

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 21/2023

## PEŁNY I UPROSZCZONY PLAN URZĄDZANIA LASU – ASPEKTY PRAKTYCZNE

*dr Mariusz Paradowski*

### 1. Uwagi wstępne

Instytucja prawna planu urządzania lasu jest istotnym zagadnieniem normatywnym w obszarze prawa leśnego. Wykazuje ona nie tylko znaczenie teoretyczne osadzone na kanwie literatury prawniczej, ale także posiada wymiar praktyczny często dostrzegany przez judykaturę. Z tego względu warto poświęcić szerszą uwagę aspektom normatywnym regulującym problematykę gospodarki leśnej, bowiem u podstaw przyjętych rozwiązań prawnych kształtuje się sposób wykonywania prawa własności na terenach stanowiących grunty leśne. Obrót handlowy ziemią będącą użytkiem leśnym realizowany jest w zastosowaniu instrumentu prawnego uproszczonego planu urządzania lasu. Taki stan rzeczy wyzwała potrzebę dyskusji w zakresie istoty i znaczenia wymienionej instytucji prawnej. Podstawę prawną stanowi ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach[1] oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzania lasu, uproszczonego planu urządzania lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu[2].

### 2. Pojęcie i znaczenie planu urządzania lasu

Omawiając niniejszą instytucję prawną należy zwrócić uwagę, że na gruncie obowiązującej ustawy o lasach, prawodawca w słowniczku do tego aktu prawnego zawarł dość **czytelną, jasną i przejrzystą definicję legalną planu urządzania lasu**. Stosownie do treści przepisu art. 6 ust. 1 pkt 6 przywołanej ustawy plan urządzania lasu oznacza **podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej**.

[1] t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 672, 1726, 2311, z 2023 r. poz. 412, 803

[2] Dz. U. 2012 poz. 1302.

W podobny sposób na temat planu urządzania lasu wypowiedziała się literatura prawnicza. D. Danecka oraz W. Radecki odnotowali, że: „przewidziany w art. 18 plan urządzania lasu jest – w myśl definicji zamieszczonej w art. 6 ust. 1 pkt 6 – podstawowym dokumentem gospodarki leśnej, opracowywanym dla określonego obiektu, zawierającym opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Można go nazwać pełnym planem urządzania lasu (...) sporządzanym obligatoryjnie dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa (z wyjątkiem wchodzących w skład Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa)”[3]. Innymi słowy, plan urządzania lasu służy realizowaniu racjonalnej oraz zrównoważonej gospodarki leśnej polegającej na urządzaniu, ochronie i zagospodarowaniu lasu, utrzymaniu i powiększaniu zasobów oraz upraw leśnych, gospodarowaniu zwierzyną, pozyskiwaniu drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaży tych produktów oraz realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu[4]. Co ważne, zrównoważona gospodarka leśna partycypuje w konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju, o której mowa w treści przepisu art. 5 Ustawy Zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[5].

Teoretyzując w zakresie podjętej tematyki nie można pominąć aspektów normatywnych dotyczących charakteru prawnego planu urządzania lasu. Niezwykle interesujące poglądy na ten temat wynikają z przyjętego stanowiska judykatury. W orzecznictwie sądów administracyjnych plan urządzania lasu został porównany względem instytucji prawnej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uregulowanego na mocy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[6]. Wedle wyroku[7] Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 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 urządzania lasów, które stanowiąc szczególny rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego takich terenów i przesądzają o treści wpisów w ewidencji gruntów. Plan urządzania lasu zawiera bowiem nie tylko opis, ale także zestawienie powierzchni lasów i gruntów do zalesienia. Zatem plan urządzania lasu jest jedynym dokumentem, na podstawie którego mogą być aktualizowane dane dotyczące granic i powierzchni lasów leżących na terenie objętym tym planem. Ukazując jurydyczne ujęcie paradygmatu planu urządzania lasu należy podkreślić, iż definiowanie tego planu przez pryzmat urbanistycznych aktów planistycznych na stałe nie przyjęto się w linii orzeczniczej. Trzeba pamiętać, że **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego[6]. Plan urządzania lasu z kolei nie może być uznawany za źródło prawa.**

### 3. Termin uproszczonego planu urządzania lasu i jego znaczenie

Analizując wymienioną problematykę konieczne jest zwrócenie uwagi na instytucję prawną uproszczonego planu urządzania lasu. Definicja legalna wymienionego terminu znalazła się w *de lege lata* ustawie o lasach. W myśl treści przepisu art. 6 ust. 1 pkt 7 przedmiotowego aktu normatywnego **uproszczony plan urządzania lasu oznacza 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.**

[3] D. Danecka, W. Radecki, Ustawa o lasach – komentarz, Warszawa 2021, s. 209

[4] zob. M. Walas, Korzystanie z lasów a trwale zrównoważona gospodarka leśna [w:] Wybrane problemy prawa leśnego, praca zbiorowa pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.

[5] Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946

[6] t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977

[7] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2008 r., I OSK 1077/07, Legalis nr 565088

[8] zob. A. Lipiński, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa [w:] Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska nr 1, Katowice 2017.

Szerzej na temat uproszczonego planu urządzania lasu wypowiedziała się doktryna prawnicza. D. Danecka oraz W. Radecki zauważyli, iż: „uproszczony plan urządzania lasu różni się od (pełnego) planu urządzania lasu przede wszystkim stopniem szczegółowości (...) z art. 19 wynika, że uproszczone plany urządzania lasu sporządza się tylko dla zwartych lasów o powierzchni przekraczającej 10 ha, które albo nie stanowią własności Skarbu Państwa, albo wprawdzie stanowią własność Skarbu Państwa, ale wchodzą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”[9]. Interesująco na temat uproszczonego planu urządzania lasu wypowiedziała się judykatura. W myśl wyroku[10] Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie uproszczony plan lasu, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o lasach, zawiera skrócony opis lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej.

Uproszczony plan urządzania lasu stanowi **podstawę dla kształtowania stosunków prawnych w sferze prawa rzeczowego**. Przeniesienie prawa własności nieruchomości w drodze umowy sprzedaży gruntów stanowiących las może mieć miejsce wyłącznie po uprzednim zwróceniu się do Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe z zapytaniem dotyczącym skorzystania z przysługującego *ex lege* **prawa pierwokupu**. Stosownie do treści przepisu art. 37a obowiązującej ustawy o lasach, w przypadku sprzedaży przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, niestanowiącego własności Skarbu Państwa gruntu: oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków lub przeznaczonego do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub objętego uproszczonym planem urządzania lasu lub decyzją starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów - Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, przysługuje z mocy prawa prawo pierwokupu tego gruntu. W praktyce oznacza to konieczność sporządzenia przed notariuszem i zawarcia przez kupującego oraz sprzedającego umowy warunkowej. Stosownie do treści przepisu art. 596 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny[11] jeżeli ustawa lub czynność prawna zastrzega dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej (prawo pierwokupu), stosuje się w braku przepisów szczególnych przepisy kodeksu cywilnego. Co istotne, rzecz, której dotyczy prawo pierwokupu, może być sprzedana osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu swego prawa nie wykona. Prawo pierwokupu wykonywa się przez oświadczenie złożone zobowiązanemu. Jeżeli zawarcie umowy sprzedaży rzeczy, której dotyczy prawo pierwokupu, wymaga zachowania szczególnej formy, oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu powinno być złożone w tej samej formie. Zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu powinien niezwłocznie zawiadomić uprawnionego o treści umowy sprzedaży zawartej z osobą trzecią. Prawo pierwokupu co do nieruchomości można wykonać w ciągu miesiąca, a co do innych rzeczy – w ciągu tygodnia od otrzymania zawiadomienia o sprzedaży, chyba że zostały zastrzeżone inne terminy.

#### 4. Procedura sporządzania pełnego oraz uproszczonego planu urządzania lasu

Plan urządzania lasu sporządza się mając na uwadze przyrodnicze i ekonomiczne warunki gospodarki leśnej, cele i zasad gospodarki leśnej oraz sposoby ich realizacji, określone dla każdego drzewostanu i urządzanego obiektu, z uwzględnieniem lasów ochronnych. W przypadkach uzasadnionych stanem lasów, a w szczególności wystąpieniem szkód lub klęsk żywiołowych, plan urządzania lasu może być opracowany na okresy krótsze niż 10 lat. Zmiana tego okresu wymaga zgody organu zatwierdzającego plan urządzania lasu, a zatem ministra właściwego ds. ochrony środowiska.

[9] D. Danecka, W. Radecki, Ustawa o lasach – komentarz, Warszawa 2021, s. 218

[10] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2021 r. I OSK 171/21 2 grudnia 2021 r., Legalis nr 2678034

[11] t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, 2337, 2339, z 2023 r. poz. 328, 1285

## Plan urządzenia lasu powinien zawierać w szczególności:

- 1) opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w tym: zestawienie powierzchni lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz lasów ochronnych oraz zestawienie powierzchni lasów z roślinnością leśną (uprawami leśnymi) według gatunków drzew w drzewostanie, klas wieku, klas bonitacji drzewostanów oraz funkcji lasów,
- 2) analizę gospodarki leśnej w minionym okresie,
- 3) program ochrony przyrody,
- 4) określenie zadań, w tym w szczególności dotyczących: ilości przewidzianego do pozyskania drewna, określonego oddzielnie jako etat miąższościowy użytków rębnych oraz etat powierzchniowy użytków przedrębnych, zalesień i odnowień, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej, gospodarki łowieckiej oraz potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej.

Przy sporządzaniu planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu uwzględnia się: wymogi hodowli, ochrony, urządzenia, ochrony przeciwpożarowej i użytkowania lasu, wymogi ochrony przyrody i krajobrazu oraz ochrony różnorodności biologicznej, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, zasady prowadzenia gospodarki leśnej w lasach ochronnych, planowany w aktach prawa miejscowego sposób zagospodarowania lasu i jego otoczenia oraz potrzeby racjonalnego kształtowania i ochrony zasobów wodnych.

Sporządzenie planu urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa zleca właściciel lasu, a w przypadku lasów będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Wymienione zlecenie następuje nie później niż na 15 miesięcy przed upływem okresu obowiązywania dotychczasowego planu urządzenia lasu. Zdaniem R. Jaszczaka, K. Adamowicza, S. Wajchman-Świtalskiej oraz M. Miotke: „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”[12].

**Tryb sporządzania planu** urządzenia lasu obejmuje przeprowadzenie czynności:

- inwentaryzacyjnych,
- analitycznych,
- planistyczno-prognostycznych.

W ramach **czynności inwentaryzacyjnych** sporządzający plan urządzenia lasu przygotowuje:

- 1) opis siedlisk leśnych wynikający z analizy glebowej i fitosocjologicznej, mający stanowić podstawę planowania hodowlanego,
- 2) opis taksacyjny lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w formie opisowej oraz bazy danych, według stanu na dzień 1 stycznia pierwszego roku obowiązywania sporządzanego planu urządzenia lasu, zawierający: dokładną lokalizację drzewostanu, informację o rodzaju użytku gruntowego i jego powierzchni, opis siedlisk leśnych uwzględniający informacje o terenie, glebie, pokrywie gleby i runie leśnym, cele gospodarowania, opis drzewostanu, zawierający w szczególności informacje na temat udziału gatunkowego, wieku, stanu i budowy drzewostanu, stopnia pokrycia powierzchni, występujących osobliwości przyrodniczych oraz innych cech charakterystycznych dla środowiska przyrodniczego lub ważnych dla gospodarki leśnej, elementy charakterystyki lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia wyrażone w postaci liczbowej, uwzględniające średnie wymiary drzew, bonitację drzewostanów, miąższość grubizny, przyrost miąższości grubizny oraz planowane czynności gospodarcze,

[12] R. Jaszczak, K. Adamowicz, S. Wajchman-Świtalska, M. Miotke, Wybrane aspekty tworzenia planów urządzenia lasu w Polsce [w:] Sylwan, nr 10, Warszawa 2018, s. 798.

- 1) dane dotyczące powierzchni i miąższości w odniesieniu do poszczególnych klas wieku drzewostanów, ujęte tabelarycznie według: gatunków drzew w drzewostanie, typów siedliskowych lasu, klas bonitacji drzewostanów oraz funkcji lasów, w szczególności funkcji lasów ochronnych,
- 2) wykaz powierzchni lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, objętych sporządzanym planem urządzenia lasu, z podaniem rodzajów użytków gruntowych oraz województwa, powiatu i gminy,
- 3) mapę gospodarczą lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w skali nie mniejszej niż 1:5000, wykonaną na podstawie ewidencyjnej mapy numerycznej lub na podstawie kopii ewidencyjnej mapy analogowej gruntów i budynków nadleśnictwa lub innego zarządzanego lasu, wraz z wypisem z rejestru gruntów,
- 4) ogólny opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia według stanu na dzień 1 stycznia pierwszego roku obowiązywania sporządzanego planu urządzenia lasu, zawierający dane dotyczące: ich lokalizacji, dotychczasowej gospodarki leśnej, warunków przyrodniczych produkcji leśnej, z uwzględnieniem rozpoznania siedlisk leśnych, warunków ekonomicznych produkcji leśnej oraz stanu zasobów leśnych, z uwzględnieniem analizy ekonomicznej,
- 5) zestawienia powierzchni według rodzaju użytków gruntowych, czynności gospodarczych oraz wykaz rozbieżności między danymi ewidencyjnymi odnoszonymi się do gruntów objętych sporządzanym planem urządzenia lasu a stanem faktycznym tych gruntów.

W ramach **czynności analitycznych** dokonuje się analizy dotychczasowej gospodarki leśnej oraz analizy stanu zasobów drzewnych.

W ramach **czynności planistyczno-prognostycznych** sporządzający plan urządzenia lasu przygotowuje program ochrony przyrody oraz wskazuje:

- 1) cele i zasady trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej oraz przewidywane sposoby ich realizacji,
- 2) etat cięć wyrażony maksymalną ilością drewna do pozyskania w okresie obowiązywania sporządzanego planu urządzenia lasu,
- 3) zadania obejmujące pielęgnowanie upraw, młodników i drzewostanów średnich klas wieku,
- 4) zadania dotyczące zalesień i odnowień,
- 5) zadania kierunkowe w zakresie ochrony lasu, w tym ochrony przeciwpożarowej,
- 6) zadania kierunkowe w zakresie gospodarki łowieckiej,
- 7) zadania kierunkowe w zakresie ubocznego użytkowania lasu,
- 8) potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej, w szczególności dotyczące turystyki i rekreacji, w nawiązaniu do wielkości zadań gospodarczych oraz stanu infrastruktury technicznej istniejącej w zarządzanym lesie.

Tryb sporządzania uproszczonego planu urządzenia lasu z kolei obejmuje sporządzenie w szczególności:

- 1) skróconego opisu lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, zawierającego informację o powierzchni poszczególnych drzewostanów, gruntów przejściowo pozbawionych roślinności leśnej, a także gruntów przeznaczonych do zalesienia, gatunku drzewa dominującego w drzewostanie (gatunku głównego), jego wieku i bonitacji, miąższości i zadrzewieniu drzewostanu, siedliskowym typie lasu oraz typie drzewostanu,
- 2) zestawienia powierzchni lasów ochronnych,
- 3) ogólnego opisu drzewostanów wraz z zestawieniem powierzchni gruntów i miąższości drzewostanu według gatunków głównych i ich wieku,
- 4) rejestru zawierającego zestawienie powierzchni lasów według gatunków głównych oraz ich wieku, zadania w zakresie gospodarki leśnej, wykaz rozbieżności między danymi ewidencyjnymi odnoszonymi się do gruntów objętych sporządzanym uproszczonym planem urządzenia lasu a stanem faktycznym tych gruntów,
- 5) kopii lub wrysów mapy ewidencyjnej gruntów z oznaczeniem działek ujętych w sporządzanym uproszczonym planie urządzenia lasu.



Dokumentację planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu sporządza się w **formie opisu tekstowego, zestawień tabelarycznych, przedstawień graficznych oraz map tematycznych.**

Trzeba pamiętać, że postępowanie administracyjne w sprawie sporządzenia planu urządzenia lasu jest wieloetapowe. Inicjowane jest ono wystąpieniem do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z wnioskiem o udostępnienie informacji o środowisku z gruntów zarządzanych przez Nadleśnictwo. Następną czynnością proceduralną jest podanie do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowania projektu planu urządzenia lasu z możliwością składania wniosków i uwag oraz uczestnictwa w posiedzeniu Komisji Założeń Planu. Przedmiotowa komisja zwoływana jest przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w celu opracowania założeń do projektu przedmiotowego planu. W dalszej kolejności wymienione założenia umieszczane są w Biuletynie Informacji Publicznej. Co ważne, przed przystąpieniem do zawarcia umowy w sprawie sporządzenia Planu Urządzenia Lasu, Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych występuje z wnioskiem o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w Prognozie Oddziaływania Planu Urządzenia Lasu na Środowisko do Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz do Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego. Procedura wyłonienia wykonawcy projektu Planu Urządzenia Lasu odbywa się w trybie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych[13]. Wyłoniony wykonawca w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadza prace wstępne, przygotowawcze, terenowe, kameralne oraz końcowe. Trzeba również pamiętać, że w toku tych czynności Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych zwołuje naradę techniczno-gospodarczą, której zadaniem jest przeprowadzenie analizy gospodarki przeszłej na podstawie referatu nadleśniczego, referatu kierownika ZOL, koreferatu wykonawcy projektu Planu Urządzenia Lasu, dokonanie oceny gospodarki przeszłej przez Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, omówienie i przyjęcie projektu planu urządzenia lasu na podstawie referatu wykonawcy i koreferatu nadleśniczego, omówienie projektu Programu Ochrony Przyrody na podstawie referatu wykonawcy projektu planu urządzenia lasu i koreferatu nadleśniczego oraz omówienie projektu Prognozy Oddziaływania Planu Urządzenia Lasu na środowisko na podstawie referatu wykonawcy projektu planu urządzenia lasu i koreferatu nadleśniczego. Skutkiem tych działań jest podanie do publicznej wiadomości informacji o możliwości zapoznania się z projektem planu urządzenia lasu oraz Prognozą Oddziaływania na środowisko wraz z możliwością składania wniosków i uwag. Na tym etapie ma miejsce przekazanie wymienionych dokumentów Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu z wnioskiem o wydanie opinii. Fakultatywnie po uzyskaniu opinii oraz uwag i wniosków, Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych zwołuje poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Komisję Projektu Planu, której zadaniem jest omówienie opinii, uwag i wniosków zgłoszonych oraz wstępne sformułowanie uzasadnienia, dotyczącego ww. uwag i wniosków. Przed skierowaniem planu urządzenia lasu do zatwierdzenia, Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych sporządza pisemne podsumowanie Strategicznej Oceny Oddziaływania na środowisko zawierające uzasadnienie wyboru właściwego wariantu przyjmowanego planu urządzenia lasu, uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa, a także informacje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione ustalenia zawarte w Prognozie Oddziaływania na środowisko, w tym propozycje w sprawie monitoringu, opinie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego. Tutaj Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych kieruje poprzez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych projekt planu urządzenia lasu wraz z podsumowaniem do zatwierdzenia przez ministra właściwego ds. środowiska.

[13] t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, 1812, 1933, 2185, z 2023 r. poz. 412, 825

Po dokonaniu zatwierdzenia planu urządzania lasu w drodze decyzji wymienionego ministra, Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych podaje do publicznej wiadomości informację o zatwierdzeniu planu przez ministra właściwego do spraw środowiska i możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz uzasadnieniem i podsumowaniem oraz przekazuje decyzję o zatwierdzeniu planu urządzania lasu wraz z podsumowaniem i przyjętym planem urządzania lasu, Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu, a także monitoruje oddziaływanie planu urządzania lasu na środowisko. Prace nad opracowaniem przedmiotowego dokumentu trwają ponad 3 lata[14].

W zbliżony sposób kształtuje się procedura sporządzania uproszczonego planu urządzania lasu. Postępowanie administracyjne w tej sprawie inicjowane jest przez starostę. Na podstawie przepisów obowiązującej ustawy – Prawo zamówień publicznych wyłaniany jest wykonawca zobligowany na mocy umowy do sporządzenia projektu uproszczonego planu urządzania lasu wobec gruntów nie stanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych wraz ze sporządzeniem prognozy oddziaływania na środowisko. Stosownie do treści przepisu art. 19c obowiązującej ustawy o lasach wykonywanie planów urządzania lasu może być prowadzone przez przedsiębiorcę, w tym usługodawcę z państwa członkowskiego w rozumieniu art. 3 pkt 10 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[15], który dysponuje wyposażeniem technicznym oraz zatrudnia osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje niezbędne do terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzania lasu. Opracowany projekt tego planu wyklada się do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie urzędu gminy. O wyłożeniu projektu wójt (burmistrz lub prezydent miasta) informuje pisemnie właścicieli lasów naliczaniu podatku leśnego na podstawie przedmiotowego planu. W terminie 30 dni od daty wyłożenia projektu niniejszego planu zainteresowani właściciele lasów mogą składać zastrzeżenia i wnioski. W dalszej kolejności starosta wydaje decyzję w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków. Właściwy terytorialnie nadleśniczy otrzymuje projekt uproszczonego planu urządzania lasu wobec którego może zgłosić zastrzeżenia w terminie 30 dni licząc od dnia jego otrzymania. W razie upływu tego terminu uważa się, że nadleśniczy nie zgłasza zastrzeżeń. Co ważne, starosta po uzyskaniu opinii nadleśniczego zatwierdza projekt wymienionego planu w drodze decyzji administracyjnej. Szczegółowe rozwiązania prawne w zakresie procedury tworzenia planów znalazły się w Instrukcji urządzania lasu będącej załącznikiem do Zarządzenia nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r.[16].

## **5. Polemika wokół prawnej formy działania organu administracji publicznej zatwierdzającej pełny oraz uproszczony plan urządzania lasu**

Omawiając powyższe zagadnienia prawne należy odnotować, że w sferze problematyki dotyczącej planów urządzania lasu istotne znaczenie ma prawna forma działania organu administracji publicznej, nadająca przedmiotowym dokumentom moc obowiązującą. Stosownie do treści przepisu art. 22 ust. 1 i 2 *de lege lata* ustawy o lasach minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza plan urządzania lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzania lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Starosta z kolei, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, zatwierdza uproszczony plan urządzania lasu.

[14] <https://www.katowice.lasy.gov.pl/etapy-sporzadzania-projektu-planu-urzadzenia-lasu>

[15] Dz. U. z 2022 r. poz. 470

[16] [https://www.lasy.gov.pl/pl/publikacje/copy\\_of\\_gospodarka-lesna/urzadzanie/iul](https://www.lasy.gov.pl/pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/urzadzanie/iul)

W obliczu tych norm prawnych zastanawiać może charakter prawny czynności zatwierdzenia pełnego oraz uproszczonego planu urządzania lasu. Nie budzi wątpliwości fakt, że zatwierdzenie pełnego planu urządzania lasu jest aktem administracyjnym, a więc czynnością z zakresu administracji publicznej. Nie oznacza to jednak, że wymieniona czynność będzie decyzją administracyjną w rozumieniu przepisu art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego[17]. W treści pisma brak również klasycznych elementów decyzji administracyjnej, wymienionych przez ustawodawcę w przepisie art. 107 k.p.a. Wskazane zatwierdzenie pełnego planu urządzania lasu przede wszystkim nie zawiera kluczowych przymiotów decyzji administracyjnej, a więc uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz pouczenia o możliwości wniesienia odwołania. Innymi słowy, rozstrzygnięcie ministra nie może być postrzegane przez pryzmat indywidualnej sprawy administracyjnej. Zatwierdzenie pełnego planu urządzania lasu posiada więc charakter wewnętrzny. Adresatem tego zatwierdzenia nie jest strona postępowania administracyjnego, lecz podmiot administracyjno-prawny którym jest Dyrektor Generalny Lasów Państwowych. Trudno więc zgodzić się ze stanowiskiem, iż plan ten jest decyzją administracyjną[18]. Takie stanowisko wynika z poglądów judykatury. Zgodnie z postanowieniem[19] Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach ustawodawca przyjął, że pod pojęciem planu lasu rozumie się podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Z określonego charakteru, który nadaje planowi moc dokumentu nie ma podstaw do wyprowadzenia, że jest to decyzja, czy też inny akt lub czynność dotycząca uprawnień i obowiązków wynikająca z przepisu prawa. Nie spełnia bowiem podstawowego celu określenia uprawnień lub obowiązku podlegającego wykonaniu, a jest aktem kierownictwa skierowanym wobec państwowej jednostki organizacyjnej. W myśl natomiast wyroku[20] Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie dokument jakim jest plan urządzania lasu nie stanowi realizacji zadania publicznego.

Inaczej przedstawia się paradygmat zatwierdzenia uproszczonego planu urządzania lasu. Wymienionego zatwierdzenia dokonuje starosta w drodze zarządzenia[21]. Niniejszy akt normatywny jest typową prawną formą działania administracji publicznej. Interesująco na temat jego charakteru prawnego wypowiedziała się judykatura. Zgodnie z wyrokiem[22] Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zatwierdzenie uproszczonego planu urządzania lasu kwalifikowane jest jako inny (niż decyzja lub postanowienie) akt z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z tego powodu podlega on kontroli sądu administracyjnego przez możliwość wniesienia skargi. Brak jest jednak podstaw do stawiania tezy, że czynności podejmowane przez organ zatwierdzający regulowane są przepisami KPA, nie odsyła do niego ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, zaś przepis art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zawiera wyłączenie aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań, do których ma on zastosowanie. Z tych względów zakwestionowanie okoliczności faktycznych będących podstawą do zatwierdzenia zaskarżonego aktu nie może się odbyć przez odwołanie do standardów prowadzenia postępowania wyjaśniającego i oceny dowodów uregulowanych w KPA.

[17] t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775

[18] <https://www.gov.pl/web/nadlesnictwo-miedzychod/plan-urzedzenia-lasu>

[19] Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2336/17, Legalis nr 1680123

[20] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2014 r., I OSK 2973/12, Legalis nr 1411203

[21] <https://bip.powiatstargardzki.pl/artykul/zarządzenie-nr-9-22-z-dnia-5-stycznia-2022-r-w-sprawie-zatwierdzenia-uproszczonego-planu-urzedz>

[22] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 maja 2022 r., I OSK 1687/21, Legalis nr 2693088



Wedle z kolei wyroku[23] Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uproszczony Plan Urządzenia Lasu odznacza się dużą swoistością, wynikającą z konieczności uwzględnienia w nim elementów przewidzianych w art. 18 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, w tym zadań w zakresie zalesień, odnowień, ochrony lasów itp., a jego zapisy uzyskują moc obowiązującą po zatwierdzeniu przez właściwy organ administracji publicznej (art. 22 ust. 2 ustawy o lasach).

Zatwierdzenie to, aczkolwiek nadaje moc prawną zapisom planu skierowanym do właścicieli lasów na terenie nim objętym i imiennie w tym planie wskazanych, kształtując sytuację prawną tych właścicieli w zakresie sposobu wykonywania prawa właścicieli, co mogłoby sugerować, iż jest to akt wydany w indywidualnej sprawie, to z uwagi na tryb jego dokonania nie może być utożsamione z decyzją administracyjną w sprawie, w rozumieniu art. 104 KPA. Zatwierdzenie przez starostę uproszczonego planu urządzenia lasu nie ma formy decyzji, a co za tym idzie od aktu zatwierdzenia planu nie przysługuje odwołanie. Organ w przypadku złożenia odwołania od takiego aktu nie ma innej możliwości, jak tylko stwierdzenie niedopuszczalności odwołania.

## Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe ustalenia należy podkreślić, że prawo leśne jest ważną częścią prawa administracyjnego. Instrumenty prawne przewidziane przez prawodawcę w obowiązującej ustawie o lasach w znaczący sposób determinują sytuację prawną obywateli będących właścicielami gruntów sklasyfikowanych jako las. Pomimo istniejącego prawa do swobody rozporządzania i korzystania z własności (art. 140 k.c), w polskim systemie prawnym wyodrębnione zostały instytucje prawne ograniczające wymienione prawo. Niewątpliwie takim przykładem pozostaje uproszczony plan urządzenia lasu, który kształtuje sposób zagospodarowania gruntów leśnych oraz wyznacza Skarbowi Państwa reprezentowanego przez Państwowe Gospodarstwo Leśne – Lasy Państwowe podstawę prawa pierwokupu tych gruntów. W praktyce oznacza to, iż właściciel lasu prywatnego nie może swobodnie władać nieruchomością, lecz sposób wykonywania prawa własności uzależniony jest od stanowiska wyrażonego przez wskazany podmiot. Co znamienne, zawieranie umów warunkowych znacznie wydłuża czas stosunków handlowych, a w rezultacie często zniechęca potencjalnego nabywcę do zakupu nieruchomości leśnej. Szeroka polemika kształtuje się również w sferze prawnych form działania administracji publicznej, w okolicznościach zatwierdzania planów urządzenia lasu. Często pojawiają się wątpliwości względem stosowania prawidłowych aktów zatwierdzających wymienione plany. Jednak judykatura w dostateczny sposób wyjaśnia charakter prawny czynności administracyjnych, u podstaw których ma miejsce zatwierdzanie pełnych oraz uproszczonych planów urządzenia lasu.

[23] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2009 r., IV SA/Wa 386/09, Legalis nr 234529

## Bibliografia

1. Danecka D., Radecki W., Ustawa o lasach – komentarz, Warszawa 2021.
2. Jaszczak R., Adamowicz K., Wajchman-Switalska S., Miotke M., *Wybrane aspekty tworzenia planów urządzenia lasu w Polsce* [w:] *Sylwan*, nr 10, Warszawa 2018
3. Lipiński A., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa* [w:] *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*, nr 1, Katowice 2017.
4. Walas M., *Korzystanie z lasów a trwale zrównoważona gospodarka leśna* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.

## Netografia

1. <https://www.katowice.lasy.gov.pl/etapy-sporzadzania-projektu-planu-urzadzenia-lasu>
2. [https://www.lasy.gov.pl/pl/publikacje/copy\\_of\\_gospodarka-lesna/urzadzenie/iul](https://www.lasy.gov.pl/pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/urzadzenie/iul)
3. <https://www.gov.pl/web/nadlesnictwo-miedzychod/plan-urzadzenia-lasu>
4. <https://bip.powiatstargardzki.pl/arttykul/zarzadzenie-nr-9-22-z-dnia-5-stycznia-2022-r-w-sprawie-zatwierdzenia-uproszczonego-planu-urzadz>

## Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946)
2. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, 1812, 1933, 2185, z 2023 r. poz. 412, 825)
3. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 470)
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977)
5. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 672, 1726, 2311, z 2023 r. poz. 412, 803)
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, 2337, 2339, z 2023 r. poz. 326, 1285)
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775)
8. 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. 2012 poz. 1302)

## Wykaz orzecznictwa sądowego

1. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 maja 2022 r., I OSK 1687/21, Legalis nr 2693088
2. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2021 r. I OSK 171/21 2 grudnia 2021 r., Legalis nr 2678034
3. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2014 r., I OSK 2973/12, Legalis nr 1411203
4. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2009 r., IV SA/Wa 386/09, Legalis nr 234529
5. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2008 r., I OSK 1077/07, Legalis nr 565088
6. Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2336/17, Legalis nr 1680123

## O AUTORZE

**dr Mariusz Paradowski** – doktor nauk prawnych, kwalifikacje III stopnia uzyskał na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Dysertację doktorską pt. *Pozwolenie budowlane* napisał pod kierunkiem prof. zw. dra hab. Józefa Filipka. Był słuchaczem studiów podyplomowych z zakresu prawa, ekonomii i pedagogiki: w Warszawskiej Szkole Zarządzania – Szkole Wyższej w Warszawie, Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Politechnice Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki w Krakowie, Politechnice Częstochowskiej oraz Wyższej Szkole Zarządzania w Częstochowie. Studia magisterskie ukończył na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....  
Warszawa, listopad 2023  
[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa