

Ustawa o lasach

z dnia 28 września 1991 r. (Dz.U. Nr 101, poz. 444)

Tekst jednolity z dnia 5 kwietnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 788)

(zm.: Dz.U. 2017, poz. 624)

Spis treści

	Art.
Rozdział 1. Przepisy ogólne	1–6
Rozdział 2. Gospodarka leśna	7–14b
Rozdział 3. Lasy ochronne	15–17
Rozdział 4. Plan urządzenia lasu	18–25
Rozdział 5. Zasady udostępniania lasów	26–31
Rozdział 6. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe . .	32–36
Rozdział 6a. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych	37–44
Rozdział 7. Służba Leśna	45–49
Rozdział 8. Gospodarka finansowa w Lasach Państwowych	50–59
Rozdział 9. (<i>uchylony</i>)	60–66
Rozdział 9a. Administracyjne kary pieniężne	66a–66i
Rozdział 10. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe	67–82

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa:

- 1) zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową;
- 2) zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów:

- a) rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz.Urz. UE L 347 z 30.12.2005, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2173/2005”,
- b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010, str. 23), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 995/2010”.

Spis treści

	Nb
1. Zakres przedmiotowy ustawy	1
2. Charakter zasad	2
3. Zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów	3

- 1 1. Zakres przedmiotowy ustawy.** Przepis określa zakres przedmiotowy ustawy, który obejmuje zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową. Poszczególne zwroty wymienione w art. 1 pkt 1 wyjaśnione zostały w „słowniczku” zawartym w art. 6 LasU (zob. komentarz do art. 6). Przede wszystkim w pkt 1 mowa jest o „zasadach”, przy czym odrębnie ustawodawca potraktował zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych od zasad gospodarki leśnej, a ponadto powiązał je z innymi elementami środowiska i gospodarką narodową, co – jak zauważono w literaturze – jest zabiegiem nielogicznym (por. *W. Radecki*, *Lasy Komentarz*, s. 33). W treści art. 1 pkt 1 LasU występuje odwołanie do innych elementów środowiska, przez co ustawodawca nawiązuje do funkcji ochronnej i prewencyjnej, a w odniesieniu do gospodarki narodowej – do funkcji gospodarczej (tak *B. Rakoczy*, *Lasy Komentarz*, s. 19).
- 2 2. Charakter zasad.** Wskazać trzeba, iż w istocie art. 1 pkt 1 LasU odnosi się do zasad w sensie normatywnym, które wyznaczają zakres przedmiotowy. O zasadach prawa mówić można w różnych aspektach i znaczeniach terminologicznych (por. *M. Kordela*, *Zasady*

prawa. Studium teoretycznoprawne, Poznań 2012; *S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński*, Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1974; *P. Litwiniuk*, Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP, *Studia Iuridica Agraria* 2013, s. 119; *M. Woźniak*, Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego (próba systematyzacji), *Rej.* 2011, Nr 6, s. 121–138; *K. Ziemiński*, Zasady ogólne prawa administracyjnego, Poznań 1989; *A. Wiktorowska*, Teoretycznoprawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, *Studia Prawa Publicznego* 2013, Nr 2, s. 13, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/11138/1/wiktorowska.pdf>, dostęp 20.11.2016 r.; *S. Prutis* (red.), Wokół zasad prawa cywilnego, Białostockie Studia Prawnicze, Białystok 2008). W szczególności zasady prawa służyc mogą określeniu pewnego typu ukształtowania jakiejś instytucji prawnej odnoszącej się do określonych spraw i w tym sensie są to zasady prawa w znaczeniu opisowym, a zasady prawa w podstawowym znaczeniu – dyrektywalnym – oznaczają dyrektywy postępowania jakiegoś rodzaju, które z kolei dzielą się na te oparte na tekście prawnym i mające charakter wiążący oraz na „zasady-postulaty”, które nie mają oparcia w przepisach [tak *S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński*, Zasady prawa, s. 25 i n.; *S. Wronkowska*, Sposoby pojmowania „zasad prawa” (Dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN), *PiP* 1972, Nr 10, s. 167]. Zasady ogólne są także uznawane za reguły systemowe (*P. Pietrasz*, Funkcje i istota zasad ogólnych postępowania podatkowego według polskiej Ordynacji Podatkowej, <https://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava-finance/Pietrasz.pdf>, dostęp 20.11.2016 r.). Według nowszej koncepcji *M. Kordeli* zasady prawa to normy nakazujące realizowanie określonej wartości (*M. Kordela*, Zasady prawa, s. 270). W świetle powyższych uwag można stwierdzić, iż w artykule 1 pkt 1 LasU ustawodawca nawiązał do zasad prawa – zachowania, ochrony, powiększania zasobów leśnych, jako wiążących prawnie norm. Zasady prawa w praktyce stanowią punkt odniesienia w interpretacji przepisów. Ich sens prawny można analizować także w kontekście wartości, jakie realizują. Wymienione w art. 1 pkt 1 LasU zasady, obok innych uregulowanych w art. 8 LasU, stanowią obowiązujące „elementy” LasU, a zatem mogą być kwalifikowane jako „obowiązujące” (na temat znaczenia tych zasad w świetle LasU zob. komentarz do art. 6). Nie ulega wątpliwości, iż poprzez odwołanie do zasad określonych w przepisie, ustawodawca wyznacza zakres

ustawy jako obejmujący zarówno elementy ochrony środowiska, w tym aspekty przyrodnicze, jak i kwestie gospodarcze.

- 3 3. Zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów.** Ponadto komentowany przepis wskazuje, że zakresem przedmiotowym LasU objęte są zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów rozporządzeń Nr 2173/2005 oraz Nr 995/2010. Wspomniane przepisy rozporządzenia Nr 2173/2005 stanowią realizację planu działania UE w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT), będącym pierwszym krokiem na drodze do uregulowania kwestii nielegalnego wycięcia drewna i związanego z tym handlu. Chodzi o przeprowadzenie reformy zarządzania i tworzenia odpowiednich „zdolności”, wspieranych przez działania ukierunkowane na rozwijanie wielostronnej współpracy oraz uzupełniające środki po stronie popytu, służące zmniejszeniu zużycia nielegalnie pozyskanego drewna, jak również przyczyniające się do osiągnięcia szerszego celu, jakim jest zrównoważona gospodarka zasobami leśnymi w państwach produkujących drewno (pkt 2 preambuły do rozporządzenia Nr 2173/2005). Utworzenie systemu zezwoleń ma służyć zapewnieniu, że wyłącznie produkty z drewna, które zostało pozyskane legalnie, zgodnie z prawem krajowym państwa produkującego drewno, mogą być przywożone do UE (pkt 3 preambuły do rozporządzenia Nr 2173/2005). System zezwoleń w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa nazywany „systemem zezwoleń FLEGT” oznacza wydawanie zezwoleń na wywóz produktów z drewna z państw partnerskich do Wspólnoty oraz wdrożenie go we Wspólnocie, w szczególności jego przepisów dotyczących kontroli granicznych (art. 1 pkt 2 rozporządzenia Nr 2173/2005). Gdy chodzi o rozporządzenie Nr 995/2010, reguluje ono obowiązki podmiotów wprowadzających drewno do obrotu. Służyć ma w założeniu, poczynionemu przez ustawodawcę, zwalczaniu zjawiska nielegalnego pozyskiwania drewna, stanowiącego zagrożenie dla lasów, które jest częścią procesu wylesiania i degradacji lasów, zagraża różnorodności biologicznej i szkodzi zrównoważonej gospodarce leśnej oraz rozwojowi lasów i wielu innych niekorzystnych skutków (pkt 3 preambuły do rozporządzenia Nr 995/2010). W szczególności rozporządzenie Nr 995/2010 ustanawia zakaz wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów pochodzących z takiego drewna i nakłada na podmioty różnorakie obowiązki związane z zasadą

tw. identyfikacyjności (*traceability*), stosowania „systemów zasad należytej staranności”, a także odpowiednie obowiązki dotyczące kontroli na właściwe organy. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, by sankcje za naruszenie przepisów były „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”. Stosowne przepisy sankcjonujące zakazy określone prawem UE zawarte są w art. 66a–66i LasU. Są to przepisy, jak wskazuje tytuł rozdziału 9a LasU, regulujące „administracyjne kary pieniężne”. Szerzej zob. komentarz do art. 66a LasU.

Art. 1a. [Przywóz drewna do Unii Europejskiej, regulacje prawne]

Sprawy dotyczące:

- 1) przywozu drewna do Unii Europejskiej określają przepisy rozporządzenia nr 2173/2005;**
- 2) wprowadzania do obrotu drewna i produktów z drewna oraz zbywania i nabywania drewna i produktów z drewna wprowadzonych do obrotu, w tym przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, określają przepisy rozporządzenia nr 995/2010.**

Spis treści

	Nb
1. Sprawy dotyczące przywozu drewna	1
2. Wprowadzanie do obrotu drewna i produktów z drewna oraz zbywania i nabywania drewna i produktów z drewna wprowadzonych do obrotu	2

1. Sprawy dotyczące przywozu drewna. Przywóz oznacza dopuszczenie produktów z drewna do swobodnego obrotu w rozumieniu art. 79 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/1992 z 12.10.1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (art. 2 pkt 11 rozporządzenia Nr 2173/2005). Przywóz do UE produktów z drewna wywiezionych z państw partnerskich jest zakazany, jeżeli dostawa nie jest objęta zezwoleniem FLEGT (art. 4 ust. 1 rozporządzenia Nr 2173/2005), za wyjątkiem produktów z drewna gatunków wymienionych w załącznikach A, B i C do rozporządzenia Rady (WE) Nr 338/97, które są zwolnione ze wspomnianego wymogu (art. 4 ust. 3 rozporządzenia Nr 2173/2005). Przywóz produktów z drewna na podstawie zezwolenia FLEGT wydane dla uczestnika rynku

jest dozwolony w okresie ważności tego zezwolenia (art. 5 ust. 1 zd. 2 rozporządzenia Nr 2173/2005). Produkty z drewna wywożone z państwa partnerskiego i wprowadzane do UE przez jakikolwiek punkt celny muszą być objęte zezwoleniem tego państwa partnerskiego, stwierdzającym, że dane produkty z drewna zostały wykonane z krajowego drewna, którego wyrąb był legalny lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z przepisami krajowymi, jak określono w odpowiedniej umowie o partnerstwie. Natomiast do organów państw członkowskich należy kontrolowanie, czy każda dostawa drewna objęta jest ważnym zezwoleniem przed dopuszczeniem takiej dostawy do swobodnego obrotu w UE. Szerzej zob. komentarz do art. 1, 66a, 66b, 66c i 66f.

- 2 2. Wprowadzanie do obrotu drewna i produktów z drewna oraz zbywania i nabywania drewna i produktów z drewna wprowadzonych do obrotu.** Według rozporządzenia Nr 995/2010 drewno i produkty z drewna oznaczają drewno i produkty z drewna określone w załączniku do tego rozporządzenia, z wyjątkiem produktów z drewna lub części składowych takich produktów wytworzonych z drewna lub z produktów z drewna, których cykl życia zakończył się i w innym przypadku zostałyby one usunięte jako odpady. Wyrażenie „wprowadzanie do obrotu” oznacza dostarczenie odpłatnie lub nieodpłatnie – dowolnym sposobem i niezależnie od stosowanej techniki sprzedaży – drewna lub produktów z drewna po raz pierwszy na rynek wewnętrzny do celów dystrybucji lub wykorzystania w ramach działalności handlowej (rozporządzenie Nr 995/2010). Termin ten obejmuje także dostawę przy zastosowaniu środków porozumiewania się na odległość określonych w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z 25.10.2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L Nr 304, s. 64 ze zm.) i poprzednio obowiązującej dyrektywie 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.5.1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (Dz.Urz. UE L Nr 144, s. 19 ze zm.). Dostarczanie na rynek wewnętrzny produktów z drewna wytworzonych z drewna lub produktów z drewna już wprowadzonych do obrotu na rynku wewnętrznym nie stanowi „wprowadzania do obrotu”. Wprowadzanie do obrotu drewna i produktów z drewna oznaczać będzie zatem jaką-

kolwiek czynność podjęta w jakikolwiek sposób, także przez Internet, polegającą na umieszczeniu na rynku wewnętrznym wymienionych produktów, po raz pierwszy do celów dystrybucji lub wykorzystania w ramach działalności handlowej. Wyrażeniem tym nie będą objęte dalsze czynności, następcze po wymienionych w definicji i takie, które nie będą realizowane na rynku wewnętrznym. Istotne jest bowiem, by odbywały się one na rynku wewnętrznym, a więc unijnym. Budowanie rynku wewnętrznego było jednym z ważniejszych celów Wspólnoty Europejskiej, jego filarem stały się swobody wymiany towarów, usług i kapitału (*M. Herdegen*, Prawo europejskie, Warszawa 2006, s. 190 i n.). Wprowadzanie do obrotu określonych w komentowanym przepisie produktów poddane zostało szczegółowym wymogom prawnym, w tym m.in. zasadom należytej staranności, zasadzie (*traceability*) identyfikowalności.

Art. 2. [Zakres stosowania]

Przepisy ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności.

Spis treści

	Nb
1. Forma własności	1
2. Konsekwencje prawne zastosowania ustawy o lasach do lasów prywatnych	2

1. **Forma własności.** Ustawę stosuje się niezależnie od tego, czy las stanowi własność Skarbu Państwa, czy podmiotu prywatnego. Odwołanie w treści przepisu do „formy własności” wydaje się anachroniczne. Bardziej właściwe byłoby wskazanie w treści przepisu, iż ustawę stosuje się do lasów bez względu na to, komu przysługuje prawo własności. Prawo własności może przysługiwać „każdemu” zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, niezależnie od statusu prawnego danej jednostki. Naturalnie chodzi o każdego, kto w świetle KC może być podmiotem prawa. W literaturze zwraca się uwagę na wyróżnianie rodzaje własności (zob. bliżej *B. Rakoczy*, Lasy Komentarz, s. 24).

2. **Konsekwencje prawne zastosowania ustawy o lasach do lasów prywatnych.** Zastosowanie przepisów LasU do lasów prywatnych

oznacza, iż właściciel lasu zobligowany jest przestrzegać wymogów ustawy, w tym zasad prawa w niej określonych, z których to zasad wynikają określone obowiązki. Nadto, często, przepisy LasU wyłączają zastosowanie innych ustaw z racji swego szczególnego charakteru. Przykładowo, w odniesieniu do drzewostanu znajdującego się w lasach organy administracji nie mają kompetencji do wydawania decyzji zezwalających na usunięcie drzew, jak ma to miejsce w odniesieniu do drzew i krzewów rosnących na innych nieruchomościach na podstawie art. 83 OchrPrzyrodU. Wycinanie drzewostanu polegające na pozyskiwaniu drewna odbywa się na podstawie planów urządzania lasów bądź decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej (post. NSA z 12.8.2005 r., II OW 21/05, Legalis). Przepisy LasU nie mają zastosowania do nieruchomości oddanych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 38 ust. 2, art. 40 i 46 ust. 3 nieobowiązującej już ustawy z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) w zarząd państwowej jednostce organizacyjnej (tak wyr. WSA w Szczecinie z 18.3.2004 r., SA/Sz 513/02, Legalis).

Art. 3. [Pojęcie]

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.

Spis treści

	Nb
1. Kryteria kwalifikacji	1
2. Grunt leśny. Nieruchomość leśna	2

3. Nieistotność stosunków własnościowych	3
4. Pojęcie „las” w orzecznictwie sądowym	4
5. Kryterium powierzchni	5
6. Znaczenie danych z ewidencji gruntów i budynków	6
7. Przeznaczenie gruntu do produkcji leśnej	7
8. Produkcja leśna	8
9. Grunt związany z gospodarką leśną	9
10. Grunt związany z gospodarką leśną zajęty pod budynki . .	10
11. Grunt przejściowo pozbawiony roślinności leśnej	11
12. Grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej drogi leśne	12
13. Grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej urządzenia turystyczne	13
14. Podział nieruchomości	14

1. **Kryteria kwalifikacji.** W piśmiennictwie wskazuje się na różne 1 możliwości kwalifikacji lasu: według kryterium przyrodniczego, przestrzennego czy przeznaczenia oraz związku z gospodarką leśną (W. Radecki, Lasy Komentarz, s. 36). Podkreślić należy jednak, że przepisy LasU definiują las w sensie prawnym. W dwóch istotnych orzeczeniach SN wskazał, iż o tym, czy mamy do czynienia z lasem w rozumieniu komentowanego przepisu, decyduje rzeczywisty stan gruntu i cel, do którego grunt jest wykorzystywany, przy czym są to kryteria wystarczające dla stwierdzenia istnienia lasu. Natomiast tak przeznaczenie do produkcji leśnej, jak i dane ujawnione w ewidencji gruntów i budynków nie mają rozstrzygającego znaczenia. Gdy chodzi o kryterium przeznaczenia, zdaniem SN jest ono istotne dla gruntu, który jest przejściowo pozbawiony roślinności leśnej, ale także na przyszłość (wyr. SN z 28.1.2009 r., IV CSK 353/08, Legalis; wyr. SN z 28.1.2010 r., I CSK 258/09, Legalis). Powyższe interpretacje wymagają jednak szerszego komentarza z uwagi na to, że nie są bezdyskusyjne, o czym niżej.

2. **Grunt leśny. Nieruchomość leśna.** Definicja lasu rozpoczyna się 2 od stwierdzenia, iż lasem w rozumieniu ustawy jest grunt o cechach określonych w tym przepisie, a nie „nieruchomość gruntowa” lub „grunt leśny”. Należy jednak odnotować, iż ustawodawca używa obu terminów w różnych regulacjach. Przykładowo, w przepisach art. 8 ust. 2 pkt 1 NierCudzU występuje termin „nieruchomość leśna”, natomiast w przepisach art. 2 ust. 2 OchrGrU występuje termin „grunty leśne”, którymi są grunty określone jako las w przepisach LasU oraz

zrekultywowane do potrzeb gospodarki leśnej i pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Natomiast w świetle regulacji art. 8 ust. 2 pkt 1 NierCudzU SN przyjął, iż nieruchomością leśną jest nieruchomość o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryta roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym i faktycznie wykorzystywana jako las (wyr. SN z 28.1.2010 r., I CSK 258/09, Legalis). Ustawodawca nie utożsamia terminu „grunt leśny” z pojęciem „nieruchomość gruntowa” według art. 46 § 1 KC, zgodnie z którym nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. W świetle pojęcia nieruchomości gruntowej według KC istotne jest, że stanowią one części powierzchni ziemskiej jako „odrębny przedmiot własności”, co nie ma jednak znaczenia dla ustalenia istnienia w danej sytuacji faktycznej lasu (por. uwagi do pkt 3 poniżej).

- 3 3. Nieistotność stosunków własnościowych.** Zdaniem NSA przepisy komentowanej ustawy nie dają podstaw, aby przyjąć, że lasem jest wydzielony grunt jako nieruchomość gruntowa o przypisanym do danego podmiotu stosunku prawnym o charakterze majątkowym (wyr. NSA z 2.10.2015 r., II OSK 308/14, Legalis; por. także *B. Wierzbowski*, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2007, s. 37). O zakresie rozumienia tego pojęcia decydowałoby uprawnienie o charakterze cywilnym. W ocenie NSA definicja lasu pozostaje bez związku z pojęciem „nieruchomość gruntowa” oraz uprawnień majątkowych przysługujących do tej nieruchomości. Jeśli chodzi o art. 3 pkt 1 lit. a LasU, konieczne jest uwzględnienie przedmiotowe tego pojęcia, czyli objęcie badaniem jako zwartej powierzchni także działek położonych w bezpośrednim sąsiedztwie (kryterium zwartości). Nie jest wystarczające zbadanie pod kątem kryterium określonego w art. 3 pkt 1 LasU jedynie działki skarżących w części oznaczonej symbolem Ls. Powyższe oznacza, iż granic lasu w znaczeniu ustawowym nie wyznacza zakres prawa własności, lecz teren o zwartym charakterze, co narzuca każdorazowo konieczność badania cech nieruchomości sąsiednich z nieruchomością badaną. Jednocześnie bez znaczenia jest „wola właściciela” gruntu, wpisanego do ewidencji gruntów i budynków jako las, pod względem tego, czy prowadzi gospodarkę (produkcję) leśną lub czy zamierza albo nie zamierza jej prowadzić. Tym samym nie ma podstaw do tego, aby

wola właściciela w zakresie prowadzenia produkcji leśnej decydowała o tym, czy dany grunt wpisany do ewidencji gruntów jako las odpowiada pojęciu „las”. Zadania dotyczące gospodarki leśnej mogą zostać ukształtowane przez akt administracyjny (wyr. NSA z 9.9.2015 r., II OSK 95/14, Legalis).

4. Pojęcie „las” w orzecznictwie sądowym. Sąd Najwyższy uznał, iż w świetle art. 3 pkt 1 LasU za las należy uznać także grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium z art. 3 pkt 1 lit. a, b i c LasU, a więc nie jest przeznaczony do produkcji leśnej, nie stanowi rezerwatu przyrody ani nie został wpisany do rejestru zabytków (wyr. SN z 28.1.2009 r., IV CSK 353/08, Legalis). W omawianej sprawie starosta powiatu wniósł do pozwanej spółki jako wkład niepieniężny nieruchomości, której status prawny był sporny. W szczególności chodziło o ustalenie, czy stanowiła ona las w rozumieniu art. 3 LasU. Sporna była wykładnia art. 3 pkt 1 LasU pod względem tego, czy za las może być uznany każdy grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną, drzewami i krzewami oraz runem leśnym, czy też grunt taki musi nadto spełniać jedno z kryteriów wymienionych pod literą a, b lub c. Istotne jest, że w chwili zawierania umowy przedmiotowa nieruchomość była porośnięta lasem, a w ewidencji gruntów była oznaczona jako „Tr – tereny różne”. Z interpretacji art. 3 pkt 1 lit. a–c LasU zaprezentowanej przez SN wynika, iż dla stwierdzenia istnienia lasu wystarczy wystąpienie jedynie przesłanek z art. 3 pkt 1 LasU, jednakże każda z przesłanek wymienionych w art. 3 pkt 1 lit. a, b, c LasU stanowi odrębną możliwość kwalifikacji. Zatem lasem może być grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony, ale nie musi być przeznaczony do produkcji leśnej, rezerwatem przyrody czy wchodzić w skład parku narodowego, jak też nie musi być wpisany do rejestru zabytków. Te ostatnie wymienione wymogi-kryteria, zgodnie ze stanowiskiem SN, dotyczą gruntów o obszarze co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej (por. także *B. Wierzbowski*, Głosa do uchwały SN z 14.4.1994 r., III CZP 46/94, Teza Nr 2 5001/2, OSP 1995, Nr 1, poz. 4). Co więcej, SN wskazał, iż nie można przypisać oznaczeniu w ewidencji spornej nieruchomości

jako „tereny różne” rozstrzygającego znaczenia. Przeciwnie, zdaniem SN decyduje rzeczywisty stan gruntu, rzeczywisty cel, na który był wykorzystywany w chwili zawarcia kwestionowanej umowy. Powyższa interpretacja ustawowej definicji lasu została podzielona także w wyr. SN z 28.1.2010 r., I CSK 258/09, Legalis. Przedstawione stanowisko SN nie jest przekonujące dla niektórych przedstawicieli doktryny. A. *Habuda* wskazuje, iż kryterium przeznaczenia nie jest tylko dodatkowym kryterium dotyczącym gruntów tylko przejściowo pozbawionych roślinności leśnej, ale znaczącym dla prawnego pojęcia lasu, a kryteria przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia powinny być spełnione łącznie (tak A. *Habuda*, Las i grunt leśny, w: A. *Habuda* (red.), Polskie prawo leśne, Warszawa 2016, s. 105; wcześniej pogląd taki wyraził W. *Radecki*, Lasy Komentarz, s. 39). Wskazać trzeba także na odmienne od wyrażonego przez SN stanowisko NSA, które zwraca uwagę na podstawowe kryteria kwalifikacji, wymieniając wśród nich również przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia, które muszą być spełnione łącznie, by można było mówić o lesie w znaczeniu art. 3 pkt 1 LasU (wyr. NSA z 2.10.2015 r., II OSK 308/14, Legalis). Treść uzasadnienia tego wyroku warto szerzej skomentować. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, iż dla ustalenia, że grunt jest lasem w znaczeniu prawa administracyjnego, konieczne jest spełnienie nie tylko kryterium przyrodniczego (pokrycie roślinnością leśną) i kryterium przestrzennego (zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha), lecz także kryterium przeznaczenia (do produkcji leśnej; art. 3 pkt 1 lit. a LasU) bądź jednej z pozostałych przesłanek z lit. b (grunt stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego) czy lit. c (grunt wpisany do rejestru zabytków). Natomiast z punktu widzenia rozumienia pojęcia „las” istotne jest, **czy spełnia on wszystkie kryteria określone w art. 3 pkt 1 lit. a–c LasU** (podkreśl. własne), a kryteria podstawowe: przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia, muszą być spełnione łącznie, by można było mówić o lesie w znaczeniu art. 3 pkt 1 LasU. W innym orzeczeniu NSA uznał, iż to, że dany grunt jest lasem w znaczeniu przyrodniczym, nie oznacza, że jest lasem w znaczeniu prawnym (*vide* wyr. NSA z 23.4.2013 r., I OSK 1983/11, niepubl.).

- 5 5. **Kryterium powierzchni.** Z treści art. 3 pkt 1 LasU wynika, iż zwarta powierzchnia (a więc nierozproszona) co najmniej 0,10 ha (a zatem minimum 1000 m²) w pierwszej kolejności, a następnie występowanie roślinności leśnej (upraw leśnych) – drzew i krzewów

oraz runa leśnego lub przejściowo jej pozbawionego – są elementami definicji lasu.

6. Znaczenie danych z ewidencji gruntów i budynków. Przepis art. 3 LasU nie odsyła do żadnych źródeł formalnych pozwalających na rozstrzygnięcie, czy mamy do czynienia z lasem w rozumieniu LasU. W wyroku NSA z 29.6.2006 r., II FSK 1506/05, Legalis, stwierdzono, że o tym, czy dany grunt jest lasem w rozumieniu art. 3 pkt 1 LasU, decyduje – co do zasady – w pierwszej kolejności zapis w ewidencji gruntów i budynków.

Wskazać jednak należy, że nie zawsze opis użytku gruntowego wskazujący na grunty leśne w ewidencji gruntów i budynków będzie lasem w rozumieniu art. 3 LasU. Fakt, iż ustawodawca nie traktuje gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako las za spełniające wymogi definicji lasu według art. 3 LasU, świadczyć może choćby regulacja art. 37a ust. 1 LasU, gdzie prawem pierwokupu obejmuje z osobna grunt oznaczony w ewidencji gruntów i budynków jako las oraz grunt, o którym mowa w art. 3 LasU, czyli w definicji legalnej lasu. Gdyby ustawodawca uznawał, że oznaczenie gruntu leśnego w ewidencji gruntów i budynków oznacza jednocześnie las wedle art. 3 LasU, nie czyniłby tego rozróżnienia, albowiem wystarczyłoby wskazać, iż prawem pierwokupu objęte są grunty stanowiące las zdefiniowany w art. 3 LasU. Tymczasem dokonane w przepisie art. 37a LasU rozróżnienie przemawia za tym, by nie traktować oznaczeń użytków leśnych w ewidencji gruntów i budynków automatycznie jako lasu w rozumieniu art. 3 LasU, albowiem tak być może i często w praktyce jest, ale – co do zasady – nie zawsze wniosek taki będzie prawidłowy. Stosownie do art. 20 ust. 3a PrGeodKart, ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach. Z kolei według art. 20 ust. 3 PrGeodKart grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przez którą zgodnie z art. 2 pkt 12 PrGeodKart rozumie się podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb. Sprawy dotyczące użytków gruntowych oraz dokonywania zmian w tym zakresie regulują przepisy PrGeodKart oraz EwGriBudR. O zaliczeniu gruntów do poszczególnych rodzajów użytków gruntowych decyduje faktyczny sposób wykorzystania gruntów, ustalony w oparciu o kryteria wymienione w załączniku Nr 6 do EwGriBudR. W szczególności przepisy § 68 ust. 2 pkt 1

i 2 EwGriBudR stanowią, iż grunty leśne dzielą się po pierwsze na lasy oznaczone symbolem – Ls, a po drugie na grunty zadrzewione i zakrzewione, oznaczone symbolem – Lz. Las, wedle załącznika Nr 6 do EwGriBudR, oznacza „las” w rozumieniu przepisów ustawy LasU. Natomiast grunty zadrzewione i zakrzewione Lz stanowią grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze niż 0,1000 ha, a także tereny wymienione w treści załącznika Nr 6. Granicę między lasem a gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi determinuje powierzchnia gruntu (do 1000 m² będą to grunty zadrzewione i zakrzewione Lz, a 1000 m² i ponadto – las). Należy jednak pamiętać, iż dane ujawnione w ewidencji w zakresie opisu użytku gruntowego nie zawsze są aktualne. Starosta nie ma jednak kompetencji do ustalania granic i powierzchni lasu, albowiem zgodnie z art. 20 ust. 2 LasU w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu. Na tym tle istotne są aktualizacje i inwentaryzacje zasobów leśnych i innych czynności wykonywanych przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej z siedzibą w Warszawie (art. 21a ust. 1 LasU). Naturalnie pojawia się pytanie, w jaki sposób zaktualizować dane w ewidencji gruntów i budynków, gdy figuruje w niej inny użytek gruntowy, a w terenie na gruncie faktycznie występuje las w znaczeniu art. 3 pkt 1 LasU oraz brakuje planu urządzenia lasu. Przy wskazanych ograniczeniach z art. 20 ust. 2 LasU wymagana jest uprzednia aktualizacja ewidencji gruntów i budynków (por. komentarz do art. 21a). W szczególności dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów (art. 19 ust. 3 LasU). Często będzie tak, że grunt leśny wpisany w ewidencji gruntów jako las będzie lasem w rozumieniu art. 3 LasU, jeśli możliwe będzie ustalenie, czy użytek wskazany jako leśny w obrębie danej działki stanowi las w rozumieniu art. 3 pkt 1 LasU. Istotne znaczenie będzie miało także to, czy zaistnieje cecha „zwartości”, o czym przesądzać mogą także działki położone w bezpośrednim sąsiedztwie interesującej nas działki ewidencyjnej. Może bowiem nie być wystarczające zbadanie pod kątem kryterium określonego w art. 3 pkt 1 LasU jedynie działki w części oznaczonej symbolem Ls w ewidencji gruntów (por. wyr. NSA z 2.10.2015 r., II OSK 308/14, Legalis).

- 7 7. Przeznaczenie gruntu do produkcji leśnej.** Zgodnie z art. 4 ust. 1 PlanZagospU, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie

inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku miejscowego planu – określenie sposobów zagospodarowania i warunków budowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z powyższego wynika, że o przeznaczeniu terenu decyduje miejscowy plan zagospodarowania. W razie braku planu, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania nie ustala przeznaczenia terenu, a jedynie sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy. Natomiast zgodnie z art. 20 ust. 1 LasU, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych. Powyższe oznacza, iż mimo doniosłości prawnej w obszarze przeznaczania nieruchomości do produkcji leśnej planu urządzenia lasu, odzwierciedleniem jego ustaleń jest plan zagospodarowania przestrzennego. Takie rozwiązanie czyni plan urządzenia lasu dokumentem determinującym przedmiot władztwa planistycznego gminy w zakresie dotyczącym lasów. Rada gminy w zasadzie obligatoryjnie uwzględnia granice i powierzchnię lasów, co znaczy, że we wskazanym zakresie jest związana ustaleniami planu urządzenia lasu. Zatem w przypadku przeznaczenia danego obszaru na tereny leśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakładać można, iż istnieje (bądź istniał) plan urządzenia lasu. Ostatecznie aktem prawa miejscowego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i to ten dokument ma moc obowiązującego lokalnego „prawa”. Jeśli w danym przypadku występuje plan zagospodarowania przestrzennego, to jego ustaleniami należy się kierować, badając ewentualne przeznaczenie terenu do produkcji leśnej, a można posiłkować się planem urządzenia lasu. Natomiast w braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, istnienie planu urządzenia lasu może mieć kluczowe znaczenie dla ustaleń czynionych w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (lub tzw. decyzjach lokalizacyjnych). Plan urządzenia lasu traktowany jest w orzecznictwie jako szczególny rodzaj miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyr. NSA z 6.6.2008 r., I OSK 844/07, Legalis). Przeznaczenia do produkcji leśnej nie wyklucza zaliczenie do lasów również takich gruntów, o jakich mowa w art. 3 pkt 1 LasU, dla których inwentaryzacja stanu lasów nie została jeszcze wykonana i decyzja określająca zadania z zakresu gospodarki

leśnej nie została jeszcze wydana. Również brak uproszczonego planu urządzenia lasu dla danego terenu nie powoduje, że grunty tracą charakter gruntów leśnych. Należy też odnotować odmienne stanowiska, według których nie ma znaczenia przeznaczenie gruntów w planie miejscowym na cele inne niż leśne: nie stanowi to o pozbawieniu tych gruntów ich faktycznego, dotychczasowego charakteru (por. wyr. WSA w Warszawie z 18.5.2011 r., IV SA/Wa 540/11, *Legalis*). Kryterium dodatkowe przeznaczenia do produkcji leśnej jest konieczne przy ocenie, czy gruntem leśnym jest grunt przejściowo pozbawiony roślinności leśnej (por. wyr. SN z 28.1.2010 r., I CSK 258/09, *Legalis*). Należy jednak mieć na uwadze, że nawet mimo przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego danego gruntu na cele nieleśne, może on być faktycznie wykorzystywany jako las i nie traci charakteru nieruchomości leśnej w okolicznościach wskazanych w art. 35 PlanZagospU. Zgodnie z art. 35 PlanZagospU tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Dopiero wyłączenie gruntu z produkcji leśnej stosownie do art. 11 ust. 1 i 4 OchrGrU spowoduje utratę jego „leśnego” charakteru. Należy przyjąć zatem, że przeznaczenie gruntu do produkcji leśnej stanowi niezbędną przesłankę przy kwalifikacji gruntu jako lasu w rozumieniu art. 3 pkt 1 LasU. Naturalnie przeznaczenie w miejscowym planie na cele „leśne” stanowi także oczywistą wskazówkę dla kwalifikacji jako lasu gruntu przejściowo pozbawionego roślinności leśnej. Przy czym w przypadkach, gdy nie uchwalono dla danego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, można pośrednio czynić ustalenia w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która – jak wiadomo – nie określa przeznaczenia (względnie tzw. decyzje lokalizacyjne wydawane na podstawie odrębnych ustaw, np. ustawy z 24.7.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1812 ze zm; ustawy z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2031 ze zm.). Ponadto przy decyzjach o warunkach zabudowy istotne i wiążące winny być plany urządzenia lasu, o jakich mowa w art. 18 i 19 komentowanej ustawy lub decyzje wydane na podstawie art. 19 ust. 3 LasU. Przy kwalifikacji gruntu jako lasu w rozumieniu

art. 3 LasU nie jest wystarczające badanie jedynie danych z ewidencji gruntów i budynków, które mogą być nieaktualne.

8. Produkcja leśna. Przeznaczenie do produkcji leśnej nawiązuje do terminu „gospodarka leśna” zdefiniowanego w art. 6 pkt 1 LasU. Z definicji pojęcia „gospodarka leśna” można wywieść także, na czym polega produkcja leśna; w szczególności będą to czynności dotyczące urządzania, ochrony, zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów, upraw leśnych. Występuje tu wyraźne nawiązanie do funkcji produkcyjnej lasu.

9. Grunt związany z gospodarką leśną. Przepisy LasU definiują „gospodarkę leśną” w art. 6 pkt 1 LasU. W owym ujęciu pojęcie to rodzi jednak liczne kontrowersje w wielu obszarach, w szczególności na gruncie podatkowym, w zakresie wykorzystywania budynków gospodarczych na potrzeby gospodarki leśnej czy przebiegu linii wysokiego napięcia przez grunty wykorzystywane do gospodarki leśnej. Zajęcie gruntu np. pod budynki wykorzystywane do potrzeb gospodarki leśnej oznacza, że na terenie tym muszą być wykonywane rzeczywiście czynności składające się na prowadzenie działalności gospodarczej, które muszą być prowadzone w sposób trwały i tak, że w zasadzie wykluczają podjęcie innej działalności, np. rolniczej lub leśnej (por. *L. Etel*, Podatek od nieruchomości. Komentarz, LEX/el. 2012). Zatem zajęcie gruntów leśnych pod działalność gospodarczą oznacza zupełne wykluczenie prowadzenia działalności leśnej lub rolnej. W orzecznictwie wskazano także, iż definicją lasu określoną w art. 3 pkt 2 LasU objęte mogą być zarówno grunty położone w granicach administracyjnych miast, jak i poza nimi (zob. wyr. WSA w Rzeszowie z 9.6.2010 r., II SA/Rz 66/10, Legalis).

10. Grunt związany z gospodarką leśną zajęty pod budynki. Jeśli budowa budynku mieszkalnego jednorodzinne i budynków gospodarczych w zabudowie zagrodowej wraz z urządzeniami technicznymi niezbędnymi do obsługi inwestycji i podłączeniem do sieci miejskich nie została ujęta w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie mieści się w pojęciu budynków związanych z gospodarką leśną, ani też nie jest możliwe lokalizowanie zabudowy zagrodowej na gruntach leśnych. Możliwość lokalizowania na gruntach o kategorii użytkowania Ls budynków i budowli, zgodnie z art. 3 pkt 2 LasU, zależy od tego, czy są one wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej. Natomiast w przypadku będących osobami fizycz-