzi to do wniosku, że jeżeli rozporządzenie wykonawcze wskazuje na określony sposób rozumienia przez ustawodawcę pojęcia lasu użytego w ustawie o lasach, a gramatyczna i funkcjonalna wykładnia art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, zawierającego legalną definicję lasu powołaną w rozporządzeniu, nie daje podstaw do tego, aby temu pojęciu nadać odmienną treść, możliwa jest wykładnia systemowa, oparta na założeniu niesprzeczności norm wchodzących w skład danego systemu i ściśle ze sobą powiązanych. W konsekwencji należy przyjąć, że w świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach za las należy także uznać grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium z art. 3 pkt 1 lit. a, b i c. Dodatkowe kryteria dotyczą gruntów o obszarze co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej”²¹.

Z taką wykładnią art. 3 pkt 1 ustawy o lasach nie zgadza się Departament Prawny Ministerstwa Środowiska. W niepublikowanej opinii prawnej Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska podniesiono, że przy analizie załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków Sąd Najwyższy nie wziął pod uwagę innych gruntów pokrytych roślinnością leśną, a niezaliczonych do lasów i gruntów zadrzewionych i zakrzewionych. Załącz-

6) skupiska drzew i krzewów mające charakter parku, ale nie wyposażone w urządzenia i budowle służące rekreacji i wypoczynkowi;

7) zadrzewione i zakrzewione tereny nieczynnych cmentarzy.

²¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt IV CSK 353/08... Podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 kwietnia 2012 r., II SA/Bk 132/12, Lex System informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer orzeczenie nr 1145729, (niepublikowany).

nik ten wymienia także grunty pokryte roślinnością leśną i zakwalifikowane jako tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, wśród których m.in. wymienione są tereny zieleni nieurządzonej niezaliczone do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych²². Z tych względów Departament Prawny Ministerstwa Środowiska stoi na stanowisku, że kryteria określone w art. 3 pkt 1 lit. a, b i c ustawy o lasach, w tym kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej, odnoszą się zarówno do gruntów pokrytych roślinnością leśną, jak i przejściowo jej pozbawionych.

Kryteria określone w art. 3 pkt 1 lit. b i c ustawy o lasach nie budzą żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej określone w art. 3 pkt 1 lit. a ustawy o lasach nie jest jednoznaczne. Zdaniem Wojciecha Radeckiego kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej nie jest żadnym kryterium dodatkowym, odnoszącym się wyłącznie do gruntów przejściowo pozbawionych roślinności leśnej. Autor ten podziela opinię Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska, że o lesie w rozumieniu ustawy o lasach można mówić dopiero wtedy, gdy spełnione są łącznie wszystkie trzy kryteria podstawowe: przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia do produkcji leśnej. Kryterium dodatkowe związania z gospodarką leśną występuje dopiero w art. 3 pkt 2 ustawy o lasach²³. Kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej budzi m.in. wątpliwości z tego względu, że ustawa o lasach nie definiuje pojęcia „produkcja leśna”. W. Radecki stwierdza, że definicję produkcji leśnej z łatwością można wyprowadzić z definicji gospodarki leśnej zamieszczonej w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach²⁴. Należy jednak zwrócić uwagę, że nawet przywołana we wcześniejszych uwagach interpretacja pojęcia produkcji leśnej zawarta w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2009 r., jest zabiegiem wysoce skomplikowanym, lecz nieuwzględniającym treści art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o lasach. Przepis ten wspomina o „produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu”, jako jednym z celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Należy zgodzić się z wnioskiem Sądu Najwyższego, że prowadzenie na gruncie gospodarki leśnej może być równoważne z prowadzeniem produkcji leśnej. Dotyczyłoby to jednak wyłącznie czynności faktycznych na gruncie. Jednak z normatywnego punktu widzenia postawienie znaku równości pomiędzy pojęciem produkcji leśnej i pojęciem gospodarki leśnej jest zbyt dużym uproszczeniem, zwłaszcza jeśli pomija się art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o lasach. Stąd trudno o pewność, czy tak wąsko rozumiane pojęcie produkcji leśnej jest wystarczające, by zdefiniować las na gruncie art. 3 ustawy o lasach.

²² Za: niepublikowana opinia prawna Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska (nr DP-024-19/11/JB).

²³ W. RADECKI: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 39.

²⁴ *Ibidem*, s. 40.

W kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej niejasne jest też sformułowanie „przeznaczony”. Przepisy ustawy o lasach nie wskazują żadnych aktów prawnych ani też dokumentów, z których miałyby wynikać przeznaczenie określonego gruntu do produkcji leśnej, co w efekcie mogłoby decydować o tym, czy ten grunt jest lasem w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Problem ten jest szczególnie istotny w odniesieniu do nowych lub tworzących się dopiero lasów. Ustawodawca posługuje się słowem „przeznaczony”, co zdaniem W. Radeckiego stanowi podstawę do posilkowania się przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁵. Zdaniem W. Radeckiego założeniem generalnym wynikającym z art. 4 u.p.z.p. jest, że przeznaczenie terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania ustalane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a jeśli takiego planu nie ma, to o przeznaczeniu tego terenu oraz sposobie jego zagospodarowania ostatecznie przesądza decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Według W. Radeckiego dokumentami, które rozstrzygają o tym, czy dany grunt jest przeznaczony do produkcji leśnej, czy też nie jest przeznaczony do niej, są: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli dany teren nie jest objęty takim planem — decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²⁶. Pogląd ten opiera się jednak na założeniu, że „przeznaczenie gruntu na cele leśne” wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera w sobie dokładnie taką samą treść normatywną jak określenie „przeznaczenia do produkcji leśnej” w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Założenie takie skutkowałoby automatycznym uznaniem gruntu za las w sytuacji, gdy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określony grunt zostałby przeznaczony na cele leśne. Taki wniosek jest nie do zaakceptowania. Dodatkowe wątpliwości powstają w sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym wydaje się decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²⁷. Ustawodawca w art. 14 ust. 3 ustawy o lasach stwierdził, że „Grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”. Jednak przeznaczenie gruntu do zalesienia w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie czyni go automatycznie lasem w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Konstrukcja art. 14 ust. 3 ustawy o lasach wydaje się niewłaściwa z uwagi na charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i jej ustawowe znamiona. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzja ta rozumiana jest jako decyzja o lokalizacji inwestycji celu

²⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2015, poz. 199 — tekst jednolity.

²⁶ W. RADECKI: *Ustawa o... Komentarz*. Warszawa 2012, s. 38.

²⁷ Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

publicznego lub decyzja o warunkach zabudowy dla innych inwestycji. Zalesianie gruntu własnego nie może być traktowane jako inwestycja celu publicznego. Z kolei w przypadku decyzji o warunkach zabudowy dla innych inwestycji niż inwestycja celu publicznego zalesianie gruntu nie może być określane pojęciem zabudowy. Zatem decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie przesądza o przeznaczeniu określonego gruntu do produkcji leśnej, a tym samym o tym, czy ten grunt jest lasem w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu — jak sama nazwa wskazuje — przesądza tylko o sposobie zagospodarowania i warunkach zabudowy terenu. Decyzja ta zgodnie z jej ustawową konstrukcją określoną w art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określa przeznaczenia danego terenu²⁸. Stąd istnieją uzasadnione wątpliwości co do trafności

²⁸ W związku z okolicznością, iż od strony językowej pojęcie „zabudowy” nie może być traktowane jako zalesianie, posadzenie lasu, w poglądach doktryny istnieją rozbieżne poglądy co do dopuszczalności stosowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do kwestii zalesienia gruntu. Ma to związek z wykładnią art. 59 ustawy o „planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”, który w ust. 1 i 2 stanowi:

„1. Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

2. Przepis ust. 1 stosuje się również do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku”.

Według pierwszego poglądu decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest wydawana także wtedy, gdy zmiana zagospodarowania terenu nie wymaga podjęcia robót budowlanych. Według W. Radeckiego taką sytuację przewiduje m.in. art. 14 ust. 3 ustawy o lasach (W. RADECKI: *Ustawa...* Warszawa 2012, s. 125 i nast.; IDEM: *Interpretacje prawnicze. Zalesianie. „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”* 2004, nr 4. s. 53—56). Pogląd ten podziela T. Bąkowski, który jednoznacznie opowiedział się za taką wykładnią art. 59 ust. 2 ustawy o „planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” i art. 14 ust. 3 ustawy o lasach (T. BĄKOWSKI: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.* Kraków 2004, s. 204). Według odmiennego poglądu opierającego się na wykładni systemowej tych przepisów prawa, *ratio legis* decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest jedynie stwierdzenie dopuszczalności zamierzeń inwestycyjnych dotyczących: lokalizacji inwestycji celu publicznego lub innych inwestycji niż inwestycja celu publicznego. Zamierzenia te regulowane są z kolei przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, ale na ich realizację nie zawsze należy uzyskać pozwolenie na budowę. Zatem posłużenie się przez ustawodawcę w art. 14 ust. 3 konstrukcją decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest nietrafne. Z orzecznictwa sądów administracyjnych można wyciągnąć wniosek, że w praktyce dominuje pierwszy pogląd. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 23 listopada 2004, II SA/Bk 536/04 (opubl.: ONSA i WSA rok 2005, nr 6, poz. 134, s. 155, Legalis System Informacji Prawnej. Wydawnictwo C.H. Beck, orzeczenie nr 71817) stwierdził wyraźnie, że w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego grunty przeznaczone do zalesienia może określać wydana w tym celu decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania

w wykorzystaniu konstrukcji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do kwestii zalesiania gruntu. Dodatkowym argumentem pogłębiającym te wątpliwości jest treść art. 14 ust. 7 ustawy o lasach, który stanowi, że „Starosta właściwy ze względu na położenie gruntu objętego zalesieniem dokonuje oceny udatności upraw leśnych najpóźniej w piątym roku od zalesienia gruntu oraz przekwalifikuje z urzędu zalesiony grunt na leśny, jeżeli zalesienia gruntu dokonano na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007—2013, lub na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014—2020”. Z przepisu tego można wyciągnąć wniosek, że w sytuacji gdy źródłem finansowania zalesienia określonego gruntu nie są środki określone w tym przepisie, to grunt ten stanie się lasem dopiero wówczas, gdy faktycznie zostanie zalesiony i spełni wszystkie pozostałe kryteria określone w art. 3 ustawy o lasach.

Z opinią Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska w pełni zgadza się M. Geszprych, który stwierdza, że wykładnia przepisu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach zaprezentowana przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., oznaczałaby, „że za las w rozumieniu ustawy o lasach należałoby uznać na przykład działkę spełniającą kryterium obszarowe, będącą działką budowlaną, na której właściciel zasadził roślinność leśną, jednak bez zamiaru zmiany jej przeznaczenia. Taka interpretacja skutkowałaby naruszeniem i ograniczeniem prawa własności. Zgodnie zaś z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie

terenu. Zgodnie z treścią uzasadnienia tego wyroku przepis art. 59 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „nie ogranicza zmiany zagospodarowania terenu do inwestycji budowlanych, chociaż nie wymagających pozwolenia na budowę. Pozwolenia takiego nie wymaga też każda inna trwała zmiana zagospodarowania terenu, która mieści się w dyspozycji normy zawartej w art. 59 ust. 2 ustawy, a która nie jest związana z procesem budowlanym. Pojęcie »zmiana zagospodarowania teren« jest niedookreślone i treść nadają mu organy stosujące prawo w procesie jego stosowania, przyjmując odniesienia do wiedzy pozaprawnej”. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 12 maja 2011, II SA/Op 77/11 (opubl.: *Legalis* 350815, stwierdzając, że „Wydanie decyzji, o której mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o lasach, staje się konieczne w sytuacji braku miejscowego planu, ale pomimo, że zamierzona zmiana zagospodarowania polegająca na zalesieniu gruntu rolnego nie wymaga pozwolenia na budowę, to jednak o niezbędności decyzji ustalającej warunki zabudowy dla zmiany zagospodarowania terenu polegającego na zalesieniu gruntów rolnych przesądza przepis art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, Nr 80, poz. 717 ze zm.)”.

narusza ona istoty prawa własności”²⁹. Nadto W. Radecki zwraca uwagę na pozornie przekonujący przykład przywołany przez Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. IV CSK 353/08 i z dnia 28 stycznia 2010 r., I CSK 258/09, że łączne potraktowanie kryteriów przyrodniczego, przestrzennego i przeznaczenia musiałby *a contrario* prowadzić do wniosku, że nie byłaby lasem nieruchomości o obszarze 10 ha, pokryta roślinnością leśną, krzewami oraz runem leśnym, jeśli nie byłaby przeznaczona do produkcji leśnej, nie stanowiłaby rezerwatu przyrody lub nie byłaby wpisana do rejestru zabytków. Taki wniosek, zdaniem Sądu Najwyższego, jest trudny do zaakceptowania, jeśli zważyć, że zgodnie z art. 2 ustawy o lasach przepisy tej ustawy stosuje się do lasów bez względu na formę własności. Jednak trzeba zauważyć, że przywołany przykład przez Sąd Najwyższy dotyczy lasu w znaczeniu przyrodniczym, a nie w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Art. 2 ustawy o lasach odnosi się wyłącznie do lasu w znaczeniu art. 3 tejże ustawy, a nie do lasu w znaczeniu przyrodniczym, stąd art. 2 ustawy o lasach nie może stanowić żadnego argumentu w powołanym przykładzie³⁰.

Zakres wątpliwości dotyczących definicji lasu w wersji zaproponowanej przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., powiększa się po przeanalizowaniu orzecznictwa sądów administracyjnych. Z treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2008 r., (II SA/Gd 702/07)³¹ można wysnuć wniosek, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., próbując ustalić znaczenie prawne definicji lasu zawartej w art. 3 ustawy o lasach, zbyt duże znaczenie przypisał ewidencji gruntów i budynków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 9 lipca 2008 r., stwierdził, że ewidencja gruntów i budynków ze swej istoty ma charakter informacyjny i jest prowadzona w celu uporządkowania informacji o gruntach, jednakże nie rozstrzyga o ich przeznaczeniu. Wynika to jednoznacznie z przepisów rozdziału 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Z przepisu art. 22 tej ustawy wynika obowiązek zgłaszania zmian wszelkich danych objętych ewidencją gruntów. Wskazuje to jednoznacznie na charakter informacyjny, a nie normatywny ewidencji gruntów. Nie można zatem wywodzić przeznaczenia nieruchomości z danych zawartych w ewidencji gruntów. Ewidencja gruntów i budynków oraz dane objęte tą ewidencją nie mogą mieć również tak doniosłego znaczenia, aby wpływać na prawne znaczenie ustawowej definicji lasu zawartej w art. 3 ustawy o lasach. Nadto w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia

²⁹ M. GESZPRYCH: *Identyfikacja...*, s. 16.

³⁰ W. RADECKI: *Ustawa... Komentarz*. Warszawa 2012, s. 39 i 40.

³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2008 r., II SA/Gd 702/07, Lex System informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer, orzeczenie nr 459339, (niepublikowany).

31 sierpnia 2010 r.³² stwierdzono, że wskazana w art. 3 ustawy o lasach definicja lasu powinna mieć zastosowanie do wszystkich instrumentów uregulowanych w ustawie o lasach, w tym np. przy ustaleniu uprawnień strony do sfinansowania kosztów odnowienia spalonego drzewostanu z budżetu państwa na podstawie art. 12 ustawy o lasach. Ustawa o lasach nie zawiera żadnego odesłania do stosowania w tym zakresie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków. Zatem dane te nie mogą mieć rozstrzygającego znaczenia przy ustalaniu uprawnień strony określonych w art. 12 ustawy o lasach. Ustalenie, czy nieruchomości objęta wnioskiem stanowi las, powinno nastąpić właśnie na podstawie art. 3 ustawy o lasach. Nadto rozważania Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r. opierały się na założeniu, że wystarczającą przesłanką uznania za las gruntu pokrytego roślinnością leśną jest spełnienie przez niego kryterium obszarowego bez spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. a, b, c. Kryterium obszarowe i przyrodnicze co prawda nie są kryteriami ocennymi, jednak często w praktyce może się okazać, że do ich prawidłowego zastosowania będzie konieczne stwierdzenie, czy grunt ten jest przeznaczony do produkcji leśnej. Powoduje to na powrót konieczność rozstrzygnięcia wcześniej wspomnianych problemów prawnych związanych z określeniem „przeznaczenia do produkcji leśnej”. Stąd z tego punktu widzenia definicja lasu zaproponowana przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., w tym odwołanie się przy definiowaniu lasu do ewidencji gruntów i budynków, nie są — jak się wydaje — zgodne z wykładnią art. 3 ustawy o lasach.

Krzysztof Gruszecki po przeanalizowaniu art. 20 ust. 3a Prawa geodezyjnego i kartograficznego³³, który stanowi, że „Ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach”, uważa, że w przepisach ustawy o lasach należy szukać odpowiedzi na pytanie, kto i w jakiej formie może decydować o przeznaczeniu gruntu do produkcji leśnej, co w dalszej konsekwencji ma istotny wpływ na uznanie tego gruntu za las w rozumieniu ustawy o lasach³⁴. Art. 20 ustawy o lasach stanowi, że:

„1. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych.

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

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 31 sierpnia 2010 r., II SA/OI 534/10, Lex System informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer, orzeczenie nr 602615.

³³ Art. 20 ust. 3a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U. 2010, Nr 193, poz. 1287 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami.

³⁴ K. GRUSZECKI: *Przekwalifikowanie zadrzewienia na las*. „Zieleń Miejska” 2011, nr 9, s. 56.

Z przepisu tego wynika, że plany urządzenia lasu lub uproszczone plany urządzenia lasu będą przesądzały o tym, czy dany grunt jest lasem w rozumieniu przepisów ustawy o lasach. Za takim wnioskiem przemawia także okoliczność, iż plany urządzenia lasu lub uproszczone plany urządzenia lasu zatwierdzane są przez odpowiednie organy³⁵. Organy te sprawują nadzór nad gospodarką leśną. Minister Środowiska nadzoruje wykonanie planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wykonanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Starosta nadzoruje wykonanie zatwierdzonych uproszczonych planów urządzenia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa³⁶. Inne organy takie jak rada gminy, uchwalająca miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, czy też wójt, burmistrz, prezydent, wydający decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie są organami właściwymi w sprawach lasów i gospodarki leśnej. Stąd z punktu widzenia właściwości i kompetencji tych organów należy wnioskować, że ani uchwalony przez radę gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ani też wydana przez wójta, burmistrza, prezydenta decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie mają decydującego znaczenia do uznania czy dany grunt jest lasem w rozumieniu ustawy o lasach, czy też lasem nie jest.

Plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu nie są jedynymi dokumentami przesądzającymi o tym, czy określony grunt jest przeznaczony do produkcji leśnej. Zgodnie z art. 19 ust. 3 i 4 ustawy o lasach 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. Dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej na podstawie inwentaryzacji stanu lasów określa nadleśniczy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami nie można stwierdzić, że istnieje obowiązek uwzględnienia treści decyzji starosty, czy też aktu nadleśniczego, określających zadania z zakresu gospodarki leśnej, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w ewidencji gruntów i budynków. Decyzja starosty, czy też akt nadleśniczego z tego punktu widzenia mają zatem niższą rangę niż plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu, których treść obowiązkowo powinna być uwzględniana w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w ewidencji gruntów i budynków. Skoro jednak z art. 19 ust. 3 i 4 wynika, że decyzja starosty i akt nadleśniczego wy-

³⁵ I tak, są to: a) Minister Środowiska, który zatwierdza plany urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa lub uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, b) starosta, który zatwierdza uproszczone plany urządzenia lasu dla pozostałych lasów.

³⁶ Art. 22 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. 2014, poz. 1153 — tekst jednolity z późniejszymi zmianami.

dawane są dla lasów, to grunt objęty decyzją starosty lub aktem nadleśniczego musi być uznany za las w rozumieniu ustawy o lasach. Trudno nie zgodzić się z tym wnioskiem. Jednak Departament Prawny Ministerstwa Środowiska w opinii prawnej wyciąga z tego zbyt daleko idący wniosek, stwierdzając, że grunty nieobjęte planem urządzenia lasu, uproszczonym planem urządzenia lasu, decyzją starosty ani aktem nadleśniczego, nie mogą być uznawane za las w rozumieniu ustawy o lasach i w konsekwencji nie powinny być oznaczone jako las w ewidencji gruntów i budynków³⁷. Trudno zaakceptować tak daleko idący wniosek. Wniosek ten wydaje się nieprawidłowy z tego powodu, że istnieją grunty uznane za las zgodnie z przepisami ustawy o lasach, a nie są one objęte żadnym z wymienionych dokumentów, a nadto grunty te oznaczone są jako las w ewidencji gruntów i budynków.

Przedstawione rozważania dotyczące definicji lasu w ustawie o lasach ilustrują wątpliwości interpretacyjne dotyczące tej definicji. Należy stwierdzić, że istnieje konieczność nowelizacji ustawy o lasach w zakresie doprecyzowania definicji lasu. Realna potrzeba stanowi, aby w ustawie o lasach istniała jednoznaczna definicja lasu, która zostanie w odpowiedni sposób powiązana z innymi przepisami ustawy o lasach oraz pozostałymi regulacjami prawnymi związanymi z problematyką lasów. W nowej definicji lasu należy jednoznacznie ująć pojęcie „las”, odcinając się tym samym od sztucznego określania gruntu jako lasu w oparciu o dane z ewidencji gruntów i budynków. Nowa jednoznaczna definicja lasu powinna zawierać jasne i precyzyjne określenie pojęcia przeznaczenia do produkcji leśnej oraz wskazanie, jaki akt decyduje o tym przeznaczeniu. Definicja lasu nie może budzić wątpliwości w tym zakresie i powinna jednoznacznie określić, że o tym przeznaczeniu powinien decydować plan urządzenia lasu, uproszczony plan urządzenia lasu, decyzja starosty, akt nadleśniczego. Nowa definicja lasu powinna uznawać za las grunt, który służy realizacji wszystkich funkcji leśnych. Minimalna powierzchnia lasu winna uwzględniać normy unijne i nie powinna być mniejsza niż 0,5 ha. Za las należałoby uznać grunt częściowo lub przejściowo pozbawiony roślinności leśnej, jeśli spełniałby on wymogi procentowego pokrycia drzewostanem lub wysokości tegoż drzewostanu.

Przy definiowaniu pojęcia „las” ustawodawca winien także rozstrzygnąć problem dotyczący kwestii rodzaju upraw leśnych, rodzaju drzewostanu, które mogą zostać uznane za las. Problem ten dotyczy dwóch kwestii. Po pierwsze, chodzi o plantacje drzew szybko rosnących, choinek rozumianych jako oddzielny rodzaj lasów produkcyjnych. Druga kwestia dotyczy zagadnienia uznania gruntów za powierzchnię leśną w sytuacji, gdy grunt ten nie może służyć gospodarce leśnej. W przypadku pierwszej kwestii w aktualnie obowiązującym ustawodawstwie nie wiadomo, czy grunt taki należy traktować jako las, czy

³⁷ Niepublikowana opinia prawna Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska (nr DP-024-19/11/JB).

też jako grunt rolny. Wyjątkiem są tu plantacje objęte ustawą z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym³⁸. Plantacje te uznawane są za grunty leśne. Nadto w prawodawstwie innych krajów Unii Europejskiej plantacje choinek, drzew szybko rosnących, np. wierzy energetycznej, topoli, uznawane są za las³⁹. Postulat uregulowania kwestii plantacji drzew szybko rosnących, choinek i traktowania ich jako swoisty rodzaj lasu wynika z polityki leśnej Unii Europejskiej⁴⁰. Istniejąca w polskim prawodawstwie luka prawna w zakresie uregulowania leśnictwa plantacyjnego występującego obok leśnictwa ekosystemowego jest coraz bardziej widoczna. Potrzeba prawnego odróżnienia leśnictwa ekosystemowego i leśnictwa plantacyjnego jest coraz silniejsza z uwagi na coraz większe znaczenie różnych funkcji tych dwóch rodzajów leśnictwa. W przypadku leśnictwa ekosystemowego wzrasta znaczenie lasu wraz z jego funkcją ochronną i ogólnospołeczną, a w przypadku leśnictwa plantacyjnego dominującą rolę odgrywa funkcja produkcyjna. Nie do zaakceptowania jest aktualna sytuacja, w której zakłada się, iż określony grunt leśny w tym samym czasie ma pełnić wszystkie wymienione funkcje z tą samą intensywnością. Stąd istnieje konieczność wprowadzenia w tym zakresie regulacji prawnych i unormowania leśnictwa plantacyjnego przy zaakcentowaniu jego funkcji produkcyjnych jako dominującej cechy⁴¹.

W przypadku drugiej kwestii dotyczącej zagadnienia uznania gruntów za powierzchnię leśną w sytuacji, gdy grunt ten nie może służyć gospodarce leśnej, to ustawodawca w nowej definicji lasu winien zerwać z koncepcją uznania takiego gruntu za las. Jeśli określony grunt nie może służyć gospodarce leśnej, nie może realizować wszystkich funkcji leśnych, to nie powinien być uznawany za las, nawet jeśli jest pokryty roślinnością leśną ceną z przyrodniczego punktu widzenia. W przypadku wszelkich budowli i budynków należy odejść od uznawania ich za las z uwagi na to, iż mogą one służyć gospodarce leśnej. Znaczenie prawne kryterium służenia gospodarce leśnej rozumiane jest obecnie zdecydowanie za szeroko. Kryterium to winno być rozumiane w sposób znacznie węższy i nie powinno obejmować budynków oraz budowli. Natomiast za las

³⁸ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym. Dz.U. 2015, poz. 1092 — tekst jednolity. Zgodnie z art. 2 pkt 2c tej ustawy za plantację nasienną uważa się grupę wyselekcjonowanych klonów lub rodów, zagospodarowaną lub izolowaną w sposób zapobiegający zapyleniu ze źródeł zewnętrznych, prowadzoną w celu uzyskania obfitych zbiorów łatwo pozyskiwanych nasion.

³⁹ Na przykład na Litwie tego rodzaju plantacje zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o lasach są uznawane za las. „Lietuvos Respublikos miškų įstatymo paketimo įstatymas 2001 m. Balandžio 10 d. Nr. IX-240 Vilnius (Valstybes indos nr 111—3566)”.

⁴⁰ Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów z dnia 29 maja 2010 r. Polityka leśna: Cele 20-20-20, Dz.Urz. EU C 141 z 2010 r., s. 45.

⁴¹ K. RYKOWSKI: *Kryteria i indykatory trwałego i zrównoważonego rozwoju lasów. Zarys problematyki i propozycje dla leśnictwa*. Warszawa 1994, s. 36.

z całą pewnością należałoby uznać drogi leśne, linie podziału przestrzennego lasu, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, parkingi leśne, miejsca składowania drewna przy założeniu, że nieruchomości te wykorzystywane są na potrzeby gospodarki leśnej.

Literatura

- BAKOWSKI T.: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Kraków 2004.
- GESZPRYCH M.: *Identyfikacja lasu indywidualnego gospodarstwa leśnego w polskim systemie prawnym — uwagi de lege lata i de lege ferenda*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, nr 2.
- GESZPRYCH M.: *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3—4.
- GRUSZECKI K.: *Przekwalifikowanie zadrzewienia na las*. „Zieleń Miejska” 2011, nr 9.
- JAROSZEWICZ B.: *Różnorodność biologiczna lasów polskich*. „Wszechświat” 2007, T. 8, nr 7—9.
- ŁAGUNA T.M., WITKOWSKA-DĄBROWSKA M.: *Ekonomiczne podstawy zarządzania środowiskiem i zasobami naturalnymi*. Białystok 2005.
- MARSZAŁEK T.: *Nasze dziedzictwo leśne*. Warszawa 1999.
- RADECKI W.: *Interpretacje prawnicze. Zalesianie*. „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2004, nr 4.
- RADECKI W.: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2006.
- RADECKI W.: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2012.
- RAKOCZY B.: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2011.
- RYKOWSKI K.: *Kryteria i indykatory trwałego i zrównoważonego rozwoju lasów. Zarys problematyki i propozycje dla leśnictwa*. Warszawa 1994.
- SZTYK R.: *Obrót nieruchomościami rolnymi de lege ferenda*. „Rejent” 2006, nr 10.
- WIERZBOWSKI B., RAKOCZY B.: *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2010.

Jarosław Ptak

Forest definition in the Forest Act

Summary

Forest is a concept difficult to define in legal language. In European Union Member States the concept refers to both, an area from 0.05 ha up to 2 ha as well as an area of tree crowns from 10% to 30%. Forest definition in Poland is significantly different from the forest definition included in the European Union legislation. The Forest Act introduces four criteria of considering a given land a forest: environmental criterion, spatial criterion, criterion of the use for forest production and criterion of a relation with forest management. For the purpose of proper inter-

pretation of forest definition, the interpretation of the following criteria is of importance: the use of the land for the purposes of forest management and its use for forest production. It is necessary to amend the forest act in the scope of specifying the forest definition. The legislator should also solve the problem concerning the issue of types of forest crops, a type of forest stand that can be considered as forest. A new forest definition should include the issue of planting fast-growing trees, pines understood as a separate type of production forests and the issue of considering the land as forest area, when this land cannot be of use for forest management.

Key words: forest definition, land property, forest management, forest production

Ярослав Птак

Дефиниция леса в законе о лесах

Содержание

Определение понятия леса в юридическом языке вызывает трудности. В государствах-членах Европейского Союза учитывается как территорию площадью от 0,05 до 2 гектаров, так и поверхность крон деревьев от 10% до 30%. Дефиниция леса в Польше значительно отличается от дефиниции принятой в законодательстве ЕС. Закон «о лесах» вводит четыре критерия признания данного участка лесом: природный, территориальный, назначения для лесного производства и связи с лесном хозяйством. Для правильной интерпретации дефиниции леса значение имеет интерпретация критериев использования участка в лесном хозяйстве и его назначения для лесного производства. Существует необходимость новеллизации закона «о лесах» в сфере совершенствования дефиниции леса. Законодатель должен решить вопросы касающиеся видов лесных выращивании и древостоя, которые могут быть признаны лесом. Новая дефиниция должна определять позицию плантации деревьев быстрого роста, хвойных как отдельного вида производственных лесов, а также предусматривать ситуацию признания участков лесом тогда, когда они не могут быть использованы для лесного хозяйства.

Ключевые слова: дефиниция леса, земельный участок, лесное хозяйство, лесное производство