

Marek Geszprych*

**PROBLEMY ADMINISTRACYJNOPRAWNE
W PLANOWANIU URZĄDZENIA LASU
– UWAGI *DE LEGE LATA* I *DE LEGE FERENDA***

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z 28.9.1991 r. o lasach¹ [dalej: ustawa leśna], plan urządzenia lasu stanowi podstawowy dokument prowadzenia gospodarki leśnej, opracowywany jest dla określonego obiektu, zawiera opis i ocenę stanu lasu oraz wskazuje cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Art. 7 ustawy leśnej wyznacza planowi urządzenia lasu rolę formalnej podstawy sposobu prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Przepisy ustawy leśnej wyróżniają trzy rodzaje leśnych dokumentów urządzeniowych, tj.: plan urządzenia lasu, uproszczony plan urządzenia lasu oraz decyzję wydaną na podstawie inwentaryzacji stanu lasu (art. 19 ust. 3). Plan urządzenia lasu sporządza się dla wszystkich lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (art. 19 ust. 1). Uproszczony plan urządzenia lasu sporządza się dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jeżeli powierzchnia powyższych lasów jest większa niż 10 ha (art. 19 ust. 2). Decyzja starosty jest wydawana na podsta-

* Mgr Marek Geszprych – seminarzysta Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, były pracownik Instytutu Badawczego Leśnictwa w Warszawie.

¹ Ustawa z 28.9.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r., Nr 45, poz. 435, ze zm.).

wie inwentaryzacji stanu lasów i dotyczy lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 19 ust. 3). Dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 19 ust. 4), zadania z zakresu gospodarki leśnej określa nadleśniczy na podstawie inwentaryzacji stanu lasów.

Przepisy polskich aktów prawnych nie odnoszą się do charakteru prawnego planu urządzenia lasu. Przekazy doktryny określają formę prawną planu urządzenia lasu w sposób bardzo zróżnicowany. W dużej mierze, istniejące rozbieżności wynikają z różnorodności charakteru planu w świadomości ludzkiej, jak i świadomości legislacyjnej ustawodawcy. Pojęcie planu ma inny charakter w dziale gospodarki, inny w zakładzie pracy, a jeszcze inny w planowaniu zagospodarowania przestrzennego gminy, bądź urządzania kompleksu leśnego. Niektóre plany stanowią akty polityki państwa, np. Polityka Ekologiczna Państwa, inne są prawem powszechnie obowiązującym, tj. plan zagospodarowania przestrzennego gminy, a jeszcze inne wewnętrznym programem działania zakładu pracy lub wspólnoty mieszkańców np. gminny plan gospodarki odpadami². Najmniej wyrazisty i określony charakter spośród wszystkich planów zdaje się mieć plan urządzenia lasu. Przy rozważaniach dotyczących istoty jego charakteru, istotne znaczenie wydaje się mieć rozróżnienie między planem, jako obrazem powierzchni pewnego obszaru, a planem określającym działania władz. Wynika to z istnienia dwóch zadań planowania, tj. określenia granic wolności użytkowania i zagospodarowania terenu przez jego właścicieli, oraz zakresu niezbędnych działań ze strony władz publicznych. Jak wskazuje J. Regulski³, ta dwoistość zadań ma istotne znaczenie dla całej metodyki planowania.

2. Charakter prawny planu urządzenia lasu

Poza dyskusją jest, że plany urządzenia lasu stanowią źródło prawa administracyjnego⁴. Wynika to z istoty prawa administracyjnego i sa-

² Słownik Języka Polskiego nadaje planowi pięć różnych znaczeń – zob. *Internetowy Słownik Języka Polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa, hasło: „powierzać” – dostępne na stronie internetowej <http://www.sjp.pwn.pl> (14.11.2008 r.).

³ J. Regulski, *Komentarz do raportu „Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego”*, Sprawne Państwo Program Ernst&Young 2007 – dostępne na stronie internetowej <http://www.sprawnepanstwo.pl> (8.2.2008 r.).

⁴ Do źródeł prawa administracyjnego oprócz źródeł konstytucyjnych zalicza się różnorakie fakty prawotwórcze, dopełniające konstytucyjny katalog źródeł, szczególnie ważne w prawie ad-

mej administracji, która ma charakter działalności twórczej, podejmowanej nie tylko w celu stosowania prawa, ale i po to, by w ramach prawnie określonej samodzielności prawo to realizować, wypełniając zadania publiczne, tj. planowe urządzenie lasu z uwzględnieniem zasady trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Tym niemniej, konkretne określenie charakteru prawnego planu urządzenia lasu nastrocza wiele trudności, gdyż jak określono we wstępie, nie istnieją przepisy prawne określające charakter administracyjno-prawny planu oraz charakter prawny rozstrzygnięcia organów zatwierdzających plany. To swoiste milczenie ustawodawcy w przedmiotowym zakresie, generuje przedstawicieli doktryny do różnorodnych dociekań związanych z istniejącym stanem prawnym. W. Radecki utożsamia plan urządzenia lasu ze swoistym instrumentem planistycznym, którego nie można zaliczać do aktów normatywnych, gdyż obowiązuje jedynie w systemie administracji leśnej⁵. B. Wierzbowski uważa, że sporządzanie i zatwierdzanie planu urządzenia lasu jest sprawą wewnętrzną administracji publicznej. Stąd też przepisy ustawy leonej nie przewidują w tym zakresie szczególnych wymagań proceduralnych, przyznając kompetencje do zatwierdzenia planu ministrowi właściwemu do spraw środowiska⁶. Powyższe stanowisko wydaje się wątpliwe, z uwagi na istnienie normy kompetencyjnej zawartej w art. 20 ustawy leonej oraz § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 20.12.2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu⁷ [dalej: rozporządzenie urządzeniowe] nakazującą uwzględnić, przy sporządzaniu trzech form urządzeniowych w lasach, istniejący i planowany w aktach prawa miejscowego sposób zagospodarowania lasu i jego otoczenia. Minister Środowiska, bądź starosta wydając plan urządzenia lasu, musi dokładnie skonfrontować jego treść z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek powyższy wynika nie tylko z realizacji zasady legalizmu przy wydawaniu planu urządzenia lasu, ale również priorytetowo z istnienia konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju. Zarówno organy administracji

ministracyjnym, a także uchwały, zarządzenia, lokalne przepisy prawne, statuty, regulaminy, normy techniczne, akty planowania, tzw. przepisy administracyjne, itd. za J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 51–56.

⁵ W. Radecki, *Ustawa o lasach – komentarz*, wyd. II, Warszawa 2008, s. 116.

⁶ B. Wierzbowski, *Prawo Leśne*, [w:] *Prawo Rolne*, (pod red. A. Stelmachowskiego), wyd. III zaktualizowane, Warszawa 2006, s. 503.

⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20.12.2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz.U. Nr 256, poz. 2151).

samorządowej, jak i organy administracji rządowej zobowiązane są do realizacji przepisu art. 5 Konstytucji RP⁸, nakazującego uwzględniać aspekty ochrony lasów zarówno w dokumentach prawa miejscowego, jak i w dokumentach urzędzeniowych lasów. Starosta przy zatwierdzaniu uproszczonego planu urządzenia lasu musi uwzględniać konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju w równym stopniu, co organy gmin i województw przy wydawaniu planów zagospodarowania przestrzennego. W powyższej materii uregulowano podobnie do polskiego stanu prawnego w niemieckim i austriackim porządku prawnym. Zgodnie z art. 8 austriackiej ustawy z 3.7.1975 r. o lasach⁹ oraz przepisami rozporządzenia Federalnego Ministra Rolnictwa i Leśnictwa Austrii z 18.11.1977 r. w sprawie leśnych planów rozwoju¹⁰, plany rozwoju lasu (niem. *Waldentwicklungsplan*) są sporządzane w taki sposób, aby mogły być w nich uwzględniane również ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie art. 6 niemieckiej ustawy z 7.5.1975 r. o lasach¹¹, podczas sporządzania leśnych planów ramowych obligatoryjnie przestrzegane są cele zagospodarowania przestrzennego i planowania na poziomie landu. Zaś na podstawie art. 5 niemieckiej ustawy z 18.8.1997 r. o ładzie przestrzennym¹², przy opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego należy uwzględniać inne formy planowania przestrzennego.

W polskich regulacjach prawnych istnieje wzajemna zależność planów zagospodarowania przestrzennego i planów urządzenia lasu. Ustalenia planów urządzenia lasów są bowiem wiążące dla gmin opracowujących akty prawa powszechnie obowiązującego, tj. plany zagospodarowania przestrzennego. Organy gmin stanowiąc przepisy powszechnie obowiązujące, nie mogą przewidywać w nich rozwiązań niezgodnych z planami urządzenia lasu¹³. Natomiast starosta zatwierdzając uproszczony plan urządzenia lasu powinien zwracać uwagę, czy wykonany plan uwzględnia „istniejący i planowany w aktach prawa miejscowego sposób zagospodarowania lasu i jego otoczenia” (§ 1 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia urzędzeniowego). Zgodnie z § 130 ust. 2 Instrukcji

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁹ Zob. *Bundesgesetz vom 3. Juli 1975 Forstgesetz, mit dem das Forstwesen geregelt wird*, BGBI. Nr 440/1975.

¹⁰ Zob. *Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 18. November 1977 über den Waldentwicklungsplan*, BGBI. Nr 582/1977.

¹¹ Zob. *Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft vom 2. Mai 1975 Bundeswaldgesetz*, BGBI. I S. 1037.

¹² Zob. *Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997*, BGBI. I S. 2081, 2102.

¹³ A. Lipiński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 grudnia 1996 r., II SA/Po 898/96*, teza 1.

Urządzenia Lasu¹⁴, sprawne wykonanie projektu planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa wymaga odpowiednich konsultacji i uzgodnień z [...] lokalnymi władzami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami społecznymi – zajmującymi się ochroną środowiska, ochroną przyrody i krajobrazu oraz planowaniem przestrzennym. Udział społeczeństwa (samorządów, stowarzyszeń, organizacji pozarządowych) w kształtowaniu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w lasach wielofunkcyjnych umożliwi niezbędne powiązanie planowania urządzeniowego z zagospodarowaniem przestrzennym oraz racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi. Zważywszy powyższe, jak i związanie organów administracji skarbowej postanowieniami planów urządzenia lasów¹⁵, niewłaściwe jest utożsamianie planu urządzenia lasu z dokumentem „czysto wewnętrznym administracji leśnej”¹⁶.

Odnosnie charakteru prawnego uproszczonego planu urządzenia lasu, B. Wierzbowski identyfikuje go z decyzją administracyjną niewpływającą bezpośrednio na kształtowanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego¹⁷. Również i ten pogląd jest chybiony ze względu na brak prawnych możliwości zastosowania względem uproszczonego planu urządzenia lasu trybu zaskarżenia sądowo-administracyjnego, tj. trybu charakterystycznego dla decyzji administracyjnych. W obecnie obowiązujących przepisach prawnych nie uregulowano, w jakiej formie prawnej starosta zatwierdza plany urządzenia lasu. Nie istnieją również przepisy określające podmioty mające legitymację prawną do złożenia odwołania na rozstrzygnięcie starosty zatwierdzające uproszczony plan urządzenia lasu do samorządowego kolegium odwoławczego. Oczywiście jest, że przy braku prawnych możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia starosty do samorządowego kolegium odwoławczego, wnioskując *argumentum a minori ad maius* nie można zaskarżyć rozstrzygnięcia samorządowego kolegium odwoławczego do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Ponadto przeciwko zaliczeniu uproszczonego planu urządzenia lasu do katalogu decyzji administracyjnych, przemawia uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego określająca, że „plan urządzenia lasu definitywnie nie ma charakteru decyzji administracyjnej”¹⁸. *Argumentum a maiori ad minus*, skoro

¹⁴ Obowiązująca Instrukcja Urządzenia Lasu została wydana 18.4.2003 r., jako załącznik do Zarządzenia nr 43 Dyrektora Generalnego LP w sprawie wydania instrukcji urządzenia lasu.

¹⁵ Jak wskazał NSA, „w sytuacji gdy istnieje obowiązujący uproszczony plan urządzenia lasu, organ podatkowy przy wymiarze podatku leśnego nie może dokonywać samodzielnych ustaleń w przedmiocie podstawy opodatkowania, sprzecznych z danymi zawartymi w planie” – wyrok z 5.8.1998 r., O. Zam. w Katowicach, I SA/Ka 1023/19.

¹⁶ B. Wierzbowski, op.cit., s. 503.

¹⁷ Ibidem, *passim*.

plan urządzenia lasu nie ma charakteru decyzji administracyjnej, to charakteru tego mieć nie będzie uproszczony plan urządzenia lasu, będący szczególnie formą planu urządzenia lasu.

Interesujące rozważania dotyczące charakteru prawnego planu urządzenia gospodarstwa leśnego prowadził L. Jastrzębski¹⁹. Autor wskazywał na potrójny charakter planu urządzenia gospodarstwa leśnego jako: bilansu zasobów leśnych, planu gospodarczo-produkcyjnego oraz szczególnego rodzaju planu miejscowego²⁰. Jak wskazywał autor w innym miejscu, plany urządzenia gospodarstw leśnych odróżniało od planów miejscowych to, że „nie służyły one do wyznaczania powierzchni leśnej, gdyż ta została już ustalona w planach miejscowych”²¹. Plan urządzenia gospodarstwa leśnego, podobnie jak współcześnie plan urządzenia lasu, określał cele gospodarki leśnej na danej powierzchni, a także rodzaj i sposób prowadzonej działalności. Występują też pewnego rodzaju różnice. Plany urządzenia lasu, w przeciwieństwie do planów urządzeniowych gospodarstw leśnych, nie zawierają rozwiązań normatywnych ze sfery poza *stricte* leśnej, charakterystycznych dla planów zagospodarowania przestrzennego. Współcześnie problematyka budowy dróg, zabudowy potoków, budownictwa ogólnego itp. jest określana miejscowym prawem powszechnie obowiązującym, tj. planem zagospodarowania przestrzennego. Plany urządzenia gospodarstw leśnych mogły określać w sposób abstrakcyjny zadania charakterystyczne współcześnie dla aktów prawa miejscowego. Biorąc pod uwagę, że plany urządzenia gospodarstwa leśnego nie odnosiły się do konkretnego właściciela lasu, lecz do określonych obszarowo kompleksów leśnych i towarzyszącej im infrastruktury, założyć można, że plany te zawierały współczesne przymioty aktu normatywnego powszechnie obowiązującego na określonym obszarze.

W związku z powyższym nasuwa się pytanie, czy na gruncie współczesnego stanu prawnego plany urządzenia lasu zawierają przymioty aktów prawa powszechnie obowiązującego? *Prima facie* przyjmując, że plany urzą-

¹⁸ Uchwała NSA z 28.12.1995 r., VI SA 22/1995.

¹⁹ Prof. L. Jastrzębski odnosił się do stanu prawnego nakreślonego przepisami ustawy z 20.12.1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz.U. Nr 63, poz. 494, ze zm.). Wówczas w kontekście lasów państwowych obowiązywał termin „plan urządzenia gospodarstwa leśnego”, a nie „plan urządzenia lasu” jak jest obecnie. Tym niemniej, w świetle współcześnie obowiązujących regulacji prawnych, istota charakteru prawnego aktu planu urządzenia gospodarstwa leśnego pozostaje zbliżona do planu urządzenia lasu.

²⁰ L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 59.

²¹ L. Jastrzębski, *Rola planów zagospodarowania przestrzennego w gospodarce leśnej i ochronie cennych zasobów przyrodniczych*, „Folia Forestalia Polonica”, seria A, z. 26, s. 80–81.

dzenia lasu są aktami prawa powszechnie obowiązującego, ze względu na obszar obowiązywania, jedyną ich formą prawną mógłby być akt prawa miejscowego. W doktrynie spotykane są opinie, że „prawo miejscowe jest dla użytkownika lasu podstawą codziennego kształtowania jego sytuacji prawnej²²”. Jednakże plan urządzenia lasu nie jest wymieniony w jakimkolwiek przepisie ustawowym jako akt prawa powszechnie obowiązującego, tj. został wskazany plan zagospodarowania przestrzennego w art. 14 ust. 8 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³. Co najważniejsze, przeciwko zaliczeniu planu urządzenia lasu do kategorii aktów prawa miejscowego przemawia charakter norm zawartych w jego postanowieniach tzw. norm planowych²⁴. Specyfika norm urządzeniowych charakteryzuje się bardziej planistycznym charakterem, aniżeli regulacyjnym, co upodobnia plany urządzenia lasu do klasycznych aktów planistycznych, tj. planów gospodarczych. Również w przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego, plany urządzenia lasu określają bardziej wynik planowania, aniżeli tryb postępowania. Nie mówią one jak zrobić, zgodnie z przyznanymi właścicielowi lasu kompetencjami, ale co zrobić, np. sporządza opis taksacyjny wraz ze wstępnym oszacowaniem miąższości drzewostanów i określeniem wskazań gospodarczych. Normy planu urządzenia lasu nie charakteryzuje również trwałość, z uwagi na ograniczony 10 letni limit czasowy obowiązywania planu urządzenia lasu. Nie można zatem określić planów urządzenia lasu, jako wiążących przez ustalanie procedury przyszłego działania²⁵. Przedstawione argumenty skłaniają do wykluczenia możliwości zaliczenia planów urządzenia lasu do źródeł powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły i tym bardziej do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, wymienionych enumeratywnie w art. 87 Konstytucji RP.

Rozważania o charakterze prawnym planu urządzenia lasu powinny być poprzedzone oceną skutków istnienia planów. Z istnienia planu urządzenia lasu, wynika obowiązek stosowania rozwiązań powyższego planu przez

²² D. Dąbek, *Prawo Miejskowe*, Warszawa 2007, s. 3.

²³ Ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717, ze zm.).

²⁴ Pojęcie normy planowej było przedmiotem licznych badań w okresie PRL. Niektórzy z przedstawicieli doktryny, uznawali nawet normy planowe „za jeden z nowszych typów norm prawnych” – szerzej W. Brzeziński, *Planowanie przestrzenne a lokalizacja*, PiP 1972, z. 11, s. 51.

²⁵ Szerzej Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 1994, s. 71–72; J. Zimmermann, *Z problematyki planowania przestrzennego*, „Causus” 1998, nr 8, s. 7–9.

podmioty tworzące prawo powszechnie obowiązujące, m.in. gminy. W kategorii skutków należy rozpatrywać obowiązek każdego użytkownika lasu do określonego zachowania się wskazanego w planie dla konkretnego obszaru. Plan nie odnosi się indywidualnie do jednego konkretnego adresata. Istnienie ważnego planu wywiera skutki zbliżone do efektów obowiązywania aktów prawa miejscowego powszechnie obowiązującego, z wyłączeniem osób, dla których stosowanie postanowień planu jest bezprzedmiotowe, gdyż nie są posiadaczami lasów. Wskazuje na to również zbieżność funkcji planów urządzenia lasu i planów zagospodarowania przestrzennego. Zarówno jedno, jak i drugie określają rozwój przestrzenny konkretnych obszarów. Obie formy wpływają na zagospodarowanie terenu, w tym na wyważanie rozbieżnych interesów prywatnych i publicznych pod kątem zapewnienia ładu przestrzennego i warunków rozwoju przestrzennego. Wreszcie jedno i drugie są zatwierdzane przez samorządowe organy administracji publicznej. Zważywszy powyższe należy, że plan urządzenia lasu w polskim porządku prawnym jest niezorganizowanym i nienazwanym źródłem prawa administracyjnego, mającym cechy aktu planistycznego, wywołującym skutki prawne charakterystyczne dla aktów miejscowego prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym, W. Radecki jedynie połowicznie miał rację utożsamiając plan urządzenia lasu ze swoistym instrumentem planistycznym, którego nie można zaliczać do aktów normatywnych, gdyż obowiązuje jedynie w systemie administracji leśnej.

3. Sporządzanie planów urządzenia lasów

W obecnym stanie prawnym plany urządzenia lasów zatwierdzają:

- a) Minister Środowiska – dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 22 ust. 1),
- b) starosta – dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa (uproszczone plany urządzenia lasu) (art. 22 ust. 2).

Minister Środowiska posiada instrument prawny w postaci decyzji administracyjnej rozstrzygającej o zatwierdzeniu planu urządzenia lasu. Natomiast w przypadku starosty nie została doprecyzowana forma prawna zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu. Jak wykazały badania prowadzone przez zespół ds. przeglądu prawa ochrony środowiska w 2006 r., brak określenia formy prawnej zatwierdzania planów urządzenia lasów, powoduje powstawanie licznych trudności interpretacyjnych wśród organów

zatwierdzających plany²⁶. *De lege ferenda* stan ten należałoby zmienić, poprzez wyposażenie starosty w instrument prawny, zatwierdzający uproszczony plan urządzenia lasu, rozstrzygający co do istoty, na który przysługiwałaby skarga do właściwego sądu administracyjnego²⁷. Powyższe oczekiwania spełnia jedynie decyzja administracyjna. W obecnym stanie prawnym, brak bowiem prawnych możliwości zaskarżenia sądowo-administracyjnego rozstrzygnięcia starosty zatwierdzającego uproszczone plany urządzenia lasu.

Skądinąd starosta posiada instrumenty prawne zapewniające monopol jego działań w zakresie prac towarzyszących sporządzaniu uproszczonych planów urządzenia lasów, tj.:

- zlecenie wykonania planów (art. 21 ust. 1 pkt 2),
- zatwierdzanie planów – po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego (art. 22 ust. 2),
- pełnienie nadzoru wykonania zatwierdzonych planów (art. 22 ust. 5),
- wydawanie decyzji w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków składanych do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu przez zainteresowanych właścicieli lasów (art. 21 ust. 5).

Zważywszy powyższe, celowym wydaje się przesunięcie części obowiązków starosty do kompetencji marszałków województw. Do zastosowania powyższego rozwiązania, skłaniają również potencjalne celowe korzyści przezwyłączenia problemów leśnych wynikających z podziału terytorialnego kraju na 16 województw i 363 powiatów. Wydaje się łatwiejsze uzyskanie informacji przez jeden podmiot od kilkunastu jednostek podziału administracyjnego, aniżeli wielu jednostkom od kilkuset jednostek podziału administracyjnego kraju.

Warte rozważenia usunięcie wymogu przygotowywania inwentaryzacji stanu lasów przed wydaniem decyzji starosty, określającej zadania z za-

²⁶ S. Zając, M. Geszprych, K. Kaczmarek, A. Kaliszewski, A. Sikora, *Wykonanie zbiorczego zestawienia i analiza wyników powszechnego badania społecznego zapotrzebowania na zmiany w prawie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, temat badawczy 3-U-43 wykonany na zamówienie Ministra Środowiska i sfinansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, Warszawa, lipiec 2006, s. 14–18.

²⁷ Sprawy nie rozwiązywał nieobowiązujący dziś art. 22 ustawy leśnej w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z 24.4.1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw z 5.9.1997 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 349). Na podstawie ww. przepisu plany urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, były zatwierdzane odpowiednio: przez ministra ds. środowiska, bądź wojewodę, w drodze zarządzenia. Przy tym zarządzenie nie jest formą prawną rozstrzygnięcia sprawy, gdyż jest jedynie formą złożenia oświadczenia woli lub wiedzy przez organ jednoosobowy, w tym przypadku ministra, bądź wojewodę.

kresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 19 ust. 3). Powyższe stanowisko uwarunkowane jest czynnikami finansowymi oraz nienależytym wywiązywaniem się przez starostów z przygotowywania planów urzędniowych²⁸. Sporządzanie inwentaryzacji stanu lasów podraża koszty wykonania dokumentacji urzędniowej. Stan powyższy generuje do objęcia pracami urzędniowymi obszarów wiejskich obejmujących powierzchnię co najmniej 10 ha. W pozostałych sytuacjach istotne zadania gospodarcze dla gospodarki leśnej w lasach niepaństwowych mógłby ustalać w drodze decyzji starosta, jako organ nadzoru nad gospodarką leśną prowadzoną w tych lasach.

Uwzględniając podobieństwa konstrukcji planu urzędniowego lasu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, celowe wydaje się rozważenie deregulacji procedury tworzenia planów urzędniowego lasów. Stosując w postępowaniach leśnych różne rozwiązania procedury administracyjnej, należy uwzględnić również zasadę szybkości postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 12 K.p.a.²⁹ Kierując się zaleceniem zasady szybkości postępowania, należy skrócić termin zgłaszania uwag przez zainteresowanych właścicieli lasów do wyłożonego projektu uproszczonego planu urzędniowego lasu z 60 dni do 21 dni. Analogicznie należy skrócić termin zgłaszania zastrzeżeń i wniosków do wyłożonego projektu uproszczonego planu urzędniowego lasu z 30 dni do 14 dni. Wskazane uwagi są tym bardziej uzasadnione zważywszy fakt, że zgłaszane zastrzeżenia i wnioski są weryfikowane przez starostę pod względem kryterium legalności.

Przy realizacji planów urzędniowego lasu, polskie regulacje prawne nie zapewniają w stopniu wystarczającym udziału zainteresowanego społeczeństwa oraz instytucji publicznych. Bardziej korzystne rozwiązania w tym zakresie przewidują przepisy art. 7 i 8 niemieckiej ustawy o lasach nakładające obowiązek poinformowania o sporządzaniu leśnych planów ramowych, wszystkie instytucje publiczne mające interes faktyczno-prawny (niem. *Träger öffentlicher Belange*), a także wszystkich posiadaczy lasów i gruntów niezwiązanych z gospodarką leśną, których interesy mogą zostać naruszone przez konstruowanie planu w określonym kształcie. Każdy z poinformowanych podmiotów może złożyć zażalenie, jeżeli ma w tym interes prawny.

²⁸ Obecnie dokumentacją urzędniową objęte jest 55,6% powierzchni wszystkich lasów niepaństwowych, wg danych Państwowego Gospodarstwa Lasy Państwowe (PGL LP) z: Seminarium dotyczące problematyki zagospodarowania lasów niepaństwowych. Jaszowiec, 14–15.2.2008 r.

²⁹ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, ze zm.).

System prawny dotyczący leśnictwa powinien zapewniać większy udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w zakresie kształtowania rodzaju i poziomu realizacji funkcji lasu oraz ustalania kierunków rozwoju leśnictwa. Najdogodniejszym sposobem angażowania społecznego wydaje się forma współdecydowania społecznego o sposobie zagospodarowania lasu przy ustalaniu planów urządzenia lasów³⁰. Przy tym właściwe wyważenie relacji pomiędzy prawami właściciela a interesem społeczności jest zadaniem trudnym, wymagającym wielu publicznych debat³¹.

4. Rozważania dotyczące wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26.3.2007 r. *

Trybunał Konstytucyjny (TK) uznać, że art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy leśnej jest niezgodny z art. 20, art. 22 i art. 32 Konstytucji RP. Trybunał wskazał, że ww. artykuł ustawy leśnej zawierał normę kompetencyjną dla Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej (BULiGL) do wykonywania prac z zakresu: sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie PGL LP, przez co „w sposób nadmierny ingerował w sferę konstytucyjnej wolności prowadzenia działalności gospodarczej”. Istniejący stan „eliminował wszystkie poza BULiGL podmioty gospodarcze świadczące usługi w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu z rynku usług wykonywanych na rzecz lasów państwowych zarządzanych przez PGL LP”. Inne zdanie w tym przedmiocie wyraził W. Radecki³².

Tezę wyroku TK należy uznać za uzasadnioną zarówno ze względów legalistycznych, jak i społeczno-gospodarczych. Ustawodawca w celu osiągnięcia odpowiedniej jakości sporządzanych planów urządzenia lasu, wprowadził istotne ograniczenia wolności działalności gospodarczej, polegające na konieczności uzyskania stosownego zezwolenia na wykonywanie planów urządzenia lasu i wymogu zatwierdzenia tych planów przez ministra. Proces planowania urządzenia lasu jest poddany tak daleko idącej kontroli administracyjnej, że nie istnieje konstytucyjna konieczność sięgania po najdalej idący środek, jakim

* Wyrok TK z 26.3.2007 r., K 29/06 (Dz.U. Nr 59, poz. 405).

³⁰ M. Geszprych, *Koncepcja Prawa Leśnego w Polsce – stan obecny*, [w:] *Quo Vadis Forestry? Materiały Międzynarodowej Konferencji Sękocin Stary, 29–30 czerwca 2006*, (pod red. Z. Sieroty), s. 94–104.

³¹ J. Regulski, *op.cit.*, *passim*.

³² W. Radecki, *op.cit.*, s. 136.

jest ustanowienie przepisem art. 21a ust. 1 pkt 4 ustawy leśnej jednemu przedsiębiorstwu państwowemu monopolu na sporządzanie planów urządzenia lasu dla lasów pozostających w zarządzie PGL LP.

Na słuszność wyroku TK wskazują również względy społeczno-gospodarcze. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2006 roku powierzchnia lasów w Polsce obejmowała 9,026 mln ha, w tym 7,053 mln ha lasów znajdowało się w zarządzie PGL LP³³. BULiGL miało monopol na sporządzanie planów urządzenia dla 78,2% wszystkich lasów w Polsce.

Tym niemniej, należy wskazać na pewną specyfikę związaną ze sporządzaniem planów urządzenia lasów, która nie została wskazana w wyroku TK z dnia 26 marca 2007 r.

Post factum przepis art. 21a ustawy leśnej ze względu na nieuregulowanie instytucji powiernictwa w polskich regulacjach prawnych można interpretować dwojako. W prawie polskim powierzenie oznacza: przeniesienie na powiernika praw majątkowych z jednoczesnym wskazaniem sposobów, w jaki mogą być one wykorzystywane, albo nałożenie na określony podmiot zadań, głównie z zakresu administracji publicznej³⁴. Używany w języku polskim czasownik „powierzyć” oznacza „dać coś komuś w zaufaniu do dyspozycji, na przechowanie”, względnie „zlecić coś komuś”, poddać coś czyjejs władzy np. zadanie³⁵.

W ustawie leśnej ustawodawca posługiwał się pojęciem powierzenia w art. 5 ust. 2, 3 i 4, art. 5a, oraz art. 21a ust. 1 pkt 4 wskazanym przez TK jako *contra legem* do art. 20, art. 22 i art. 32 Konstytucji RP.

Art. 5 ust. 2 ustawy leśnej przewiduje możliwość powierzenia przez starostę w drodze porozumienia, spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną, w tym wydawanie decyzji administracyjnych – dyrektorowi regionalnej dyrekcji LP – dla lasów przekraczających obszar jednego powiatu. Wskazany rodzaj powierzenia nie polega na przekazaniu praw majątkowych do wyłącznej dyspozycji, a jedynie na przeniesieniu kompetencji. Skutkiem powierzenia jest przekazanie dyrektorowi regionalnej dyrekcji LP lub nadleśniczemu LP uprawnień do sprawowania nadzoru oraz wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji.

Podobnie zgodnie z art. 5a ustawy leśnej minister właściwy do spraw środowiska może powierzyć – w drodze decyzji administracyjnej – dyrektoro-

³³ Rocznik statystyczny Leśnictwo, GUS Warszawa 2007 – dostępne na stronie internetowej http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_lesnictwo_2007.pdf (2.10.2008 r.).

³⁴ J. Skorupka, *Stosunek powierniczy jako źródło uprawnień i obowiązków ciążących na sprawcy przestępstwa nadużycia zaufania z art. 296 KK*, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 1, s. 26.

³⁵ *Słownik języka polskiego*, PWN Warszawa 1990, s. 868.

wi regionalnej dyrekcji LP, wykonywanie zadań poza terenem jego działania, w zakresie związanym z funkcjonowaniem i ochroną obszarów Natura 2000. Powierzenie zadań następuje jednostronnym aktem o charakterze władczym, niezależnie od woli dyrektora regionalnej dyrekcji LP. Decyzja taka skutkuje uzyskaniem przezeń możliwości wykonywania zadań poza obszarem objętym jego właściwością miejscową. Nie następuje tu przeniesienie uprawnień przysługujących innemu podmiotowi, a jedynie rozszerzenie terytorialnie zakresu kompetencji.

Ostatni przepis ustawy leśnej, w którym znajduje się odniesienie do powierzenia, dotyczył powierzenia BULiGL możliwości wykonywania prac z zakresu [...] sporządzania planów urządzenia lasów dla lasów będących w zarządzie PGL LP (art. 21a ust. 1 pkt 4). Inaczej niż we wskazanych wcześniej przepisach, adresatem powyższej normy był nie organ administracyjny, lecz przedsiębiorstwo państwowe. Powierzenie powyższych zadań, dotyczyło podmiotu odrębnego od Skarbu Państwa, a nadto będącego samodzielnym i samofinansującym się przedsiębiorcą. Działanie to nie stanowiło, prostego przeniesienia kompetencji w ramach administracji publicznej. Powierzenie w tym znaczeniu należałoby interpretować, jako nałożenie na BULiGL określonych zadań, które mogło być rozumiane dwojako:

- 1) jako zapewnienie BULiGL wyłączności na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu – tak jak orzekł TK w wyroku K 29/06, bądź
- 2) jako przeniesienie z LP na BULiGL kompetencji do organizowania przetargów na sporządzanie planów urządzenia lasu i nadzoru nad ich wykonaniem.

Powyższe rozumienie przepisu wynika z wykładni językowej art. 21a ust. 1 ustawy leśnej, w którym mowa o powierzeniu BULiGL wykonywania prac z zakresu sporządzania planów urządzenia lasu, a nie o powierzeniu BULiGL sporządzania bądź wykonywania planów urządzenia lasu. Tryb sporządzania planu urządzenia lasu składa się bowiem z ciągu czynności zmierzających do osiągnięcia efektu końcowego w postaci dokumentu, tj. planu urządzenia lasu.

Trybunał Konstytucyjny przyjął pierwszy wariant interpretując normę zawartą w art. 21a ust 1 pkt 4 ustawy leśnej jako zapewnienie BULiGL wyłączności na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu. Abstrahując od oceny słuszności przyjęcia „pierwszego wariantu” interpretacyjnego art. 21a ust. 4 ustawy leśnej przez TK, niezrozumiałe jest pozostawienie w obrocie prawnym § 3 rozporządzenia urządzeniowego. Zgodnie z § 3 pkt 1 ww. rozporządzenia, właściwy miejscowo

dyrektor regionalnej dyrekcji LP jest zobowiązany zlecać do BULiGL sporządzenie planów urządzenia lasu. Ponadto § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia wskazuje, że wynagrodzenie z tytułu sporządzenia planu urządzenia lasu, ustalone w umowie zawartej pomiędzy LP a BULiGL, powinno uwzględniać rzeczywiste koszty ponoszone przez to przedsiębiorstwo państwowe przy sporządzaniu planu urządzenia lasu.

Zważywszy powyższe, zauważyć należy, że w obrocie prawnym pozostał przepis pozbawiony normy kompetencyjnej – zawartej w art. 21a ust. 4 ustawy leśnej. Kwestionowany w zakresie legalności przepis rozporządzenia, zaciemnia *de iure* stosowanie przepisów prawa zamówień publicznych do Lasów Państwowych, gdyż odnosi się do nałożenia na PGL LP obowiązku zawarcia umowy ze wskazanym w rozporządzeniu podmiotem z pominięciem obowiązków wynikających z ustawy z 29.1.2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁶. § 3 rozporządzenia urzędzeniowego pozostaje *contra legem* do art. 32 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę równości, polegającą na równym traktowaniu podmiotów, według jednakowej miary bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Wskazany stan wynika nie tylko z tezy wyroku TK z 26.3.2007 r., ale również z tezy innego wyroku TK³⁷ z 28.11.1995 r., stwierdzającego, że „równość wobec prawa zakłada istnienie wspólnej istotnej cechy faktycznej, uzasadniającej równe traktowanie obywateli” oraz o równości traktowania „według jednakowej miary” wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną istotną cechą.

6. Podsumowanie i wnioski

Należy usunąć z obrotu prawnego § 3 pkt 1 rozporządzenia urzędzeniowego, gdyż przepis ten pozbawiony jest normy kompetencyjnej – zawartej we wcześniej uchylonym przez TK art. 21a ust. 4 ustawy leśnej.

Z uwagi na zmonopolizowanie przez starostów zadań dotyczących tworzenia uproszczonych planów urządzania lasów, należy przesunąć część powyższych obowiązków starostów do kompetencji marszałków województw.

Ze względu na brak prawnych możliwości zaskarżenia sądowo-administracyjnego rozstrzygnięcia starosty zatwierdzającego uproszczone plany urządzenia lasu, należałoby uregulować prawnie tę formę działalności starosty.

³⁶ Ustawa z 29.1.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2006 r., Nr 164, poz. 1163, ze zm.).

³⁷ Orzeczenie TK z 28.11.1995 r. (OTK 1995/II/37).

Należy rozważyć celowość przygotowywania inwentaryzacji stanu lasów, przed wydaniem decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 19 ust. 3 ustawy leśnej).

Stosując w postępowaniach leśnych różne rozwiązania procedury administracyjnej, należy uwzględnić zasadę szybkości postępowania administracyjnego przy procedurze tworzenia planów urządzenia lasów. Skutkowałoby to skróceniem relatywnie zbyt długiego terminu przygotowywania planów urządzenia lasów.

Przy realizacji planów urządzenia lasu nie jest zapewniony w stopniu wystarczającym udział czynnika społecznego. System prawny dotyczący leśnictwa powinien zapewniać większy udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji kształtujących rodzaj i poziom realizacji funkcji lasu oraz ustalania kierunków rozwoju leśnictwa. Stan powyższy generuje do poszukiwań skutecznych instrumentów prawnych odnoszących się do zagospodarowania lasów funkcjonujących m.in. w niemieckich rozwiązaniach prawnych, np. zaangażowanie szerszego kręgu podmiotów przy procedurze opracowywania planów urządzenia lasów.