

GRZEGORZ KLIMEK*

**GŁOSA
DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO W OLSZTYNIE
Z DNIA 30 WRZEŚNIA 2010 R. W SPRAWIE SYGN.
II SA/OL 382/10****

**PLAN URZĄDZENIA LASU JEST „SZCZEGÓLNYM PLANEM
ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO”**

Sprawa, w której zapadł glosowany wyrok, obejmuje kwestię konieczności uwzględniania w ewidencji gruntów i budynków ustaleń planów urządzenia lasu lub uproszczonych planów urządzenia lasu. Co istotniejsze, dotyczy także problemu, aczkolwiek nie bezpośrednio, charakteru prawnego tych aktów.

* Magister prawa, doktorant KPOŚ WPiA UMK w Toruniu.

** Treść orzeczenia dostępna w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: www.orzeczenia.nsa.gov.pl, LEX nr 753957



Stan faktyczny sprawy nie był złożony. Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w „(...)” wniósł o przeprowadzenie kontroli użytków gruntowych dla nieruchomości położonych w „(...)”, oraz zmianę dotychczasowego oznaczenia użytków w działkach z Bi – inne tereny zabudowane na Ls – czyli las. Prezydent Miasta odmówił wprowadzenia w rejestrze ewidencji gruntów i budynków zmiany oznaczenia użytku gruntowego w działkach podkreślając, że w odniesieniu do lasów ewidencję gruntów i budynków prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach w szczególności, w ewidencji uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu. Odwołując się Lasy Państwowe Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych podniosła, że o zaliczeniu gruntów do poszczególnych użytków gruntowych decydują między innymi informacje zawarte w operacie gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości. Odmawiając reformacji zakwestionowanego rozstrzygnięcia Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego wyjaśnił, że konieczność uwzględnienia w ewidencji gruntów i budynków ustaleń planów urządzenia lasu w zakresie granic i powierzchni lasów, stanowi regulację szczególną w stosunku do ogólnych zasad dotyczących sposobu uwzględniania i wprowadzania zmian w powszechnej ewidencji gruntów i budynków. Dlatego też zmiany w ewidencji nie mogą być dokonywane wbrew planom urządzenia lasów, które stanowią szczególny rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego takich terenów i przesądza o treści wpisów w ewidencji gruntów. Skarżąc powyższe rozstrzygnięcie organu odwoławczego Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych wywiodła, że lasem jest m.in. grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle. Z kolei zawarte w planie urządzenia lasu ustalenia, kwalifikujące dany grunt jako leśny, nie mogą być uznane za kryterium decydujące o dokonaniu zmiany użytku danego gruntu na las.



Oddalając skargę WSA w Olsztynie przytoczył treść art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹ eksponując zasadę, iż dla powszechnej ewidencji gruntów i budynków, przy ustalaniu zasięgu użytku gruntowego pod nazwą „las”, wiążące znaczenie mają ustalenia planów urządzenia lasów i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące ich granic i powierzchni. Nie jest możliwe uwzględnienie w powszechnej ewidencji gruntów i budynków granic i powierzchni lasu, które to nie wynikają z planu urządzenia danego lasu. Przepis ten w ocenie Sądu, stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad dotyczących sposobu uwzględniania i wprowadzania zmian w powszechnej ewidencji gruntów i budynków. W konkluzji Sąd stwierdził, że obowiązek aktualizowania danych objętych ewidencją gruntów i budynków, podlega ograniczeniu w stosunku do zmian dotyczących ustalania granic i powierzchni lasów. Zmiany te nie mogą być dokonywane wbrew planom urządzenia lasów, które stanowiąc szczególny rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego takich terenów przesądzają o treści wpisów w ewidencji gruntów.

Na wstępie trzeba zaznaczyć, iż przedmiotowy wyrok, w kontekście rozpatrywanej sprawy, ocenić należy jako prawidłowe rozstrzygnięcie, które harmonijnie wpisuje się w utrwaloną już na gruncie ustawy o lasach linię orzecniczą sądów administracyjnych². Analiza stanu faktycznego sprawy, stanowiącego punkt wyjścia dla glosowanego orzeczenia oraz konstatacje sądu, które legły u podstaw omawianego wyroku, pozwoliły na dokonanie trafnej interpretacji materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia. W pierwszej kolejności należy zatem przedstawić te konstrukcje normatywne, które były stosowane przez organy administracji, a następnie były przedmiotem uwagi judykatury.

¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435.

² Np.: wyrok NSA z dnia 23.07.2008 r., sygn. I OSK 1077/07, LEX nr 496231; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2008 r., sygn. I OSK 904/07, LEX nr 565655; wyrok NSA z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. I OSK 454/06, LEX nr 362471.



Zgodnie z art. 2 ust. 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³ „ewidencja gruntów i budynków to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami”. Artykuł 20 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy określa rodzaje informacji o gruntach, budynkach i lokalach, oraz ich właścicielach, które obejmuje ewidencja – są to dane przedmiotowe oraz dane podmiotowe. Dane przedmiotowe obejmują kompletne, tj. opisowe i graficzne informacje o gruntach, budynkach i lokalach, bez względu na osobę właściciela, natomiast dane podmiotowe obejmują informacje o osobach fizycznych i prawnych oraz jednostkach organizacyjnych, w których władaniu znajdują się grunty, budynki i lokale lub ich części. Art. 20 ust. 3a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi, że ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach. Zgodnie zaś z art. 3 ustawy o lasach, 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.

Jednakże w kontekście przedmiotowej sprawy zwrócić uwagę należy na art. 20 ust. 2 ustawy o lasach, który stanowi,



że w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu. Zatem, dla powszechnej ewidencji gruntów i budynków, przy ustalaniu obszaru lasu, wiążące znaczenie mają ustalenia planów urządzenia lasów i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące ich granic i powierzchni. Skutkiem tego nie jest możliwe uwzględnienie w powszechnej ewidencji gruntów i budynków granic i powierzchni lasu, które to nie wynikają z planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu. Z tego względu należy podjąć próbę przybliżenia charakteru prawnego planu urządzenia lasu.

Zgodnie z definicją ujętą w art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach plan urządzenia lasu to podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej, natomiast uproszczony plan urządzenia lasu to 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 (art. 6 ust. 1 pkt 7 tej ustawy). Ustawodawca zatem w ustawie o lasach nie wskazuje wprost formy prawnej planu urządzenia lasu, co nie oznacza, że nie próbowano jej określić. Zdaniem M. Geszprycha „plan urządzenia lasu jest nienazwanym źródłem prawa administracyjnego, mającym cechy aktu planistycznego, wywołującym skutki prawne charakterystyczne dla aktów prawa powszechnie obowiązującego”⁴, z kolei w ocenie B. Wierzbowskiego „plan urządzenia lasu stanowi akt planistyczny o charakterze wewnętrznym i nie może wiązać poza administracją publiczną”⁵. W. Radecki stwierdza natomiast, że „plan urządzenia lasu jest instrumentem planistycznym nie będącym aktem normatywnym,

⁴ M. Geszprych, *Problemy administracyjnoprawne w planowaniu urządzenia lasu – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2008, nr 1–2, s. 198.

⁵ B. Wierzbowski, *Prawo leśne*, [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski, wyd. V, s. 496–497.



aczkolwiek nie jest to dokument czysto wewnętrzny, skoro jest wiążący dla planowania przestrzennego”⁶. Natomiast K. Karpus wskazała m.in., że „plan urządzenia lasu pod względem treści jest klasycznym aktem planowania, będącym aktem prawa wewnętrznego, a nie źródłem prawa powszechnie obowiązującego”⁷. Mając na uwadze powyższe poglądy, które zasadniczo zasługiwałyby na odrębnej wyczerpującej omówieniu, zauważyć przyjdzie, iż charakter prawny planu urządzenia lasu (planu uproszczonego), to dość niejasne i kontrowersyjne zagadnienie w piśmiennictwie, wymagające pogłębionych studiów.

W dość szczupłych ramach niniejszego opracowania staram się jednak skoncentrować na analizie zaledwie pewnego wycinka zarysowanej problematyki związanego z porównaniem planu urządzenia lasu do planu zagospodarowania przestrzennego. W sprawie, w której wydano głosowane orzeczenie, charakter prawny planu urządzenia lasu nie był przedmiotem rozważań sądu. Niemniej jednak sąd określił plan urządzenia lasu, jako „szczególny plan zagospodarowania przestrzennego”. Abstrahując od tego, czy była to próba zdefiniowania planu, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że sąd tak „definiując” charakter planu, porównuje plan urządzenia lasu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak w mojej ocenie charakter planu bardziej zbliżony jest do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”. Celem studium jest między innymi określenie gospodarki przestrzennej w wymiarze praktycznym, przez co należy rozumieć całokształt działalności w zakresie przestrzen-

⁶ W. Radecki, *Ustawa o lasach*, wyd. III, 2008 r., s. 116.

⁷ K. Karpus [w:] B. Rakoczy. *Wybrane problemy prawa leśnego*, wyd. I, 2010, s. 60 i nast.

⁸ Dz. U. Nr 80, poz. 717.



nego zagospodarowania i użytkowania gruntów. Taki też cel, jedynie w węższym zakresie, ustawodawca formułuje dla planu wskazując, że zawiera sposoby prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej oraz wspiera zadania dotyczące zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych. Niewątpliwie zatem studium, jak i plan są wyrazem perspektywicznej polityki przestrzennej odnoszącej się do określonego obszaru. Nie budzi również wątpliwości okoliczność, że plan urządzenia lasu, jak i studium nie mają charakteru aktów normatywnych, bowiem zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹ źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Te ostatnie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły – takim więc źródłem jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, czego nie można powiedzieć ani o planie urządzenia lasu, ani o studium z tego względu, że nie zostały one w Konstytucji wymienione jako odrębny typ źródła prawa. Ponadto, plan urządzenia lasu jest zbliżony do studium w zakresie „związania organu stanowiącego prawo”. Plan urządzenia lasu, tak jak studium, determinuje ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o lasach w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych. Z kolei art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Związek pomiędzy studium a planem urządzenia lasu można wywieść również z faktu, iż jako akty kierownictwa wewnętrznego (akty tego typu nie mogą zawierać obowiązków bezpośrednio adresowanych do podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej) określają tylko kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu administracyjnego przy sporządzaniu, jako jeden z eta-

⁹ Dz. U. Nr 78, poz. 483



pów, projektu przyszłego aktu prawnego. Zasadność tego poglądu, jak słusznie wskazuje B. Rakoczy¹⁰, wzmacnia też definicja planu urządzenia lasu, w której ustawodawca wyraźnie odwołuje się do pojęcia dokumentu, a nie do pojęcia aktu prawnego. W doktrynie podnoszono również, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawnym, nawet w szerokim rozumieniu, lecz jest aktem polityki¹¹. Zatem plan urządzenia lasu, tak jak studium, nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego. Określa – jako akt planistyczny – jedynie politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnętrzne organy gminy w ich planach przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Zauważyć również należy, że brak charakteru normatywnego planu powoduje, iż jego postanowienia nie mogą wpływać na sytuację prawną obywateli i ich organizacji, a więc podmiotów spoza systemu podmiotów administracji publicznej.

Nie przesądzając jednak, jakimi motywami kierował się sąd określając plan urządzenia lasu, mianem planu zagospodarowania przestrzennego o charakterze szczególnym, analogia planu urządzenia lasu do studium wydaje się jak najbardziej dopuszczalna, chociażby z tego względu, że jako akty planowania ustalają pewne zadania, harmonogramy i sposób ich wykonania. Tak bowiem, jak postanowienia studium wiążą organ prawodawczy gminy w procesie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tak w ewidencji gruntów i budynków oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów. Oba akty można również uznać, ze względu na związanie organów wykonawczych ich postanowieniami, za podstawę działań w zakresie planowania i quasi dyrektyw określających zamierzenia w zakresie zagospodarowania określonego terenu.

Głosowany wyrok w kontekście stanu faktycznego, na kanwie którego został wydany, zasługuje na aprobatę. Dokonana

¹⁰ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. I, 2011 r., s. 101.

¹¹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, Samorząd terytorialny z 1995 r., nr 6, s. 48.



przez sąd interpretacja materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia oparta na wykładni literalnej doprowadziły do wydania trafnego rozstrzygnięcia utrzymującego w obrocie prawnym prawidłowe orzeczenie organu administracji. Paradoksalnie zauważyć należy, iż zarówno akceptacja zawartego w uzasadnieniu wyroku poglądu stanowiącego, że plan urządzenia lasu stanowi szczególny rodzaj planu zagospodarowania przestrzennego takiego terenu, jak też i jego negacja, pozostają bez wpływu na ocenę trafności samego rozstrzygnięcia, gdyż o jego treści przesądziły inne okoliczności. Dlatego też, w mojej ocenie, pozostaje pewien niedosyt wynikający z braku uzasadnienia stanowiska uznającego plan urządzenia lasu za szczególny plan zagospodarowania przestrzennego. W szczególności trudno oprzeć się wrażeniu, wobec nie przedstawienia przez sąd motywów, którymi się kierował formułując swój pogląd prawny, że komentowana teza została sformułowana nie tyle na potrzeby rozstrzygnięcia tej sprawy, ile raczej „przy okazji” jej rozstrzygania.

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

2/2012

