

Katarzyna Leśkiewicz

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## PRAWNE UWARUNKOWANIA ZMIANY LASU NA UŻYTEK ROLNY

1. Przedmiotem rozważań jest prawna problematyka zmiany lasu na użytek rolny uregulowana w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach<sup>1</sup>. Termin „las” definiuje ustawa o lasach<sup>2</sup>, natomiast „użytek rolny” – ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>3</sup>, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>4</sup> oraz inne przepisy<sup>5</sup>. Zagadnienie określone w tytule artykułu wiąże się zwłaszcza z prawną ochroną gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o lasach zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów, co wymaga uzyskania decyzji, którą w stosunku do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa wydaje dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, na wniosek nadleśniczego, a w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa – starosta – na wniosek właściciela lasu. Zakres rozważań wyznaczają zwłaszcza przepisy ustawy o lasach, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>6</sup> oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>7</sup>.

Zagadnienie zmiany lasu na użytek rolny było poruszane w literaturze prawniczej kilkakrotnie<sup>8</sup>, jednakże nie wyczerpano wszystkich wątków problemo-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 393, dalej: ustawa o lasach.

<sup>2</sup> Art. 3 ustawy o lasach.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1661, z późn. zm., dalej: ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1405, z późn. zm., dalej: ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego.

<sup>5</sup> Zob. § 59 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1034, z późn. zm., dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1661, dalej: ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, dalej: ustawa o planowaniu przestrzennym.

<sup>8</sup> Zob. bliżej K. Świdorski, *Zmiana lasu na użytek rolny*, „Casus” 2014, nr 4, s. 31–33; Ł. Dubiński, *Prawne instrumenty ochrony lasów*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instru-*

wych. W szczególności wskazano, iż formuła „szczególnie uzasadnionej potrzeby właściciela lasu” będąca przesłanką wydania decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny ma charakter odesłania „szacunkowego”<sup>9</sup>, a także że potrzeby właściciela lasu muszą być „szczególnie uzasadnione” w stopniu kwalifikowanym<sup>10</sup>.

Za podjęciem rozważań na temat określony w tytule przemawiają zwłaszcza względy praktyczne, a także teoretyczne. Gdy chodzi o te pierwsze, należy wskazać, że prawna regulacja zmiany lasu na użytek rolny budzi wątpliwości interpretacyjne przepisów ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie ulega wątpliwości, że przepis art. 13 ust. 2 ustawy o lasach odnosi się do prawnej ochrony gruntów leśnych, skoro w określonym tam zakresie ogranicza swobodę zmiany lasu na użytek rolny. Przede wszystkim do rozważań skłania potrzeba analizy przesłanek ujętych w dyspozycji przepisu art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, a co za tym idzie, poszukiwania odpowiedzi, w jakich okolicznościach możliwa jest zmiana lasu na użytek rolny w kontekście normatywnego wyrażenia „szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasu”.

Natomiast w płaszczyźnie teoretycznoprawnej rozważania mogą się zwłaszcza sprowadzać do ustaleń, czy decyzja w sprawie „zmiany lasu na użytek rolny” dotyczy „ustalenia innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych”, a więc czy służy przeznaczaniu lasu na cele nieleśne, czy stanowi ona szczególny tryb zmiany użytku gruntowego pod względem „katastralnym”. Pojawia się wątpliwość, czy w regulacji tej ustawodawca nawiązuje bardziej do uregulowań planowania i zagospodarowania przestrzennego, czy do rozwiązań przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego<sup>11</sup>. Ustawodawca posłużył się terminem „użytek”, co skłania do refleksji dotyczących znaczenia tego terminu.

Mając powyższe na uwadze, celem rozważań jest próba ustalenia, jakie okoliczności uprawniają organ do wydania decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny według ustawy o lasach, ponadto, czy wydanie wspomnianej decyzji wymaga uwzględnienia regulacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ramy artykułu nie pozwalają na wyczerpujące opracowanie zagadnienia, a jedynie zasygnalizowanie niektórych kierunków interpretacji powołanych przepisów. Struktura rozważań została podporządkowana celowi pracy. W pierwszej kolej-

---

*menty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 267–278; A. Ostrowska, *Zakres dyskrecjonalnej władzy organów administracji publicznej w sprawach dotyczących zmiany lasu na użytek rolny*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 339–352; A. Fogel, *Zmiana lasu na użytek rolny*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 2 10, s. 84–85.

<sup>9</sup> A. Ostrowska, *Zakres dyskrecjonalnej władzy organów administracji publicznej w sprawach dotyczących zmiany lasu na użytek rolny*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne...*, s. 343.

<sup>10</sup> A. Fogel, *Rozdział VII. Ochrona gruntów rolnych i leśnych*, (w:) W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, LEX/el. 2015.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2101, z późn. zm., dalej: Prawo geodezyjne i kartograficzne.

ności art. 13 ust. 2 ustawy o lasach zostanie odniesiony do uregulowań ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także innych przepisów.

2. Zmiana, o jakiej mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, możliwa jest wyłącznie w odniesieniu do „lasu”. Termin „las” definiuje art. 3 ustawy o lasach. Z uwagi na ramy artykułu nie sposób przeprowadzić analizy definicji legalnej lasu. W tym zakresie wypada odesłać do rozważań przeprowadzonych w literaturze, gdzie wskazuje się, że „las” w znaczeniu normatywnym, to las w sensie przyrodniczym, przestrzennym i przeznaczenia, które to kryteria muszą być spełnione łącznie<sup>12</sup>. Ponadto pojęcie lasu w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach nie ma charakteru jednorodnego<sup>13</sup>.

Zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych ochrona lasów polega m.in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne<sup>14</sup>, przy czym przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne należy rozumieć „ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych”<sup>15</sup>. Już w definicji legalnej przeznaczenia na cele nierolnicze lub nieleśne zawartej w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych widać, że w granicach ustawowej ochrony gruntów rolnych mieści się ich przeznaczenie także na cele leśne. Sytuacja, w której grunty rolne zostaną przeznaczone na cele leśne, nie będzie więc stanowiła zmiany przeznaczenia gruntów rolnych w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jednakże skutek odwrotny nie wystąpi w odniesieniu do gruntów leśnych. Przeznaczenie gruntów leśnych na cele rolnicze oznacza bowiem w świetle definicji „zmiany przeznaczenia” zmianę ich przeznaczenia podlegającą wymogom ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Przeznaczenie gruntu leśnego wiąże się z pojęciem gospodarki leśnej, o jakiej mowa w ustawie o lasach<sup>16</sup>. Ponadto przeznaczenie gruntu obejmuje sposób użytkowania, zaś przeznaczenie, które sprowadza się do ustalenia innego niż leśny sposób użytkowania, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego musi wykluczać „leśny” sposób użytkowania gruntów, a sytuacja taka wystąpi, „gdy na określonym terenie wyłączona albo chociażby ograniczona zostanie możliwość utrzymywania na nim roślinności leśnej, względnie – w przypadku gruntów związanych z gospodarką leśną – gdy dany teren nie będzie mógł być wyko-

<sup>12</sup> Tak A. Habuda, *Las i grunt leśny*, (w:) A. Habuda (red.), *Polskie prawo leśne*, Warszawa 2016, s. 105; pogląd taki wyraził także W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, s. 39; tak też J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 10 i n.; por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2015 r., II OSK 308/14, Legalis; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2009 r., IV CSK 353/08, Legalis; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2010 r., I CSK 258/09, Legalis.

<sup>13</sup> Na temat pojęcia lasu zob. bliżej: J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa...*, s. 10–22.

<sup>14</sup> Art. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

<sup>15</sup> Art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

<sup>16</sup> Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

rzystywany na potrzeby tej gospodarki albo możliwość takiego wykorzystania będzie ograniczona”<sup>17</sup>.

Natomiast zasadą w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody ministra ds. środowiska lub marszałka województwa, następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>18</sup>.

Powyższe prowadzić może do wniosku, iż ustawodawca uznaje za mieszczące się w ustawowej ochronie ograniczenia przeznaczania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów rolnych, co znaczy, że nie stanowi zmiany przeznaczenia sytuacja, gdy grunt rolny zostanie przeznaczony na cele leśne. Natomiast zmiana polegająca na przeznaczeniu gruntów leśnych na cele rolne podlega ograniczeniom wynikającym z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Na tym tle również „zmiana lasu na użytek rolny” oznaczać może zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. W literaturze wskazano, że art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o lasach stanowi *lex specialis* wobec art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdyż dotyczy wyłącznie lasów (a nie wszystkich kategorii gruntów leśnych wymienionych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych) i obejmuje jedynie zmianę lasu na użytek rolny, podczas gdy art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczy zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny, z tym że inny niż użytek rolny<sup>19</sup>. Należy jednak pamiętać, że „lasem” jest grunt o cechach wskazanych w art. 3 ustawy o lasach, a więc „leśny”.

3. W świetle przepisów ustawy o planowaniu przestrzennym – art. 4 ust. 1, narzędziem planowania w odniesieniu do lasu powinien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ponadto przede wszystkim należy wziąć pod uwagę również art. 20 ust. 1 ustawy o lasach oraz definicję „lasu” uregulowaną w art. 3 ustawy o lasach. Plan urządzenia lasu mimo swego podobieństwa do planu zagospodarowania przestrzennego<sup>20</sup> nie jest aktem prawa miejscowego<sup>21</sup>. Tym niemniej ustawodawca nakazuje uwzględnianie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego planów urządzenia lasu, co oznacza pośrednio

<sup>17</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2016 r., II OSK 2264/14, LEX nr 2108473.

<sup>18</sup> Art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

<sup>19</sup> A. Ostrowska, *Zakres dyskrejonalnej władzy organów administracji publicznej w sprawach dotyczących zmiany lasu na użytek rolny*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne...*, s. 341.

<sup>20</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2008 r., I OSK 844/07, LEX nr 496062.

<sup>21</sup> Por. także B. Wierzbowski, *Prawo leśne*, (w:) A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 496–497, oraz B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, LEX/el. 2011, komentarz do art. 6; tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 lipca 2008 r., I OSK 1077/07, Legalis; K. Karpius, *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, (w:) B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011, s. 59.

nadrzędność planu urządzenia lasu nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie.

Przywołane regulacje prowadzą do stwierdzenia, iż w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zmiana „lasu na użytek rolny”, o której mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, prowadzi do przeznaczenia gruntu o cechach „lasu” na cele „nieleśne”. Zatem zasadne jest pytanie o to, czy w postępowaniu o wydanie wspomnianej decyzji stosuje się wymóg uzyskiwania zgód – w odniesieniu zarówno do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, jak i innych właścicieli, i czy wydanie tej decyzji jest możliwe w braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uniemożliwiłby w ogóle zmianę lasu na użytek rolny. Naturalnie, w przypadku obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ orzekający w przedmiocie zmiany lasu zobowiązany jest uwzględnić przeznaczenie nieruchomości przewidziane w planie i wziąć tę okoliczność pod uwagę w kontekście przesłanki z art. 13 ust. 2 ustawy o lasach. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, przy czym każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w planie albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Zatem, gdy wniosek o wydanie decyzji na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o lasach nie odpowiada ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ nie jest uprawniony do wydania takiej decyzji. Z kolei w braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w literaturze zaprezentowano pogląd, z którym należy się zgodzić, iż możliwa jest zmiana przeznaczenia gruntu leśnego na nieleśny „bez przeprowadzania procedury odlesienia, lecz w ograniczonym zakresie, w formie decyzji przewidzianej w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach”<sup>22</sup>.

4. Rozważając przesłanki zmiany lasu na użytek rolny, należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 8 ustawy o lasach gospodarkę leśną prowadzi się według następujących zasad: powszechnej ochrony lasów; trwałości utrzymania lasów; ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów; powiększania zasobów leśnych. Szczególne znaczenie dla oceny analizowanego zagadnienia ma wymóg zapewnienia trwałości gospodarki leśnej, wydanie decyzji nie może więc doprowadzić do wycięcia lasu. Stąd ewentualna zmiana pozbawiająca las jego konstytutywnych cech stanowi wyjątek od wyraźnie określonych przez

<sup>22</sup> Tak A. Fogel, *Rozdział VII. Ochrona gruntów rolnych i leśnych*, (w:) W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo...*

ustawodawcę w art. 13 ust. 1 ustawy o lasach obowiązków właścicieli lasów, polegających na trwałym utrzymywaniu i zapewnieniu ciągłości użytkowania lasów (w zakresie zachowania w lasach roślinności leśnej – upraw leśnych i ponownego jej wprowadzania). Obowiązki te są z kolei konsekwencją podstawowych zasad prowadzenia gospodarki leśnej, określonych w art. 8 pkt 1–4 ustawy o lasach, tj. powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego<sup>23</sup> wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych.

5. Wyjątkowość zmiany lasu na użytek rolny na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o lasach widoczna jest także w regulacji służącej ochronie środowiska. W szczególności, przed wydaniem przedmiotowej decyzji, wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach<sup>24</sup>. Wskazuje się, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach pełni rolę prejudycjalną w stosunku do wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie decyzji<sup>25</sup>. Do powyższego trzeba dodać, iż nie każda zmiana lasu na użytek rolny będzie wymagać uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, skoro jej uzyskanie wymagane jest jedynie dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko<sup>26</sup>.

Wśród rodzajów przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko prawodawca nakazuje uwzględniać „zmianę lasu lub nieużytku na użytek rolny lub wylesienia mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu: jeżeli dotyczy lasów łąkowych, olsów lub lasów na siedliskach bagiennych, jeżeli dotyczy lasu będącego enklawą pośród użytków rolnych lub nieużytków, na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 tej ustawy; w granicach administracyjnych miast albo zmiana lasu lub nieużytku na użytek rolny lub wylesienia mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu, o powierzchni

---

<sup>23</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 stycznia 2014 r., II SA/Op 509/13, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-op-509-13/lasy\\_ora\\_zalesianie\\_gruntow\\_rolnych/35e0e1c.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-op-509-13/lasy_ora_zalesianie_gruntow_rolnych/35e0e1c.html).

<sup>24</sup> Art. 72 ust. 1 pkt 9 oraz art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. d lub art. 75 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2081, dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

<sup>25</sup> W. Jacyno, J. Rewkowska, (w:) T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Legalis/el. 2017.

<sup>26</sup> Na temat decyzji środowiskowych w przypadku zmiany lasu na użytek rolny zob. bliżej: W. Radecki, *Ustawa...*, s. 113 i n.

nie mniejszej niż 1 ha, inne” niż wymienione powyżej<sup>27</sup>. Natomiast w przypadku każdego obszaru Natura 2000 niezbędne będzie rozważenie, jakiego rodzaju działania mogą znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000<sup>28</sup>. Według K. Gruszeckiego, ustawodawca przy określaniu zakresu przedmiotowego oddziaływań stwierdził, że aby określony rodzaj działalności nie mógł być prowadzony na obszarze Natura 2000, powinien wpływać na chronione składniki środowiska przyrodniczego w sposób znacząco negatywny<sup>29</sup>.

6. Naturalną przesłanką, jakby się mogło wydawać, powinna być ewentualna potrzeba zmiany lasu na użytek rolny w związku z prowadzeniem działalności rolniczej w ramach gospodarstwa rolnego w rozumieniu Kodeksu cywilnego, na przykład w celu jego powiększenia. Właścicielom lasów prowadzącym gospodarkę leśną grunty rolne mogą nie być przydatne. Ustawodawca nie określił jednak wprost takiej przesłanki, lecz poprzestał na sformułowaniu ogólnikowego wymogu istnienia „szczególnie uzasadnionej potrzeby właściciela lasu”, a nie podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne. Już choćby z tego powodu zagadnieniu temu warto poświęcić więcej uwagi, choć ze względu na ramy opracowania, nie jest możliwa wyczerpująca analiza wskazanego wątku.

W orzecznictwie sądowym zmianę przeznaczenia lasu na użytek rolny celem powiększenia gospodarstwa rolnego traktuje się jako niedopuszczalną. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 października 2011 r., II OSK 1448/10<sup>30</sup>, uznał, iż za uwzględnieniem wniosku z art. 13 ust. 2 ustawy o lasach nie przemawia zamiar zwiększenia powierzchni gruntów rolnych, ani także zamiar rozpoczęcia eksploatacji na tym terenie złóż piasku i żwiru, nawet gdyby istnienie takich złóż potwierdzała opinia geologiczna sporządzona przez geologa dotycząca udokumentowania złóż powyższych kruszyw na danej nieruchomości. W innym orzeczeniu uznano także, że w świetle zasady ochrony zasobów leśnych, chęć powiększenia gospodarstwa rolnego i budowa siedliska nie uzasadnia wyjątkowej potrzeby zmiany lasu na użytek rolny<sup>31</sup>. Jednakże Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 2 marca

---

<sup>27</sup> Zob. § 3 pkt 86 i 87 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 71; por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 kwietnia 2015 r., II SAB/Gd 207/14; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2014 r., II OSK 2893/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r., II OSK 1483/11, LEX nr 1367291; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 września 2013 r., SAB/Łd 82/13, CBOSA.

<sup>28</sup> Art. 59 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

<sup>29</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX/el. 2017.

<sup>30</sup> LEX nr 1151880.

<sup>31</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 stycznia 2014 r., II SA/Op 509/13, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-op-509-13/lasy\\_oraz\\_zalesianie\\_gruntow\\_rolnych/35e0e1c.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-op-509-13/lasy_oraz_zalesianie_gruntow_rolnych/35e0e1c.html).

2010 r., II SA/Bk 783/09<sup>32</sup>, uznał za niezbędne zweryfikowanie w rozpoznawanej sprawie, czy grunt leśny jest jedynym gruntem znajdującym się w posiadaniu wnioskodawcy, na którym może on prowadzić własne gospodarstwo rolne, po ewentualnym jego odlesieniu. Fakt ten sąd uznał za istotny, gdyż w rozpoznawanej sprawie skarżący nie mieli innej alternatywnej nieruchomości, na której mogliby prowadzić planowaną działalność. Wydaje się jednak, iż istotnie właśnie powiększenie gospodarstwa rolnego, w skład którego miałyby wchodzić grunty rolne, po zmianie na podstawie decyzji opartej na art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, powinno być szczególną okolicznością uzasadniającą taką zmianę, dopuszczalną jedynie wyjątkowo, w sposób nienaruszający trwałości lasu<sup>33</sup>.

Wyrażono także pogląd, iż decydujący wpływ na rozstrzygnięcie organu mają okoliczności obiektywne oraz słuszny interes społeczny, przy czym przez pojęcie „interes społeczny” należy rozumieć również m.in. zachowanie dóbr związanych z ochroną przyrody środowiska<sup>34</sup>. Prezentowane poglądy wskazują, iż nie wystarczy wykazanie wystąpienia uzasadnionych potrzeb po stronie właściciela lasu, lecz konieczne jest przedstawienie ich szczególnego charakteru w stosunku do konkretnej nieruchomości. Szczególnie uzasadniona potrzeba musi więc być analizowana w kontekście rzeczywistych potrzeb w zestawieniu z zasadą ochrony i utrzymania lasów<sup>35</sup>. Interpretacje art. 13 ust. 2 ustawy o lasach w orzecznictwie sądów administracyjnych obrazują ważenie „interesów” i „wartości”, odnoszonych raczej do aspektów ekonomicznych wnioskodawców i ich sytuacji życiowej, które w praktyce jako jedyne są uznawane za uzasadniające zastosowanie wyjątkowego rozwiązania z art. 13 ust. 2 ustawy o lasach. Nad wyjątkową możliwością uregulowaną w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach przeważać jednak zawsze powinna zasada ochrony trwałości lasów.

## 7. WNIOSKI

Decyzja w sprawie zmiany lasu na użytek rolny, jaka może być wydana na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, jest indywidualnym aktem administracyjnym o charakterze *sui generis*. Zważywszy na to, że zmiana lasu na użytek rolny stanowi rozwiązanie dopuszczalne zupełnie wyjątkowo w kontekście celów ustawy o lasach (art. 1 pkt 1 oraz zasady prawa, o jakich mowa w art. 8 i 9 ustawy

<sup>32</sup> LEX nr 606610.

<sup>33</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 września 2016 r., II SA/Bk 463/16, LEX nr 2115153.

<sup>34</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lipca 2015 r., II SA/Go 312/15, LEX nr 1784345.

<sup>35</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2016 r., II OSK 1262/14, LEX nr 2034024.

o lasach), również okoliczności, w jakich może to nastąpić, należy rozpatrywać ściśle w granicach analizowanego przepisu. Wydaje się jednak, że jedną z takich szczególnych okoliczności uprawniających właściciela lasu do ubiegania się o decyzję w sprawie zmiany lasu na użytek powinna być szczególnie uzasadniona potrzeba właściciela polegająca na egzystencjalnej potrzebie powiększenia gospodarstwa rolnego. Wszakże grunty rolne mogą mieć znaczenie zwłaszcza dla rolników prowadzących gospodarstwo rolne.

Zmiana lasu na użytek rolny prowadzi więc do zmiany przeznaczenia gruntu i możliwego sposobu korzystania z niego. Podmiot wskazany w decyzji nabywa uprawnienie do wykorzystania lasu w sposób odmienny od jego właściwości, tj. na cele rolne. Jest to decyzja, która może być wydana bez zmiany ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego<sup>36</sup>, jednakże powinna ona uwzględniać uwarunkowania gospodarki leśnej (w tym planów urządzania lasów, uproszczonych planów urzędzenia lasów lub decyzji wydawanych na podstawie ustawy o lasach)<sup>37</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J., Leśkiewicz K., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017
- Dubiński Ł., *Prawne instrumenty ochrony lasów*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016
- Fogel A., *Rozdział VII. Ochrona gruntów rolnych i leśnych*, (w:) W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, LEX/el. 2015
- Fogel A., *Zmiana lasu na użytek rolny*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 10
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX/el. 2017
- Habuda A., *Las i grunt leśny*, (w:) A. Habuda (red.), *Polskie prawo leśne*, Warszawa 2016
- Jacyno W., Rewkowska J., (w:) T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Legalis/el. 2017
- Jagielski J., *Wpisy do rejestrów, ewidencji i innych urzędowych wykazów*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Legalis/el. 2012
- Karpus K., *Prawo leśne – plan urzędzenia lasu*, (w:) B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011
- Mączyński A., *Pojęcie i charakter prawny przydziału lokalu spółdzielczego*, „Rejent” 1994, nr 3
- Niewęglowski A., *Wyniki prac badawczych w obrocie cywilnoprawnym*, Warszawa 2010

<sup>36</sup> Por. A. Fogel, (w:) W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, LEX/el. 2015.

<sup>37</sup> Art. 19 ust. 3 ustawy o lasach.

- Ostrowska A., *Zakres dyskrecjonalnej władzy organów administracji publicznej w sprawach dotyczących zmiany lasu na użytek rolny*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, LEX/el. 2011
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011
- Świderski K., *Zmiana lasu na użytek rolny*, „Casus” 2014, nr 4
- Wierzbowski B., *Prawo leśne*, (w:) A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009

## LEGAL CONDITIONS OF FOREST CHANGE FOR AGRICULTURAL USE

### Summary

The subject of the paper is the legal issue of changing the forest for agricultural use regulated in art. 13 para. 2 of the Forest Act. The aim of the paper is an attempt to determine what circumstances empower the authority to issue a decision on changing the forest for agricultural use, according to the Forestry Act, and whether the issue of the said decision requires taking into account the provisions of the Act on the protection of agricultural and forest land. The decision on changing the forest for agricultural use, which may be issued on the basis of art. 13 para. 2 of the Forest Act is an administrative act of an individual sui generis. The solution contained in art. 13 para. 2 of the Forest Act does not require changing the use of forest land in the way of the local zoning plan.

### KEYWORDS

forest, agricultural use, forest land, protection of forest

### SŁOWA KLUCZOWE

las, przeznaczenie rolnicze, tereny leśne, ochrona lasu