



Minister Klimatu i Środowiska

NR 327
2024-02-02

DLŁ-WNL.8136.8.2024.MMM
2994120.11646218.9412496
Warszawa, 29-01-2024

2024-02-02

Krajowa Rada Izb Rolniczych

Pan
Wiktor Szmulewicz
Prezes
Krajowej Rady Izb Rolniczych
ul. Przyszłości 5
Parzniew
05-804 Pruszków

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 12 stycznia 2024 r., znak: KRIR/W/54/2024, w którym zwraca się Pan Prezes w imieniu Krajowej Rady Izb Rolniczych z „wnioskiem o aktualizację ewidencji lasów na dzień 31.12.2023r.”, w kontekście możliwości zmiany lasu na użytek rolny na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, z późn. zm.) – dalej: „u.o.l.”, uprzejmie informuję, co następuje.

Na wstępie należy wyjaśnić, że Minister Klimatu i Środowiska nie posiada delegacji do wydawania wiążących interpretacji przepisów prawa, a każdy organ jest obowiązany interpretować przepisy prawa we własnym zakresie i jest odpowiedzialny za ich stosowanie oraz za prawidłowe realizowanie obowiązków ustawowych.

Należy wskazać, iż opisane zagadnienia obejmują przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów leśnych i rolnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409, z późn. zm.) – dalej: „u.o.g.r.i.l.”, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.) – dalej: „u.p.z.p.”, ww. ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach oraz ustawy z dnia 17 maja 1989r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1752, z późn. zm.) – dalej: Prawo geodezyjne i kartograficzne. W sprawie należy uwzględnić obowiązujące orzecznictwo sądów administracyjnych w powyższym zakresie.

Jednocześnie należy podkreślić, iż zaproponowany sposób postępowania wobec gruntów leśnych, na których czasowo nie jest realizowana gospodarka leśna, czy też nie posiadają aktualnie zadrzewień, nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym porządku prawnym. Ewentualna zmiana lasu na użytek rolny, czy też zmiana zapisu w ewidencji gruntów, nie może zostać przeprowadzona w oparciu o zaświadczenie leśniczego, stwierdzającego, iż dany grunt nie jest *de facto* lasem, abstrahując od tego, że „zaświadczenie” takie nie powinno być wydane. Jednocześnie, tut. organ nie znajduje podstaw dla przeprowadzenia aktualizacji ewidencji lasów, w oparciu o zgłoszoną potrzebę ułatwienia przeprowadzania zmian lasu na użytek rolny. Prowadziłoby to do nadużyć i ograniczenia powierzchni gruntów leśnych, których ochrona jest jednym z priorytetów rządu i PGL LP.

Uzasadniając powyższe stanowisko należy podkreślić, iż jak stanowi art. 2 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.i.l., gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty określone jako lasy w ustawie o lasach.

Z kolei, zgodnie z art. 3 u.o.l., 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.

Zgodnie z Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2022 r. sygn. akt I OSK 984/21: „*Nawet jeśli z jakichkolwiek przyczyn las utracił niektóre swoje cechy – takie jak np. drzewostan czy runo leśne – użytek leśny nie traci przez to swego charakteru. Zmiany o charakterze faktycznym nie mogą stanowić podstawy do dokonania zmiany w ewidencji gruntów*”.

Następnie należy zauważyć, iż jak stanowi art. 13 ust. 2 u.o.l., zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. W sprawach, o których mowa w ust. 2, w stosunku do lasów stanowiących własność Skarbu

Państwa decyzję wydaje dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, na wniosek nadleśniczego, a w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa decyzję wydaje starosta na wniosek właściciela lasu (art. 13 ust. 3 u.o.l.). Decyzje te są poprzedzone decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach.

W tym miejscu należy zgodzić się ze stwierdzeniem, iż pojęcie „szczególnie uzasadnionych potrzeb”, wskazane w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, nie zostało przez ustawodawcę w ustawie o lasach zdefiniowane. Ocena, czy w sprawie zainicjowanej wnioskiem o zmianę lasu na użytek rolny istnieją takie uzasadnione potrzeby należy do organu, jednak nie może być dowolna. Organ wydając decyzję, która oparta jest na uznaniu administracyjnym winien, po uprzednim wyczerpującym zgromadzeniu materiału dowodowego, dokonać jego starannej oceny i wyważyć potrzeby właściciela lasu w kontekście oceny, czy mają one charakter „szczególnie uzasadniony” przemawiający za zmianą przeznaczenia lasu. W tym zakresie organ winien przeprowadzić dodatkowe postępowanie wyjaśniające celem ustalenia sytuacji życiowej wnioskodawców, w szczególności w kontekście ich bytu materialnego i rodzinnego, co potwierdza obowiązujące orzecznictwo sądowe. Ponadto, sądy zauważają, że zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy właściciel lub inny podmiot z nim zrównany wykaże, że wystąpiły szczególnie uzasadnione potrzeby.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2023 r. sygn. akt I OSK 117/21, który stwierdził, iż: *„Możliwość zmiany lasu na użytek rolny należy do sytuacji szczególnych, wyjątkowych, a właściciel lasu powinien wykazać szczególnie uzasadnioną potrzebę dokonania takiej zmiany. To na właścicielu lasu spoczywa ciężar wykazania, że zaistniały szczególnie uzasadnione potrzeby. Natomiast sposób sformułowania art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, który jako jedyną przesłankę wymienia „szczególnie uzasadnioną potrzebę właściciela lasu” prowadzi do wniosku, że na organie prowadzącym postępowanie spoczywa obowiązek dokładnego zbadania tej przesłanki w jednostkowej sytuacji strony wnioskującej i dokonania oceny wskazywanych przez stronę okoliczności”.*

Z kolei zgodnie z art. 7d pkt 1 *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, to do zadań starosty należy w szczególności m.in. prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także ewentualna zmiana klasyfikacji gruntu. Jednocześnie, zgodnie z art. 20 ust. 3a ustawy - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach.

Zarówno jednostki PGL LP, jak i tut. organ nie są uprawnione do ingerowania w działania starosty w tym zakresie. Dodatkowo warto podkreślić, iż „Zmiana przeznaczenia działki z leśnej na rolną możliwa jest wyłącznie w trybie określonym w art. 13 ust. 2 Ustawy o lasach i skutkuje zmianą wpisu w ewidencji na podstawie art. 22 ust. 2 Prawo geodezyjne i kartograficzne” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2021 r. sygn. akt I OSK 354/21). Jednocześnie, „Unormowania zawarte w art. 7d pkt 1 i art. 22 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.) stanowią dostateczną podstawę prawną do wszczęcia z urzędu przez właściwego starostę postępowania administracyjnego w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów” (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 sierpnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 285/08).

Należy także dodać, iż: „Przepis art. 20 ust. 3a Prawa geodezyjnego i kartograficznego nakazując uwzględnianie w ewidencji gruntów i budynków przepisów o lasach stwarza dodatkowy reżim prawny dla organu ewidencyjnego; tym samym więc przepis ten traktować należy jako wyjątkowy, a zatem niepodlegający wykładni rozszerzającej. Zawarty zatem w art. 20 ust. 2 ustawy o lasach wymóg, aby w ewidencji gruntów uwzględniać ustalenia planów urzędzenia lasu i uproszczonych planów urzędzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, musi być rozumiany literalnie. Nie można przyjąć inaczej, niż to wynika z treści art. 20 ust. 2 ustawy o lasach w związku z art. 20 ust. 3a Prawa geodezyjnego i kartograficznego, że ograniczenie w postaci uwzględniania przy dokonywaniu wpisów w ewidencji gruntów planu urzędzenia lasu, odnosi się do takich zmian w ewidencji gruntów, które dotyczą granic i powierzchni lasów (...) Oznacza to, że dopóki w planie urzędzenia 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 urzędzenia lasu” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2021 r. sygn. akt I OSK 4442/18).

Następnie należy zauważyć, iż planowana zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne odbywa się na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.g.r.i.l, przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody właściwego ministra do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, a pozostałych gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej (art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 u.o.g.r.i.l.).

Wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 2 pkt 1, 2 i 5, następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wójt (burmistrz, prezydent miasta) dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych - opinię dyrektora parku (art. 7 ust. 3 u.o.g.r.i.l. Stroną w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W odniesieniu do powyższych przepisów oraz na potwierdzenie stanowiska tut. organu, iż grunty leśne nie tracą takiego przeznaczenia, wyłącznie z powodu czasowego wyłączenia ich z produkcji należy przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2021 r. sygn. akt II OSK 2762/18, który stwierdził, iż: „W świetle przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych zapisy w ewidencji gruntów nie mają decydującego znaczenia dla dokonania oceny czy dany grunt jest gruntem leśnym, gdyż o tym decyduje wyłącznie to, czy spełnia on przesłanki z art. 3 ustawy o lasach w zw. z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych albo pozostałe przesłanki wymienione w art. 2 ust. 2 pkt 2 lub 3 tej ustawy. Zapisy w ewidencji gruntów mają znaczenie dla kwalifikacji gruntów rolnych, gdyż w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazano wprost, że gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne. W przypadku gruntów leśnych brak jest analogicznego zapisu, a ustawodawca w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych odwołuje się do definicji gruntu leśnego zawartej w ustawie o lasach. Chociaż sam wpis do ewidencji gruntów nie ma znaczenia przesądzającego, to nie oznacza to, że nie ma on w ogóle znaczenia. Rozważając powyższą problematykę należy mieć na względzie, że skoro dany teren w ewidencji gruntów oznaczono jako grunt leśny, to nie można zakładać, iż nie było do tego podstaw. Jeżeli teren ten następnie przestał być gruntem leśnym w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, to dotychczasowego statusu powinien zostać pozbawiony zgodnie z prawem, a nie tylko wskutek

faktycznej zmiany jego użytkowania. Gdyby pominąć treść ewidencji gruntów i fakt objęcia działek planem urządzenia lasu oraz skoncentrować się jedynie na aktualnym faktycznym stanie działek, to prowadziłyby to do sytuacji, w której wystarczyłoby na gruncie leśnym usunąć drzewa i traktować go jak zwykły ogród, by uznać, że nie jest on już lasem w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, a w konsekwencji - nie jest gruntem leśnym w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. To jednak w istocie prowadziłyby do obejścia prawa".

Mając na uwadze powyższe ustalenia i obowiązujące przepisy, należy stwierdzić, iż Minister Klimatu i Środowiska nie ma podstaw do przychylenia się do wniosku Pana Prezesa „o aktualizację ewidencji lasów”. Jak wskazano wyżej, ewidencję gruntów i budynków prowadzi starosta, w którego kompetencjach jest przeprowadzenie analizy zapisów i klasyfikacji gruntów w prowadzonej ewidencji i podjęcie ewentualnych czynności, zmierzających do uaktualnienia tych zapisów, także w zakresie gruntów leśnych.

Jednocześnie przypominam, iż tutaj urząd nie sprawuje nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, w związku z czym nie ma kompetencji do ingerowania w sposób prowadzenia przez nie postępowań administracyjnych.

Z wyrazami szacunku

Paulina Hennig-Kłoska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ - podpisany cyfrowo/

Załącznik:
Klauzula RODO