

Bartosz Furmanek*

UŻYTKOWANIE LASU NA POTRZEBY POLIGONU WOJSKOWEGO

Lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (art. 4 ust. 1 ustawy z 28.09.1991 r. r. o lasach¹, dalej: ustawa). Zarząd ten (w szczególności w celu prowadzenia gospodarki leśnej) sprawowany jest bezpośrednio przez nadleśniczego, który stoi na czele jednostki organizacyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jakim jest nadleśnictwo (art. 35 ust. 1 pkt 2a ustawy). „Należy stwierdzić, iż PGL Lasy Państwowe nie są podmiotem prawa. Jest to jednostka organizacyjna, która występuje wprawdzie w obrocie prawnym, ale podejmuje działania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa”².

Lasy służyć mogą także innym jednostkom dla celów niezwiązanych z gospodarką leśną. Jednym z takich celów może być obronność lub bezpieczeństwo państwa (między innymi prowadzenie poligonów wojskowych, czyli ośrodków szkolenia wojska polskiego) albo ochrony granicy państwowej. Dla tych potrzeb można przekazać w użytkowanie jednostce organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej grunty leśne.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, na wniosek zainteresowanego ministra lub organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, może przekazać w użytkowanie wskazanej przez

* Mgr Bartosz Furmanek – radca prawny, członek Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze.

¹ T. j.: Dz.U. ze zm. z 2018 r. poz. 2129.

² M. Tyburek, *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 143.

wnioskodawcę jednostce organizacyjnej lasy, grunty oraz inne nieruchomości, bez zmiany ich dotychczasowego przeznaczenia, jeżeli za tym przemawiają względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony granicy państwowej; przekazania w użytkowanie wskazanej jednostce organizacyjnej dokonuje Dyrektor Generalny, w drodze umowy, w której określa się termin i warunki użytkowania oraz jednostkę sprawującą nadzór nad gospodarką leśną; w przypadku ustania potrzeb, dla których lasy, grunty oraz inne nieruchomości zostały oddane w użytkowanie, a także w przypadku wykorzystywania ich niezgodnie z celami, dla których zostały oddane w użytkowanie, lub prowadzenia gospodarki leśnej w sposób niezgodny z planem urządzenia lasu Dyrektor Generalny, na wniosek dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, pozbawia jednostkę prawa użytkowania.

Na wstępie wskazać należy, że ustawa z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny³ (dalej: k.c.), przewiduje umowę użytkowania (ograniczone prawo rzeczowe), którą „zawiera właściciel obciążonej rzeczy i jej przyszły użytkownik. Niezbędną treść umowy ogranicza się do złożenia zgodnych oświadczeń woli o ustanowieniu prawa użytkowania oznaczonej rzeczy”⁴. „Podmiotem użytkowania mogą być wszystkie podmioty prawa cywilnego: osoby fizyczne, osoby prawne i podmioty ustawowe (art. 1 i 331 k.c.). Z punktu widzenia podmiotu, na rzecz którego można ustanowić użytkowanie, pogrupowano w kodeksie cywilnym przepisy na: użytkowanie przez osoby fizyczne (art. 266-270 k.c.); użytkowanie przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne (art. 271-279 k.c.); użytkowanie przez osoby prawne i podmioty ustawowe niebędące rolniczymi spółdzielniami produkcyjnymi (art. 284 w zw. z art. 331 k.c.)”⁵.

Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują na art. 284 k.c. jako źródło zastosowania do użytkowania lasu rozdziału I i odpowiednio rozdziału II działu II k.c.⁶ Przedmiotowy przepis (stanowiący o innych wypadkach użytkowania przez osoby prawne) nie może jednak mieć zastosowania do użytkowania poligonów znajdujących się na gruncie pozostającym w zarządzie Lasów Państwowych. Art. 40 ust. 1 ustawy mówi o przekazaniu w użytkowanie lasu jednostce organizacyjnej lub Agencji Mienia Wojskowego (dalej: AMW). W przypadku użytkowania poligonów jednostkami takimi będą rejonowe zarządy infrastruktury (dalej: RZI), które są jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi Obrony Narodowej⁷. RZI nie posiadają osobowości prawnej.

Według innego przedstawiciela doktryny „należałoby wyraźnie oddzielić dopuszczalność zawierania umów pomiędzy Lasami Państwowymi a jednostką

³ T. j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

⁴ *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 4, red. E. Gniewek, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 368.

⁵ Komentarz do art. 252 k.c. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, t. 2, red. A. Kidyba, wyd. 2.

⁶ J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 254.

⁷ <http://rzigidynia.wp.mil.pl/pl/8.html> (dostęp: 19.11.2018 r.).

wskazaną przez ministra od zawierania umów pomiędzy Lasami Państwowymi (ściśle – Skarbem Państwa) a jednostkami samorządu terytorialnego bądź też jednostkami organizacyjnymi wskazanymi przez jednostki samorządu terytorialnego. W pierwszej bowiem sytuacji dochodzi do tożsamości podmiotów i w konsekwencji zawarcie umowy cywilnoprawnej jest niedopuszczalne. Należałoby raczej wskazać na jakąś formę porozumienia wewnątrz podmiotu, jakim jest Skarb Państwa, względnie należałoby wyposażyć Lasy Państwowe w osobowość prawną⁸. Jedynie AMW „jest w myśl art. 5 ust. 1 ustawy o AMW agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 21.08.1997 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), nadzorowaną przez Ministra Obrony Narodowej. Ustawa o finansach publicznych definiuje natomiast w art. 18, że agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa”⁹. AMW nie zarządzają jednak poligonami.

Bartosz Rakoczy podnosi, że „ustawodawca wskazuje na użytkowanie jako prawną formę korzystania z lasów, gruntów i innych nieruchomości. Nie jest to jednak rozwiązanie właściwe z przyczyn wskazywanych już wyżej, a mianowicie – braku podmiotowości prawnej dużej liczby jednostek organizacyjnych podległych ministrowi. Przekazanie użytkowania odbywa się na podstawie umowy, o której mowa w ust. 2 art. 40 ustawy o lasach”¹⁰.

Wojciech Radecki uważa, że jeżeli jednostka organizacyjna ma osobowość prawną, to udostępnienie nieruchomości na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy następuje w użytkowanie, o którym mowa w art. 284 k.c., a jeżeli jednostka ta nie posiada osobowości prawnej, to właściwą formą jest ustanowienie trwałego zarządu w rozumieniu ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹ (dalej: u.g.n.). Zdaniem autora przemawia za tym art. 50 u.g.n., który stanowi, że do trwałego zarządu w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu.¹²

U.g.n. nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności ustawy (art. 2 pkt 3 u.g.n.). „Oznacza to w pierwszej kolejności, iż w obowiązującym stanie prawnym w zakresie gospodarki lasami i gruntami leśnymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa ustawa o lasach ma pierwszeństwo w stosowaniu, jednakże ustawę z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami stosuje się w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o lasach”¹³. „Artykuł 2 u.g.n. ma charakter normy kolizyjnej i oznacza, że jej przepisy mają charakter uzupełniający w stosunku do innych ustaw, w zakresie spraw nieuregulowanych w tych ustawach, mimo braku ich literalnego wyłączenia w innych

⁸ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 208-209.

⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 25.04.2017 r., I SA/Rz 141/17.

¹⁰ B. Rakoczy, op.cit., s. 209.

¹¹ T. j. Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.

¹² W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2017, s. 370.

¹³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3.03.2010 r., II SA/Go 984/09.

ustawach”¹⁴. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) „niezasadne jest ograniczenie zakresu pojęcia spraw podlegających przepisom o gospodarce nieruchomościami tylko do czynności cywilnoprawnych znajdujących materialnoprawną podstawę w u.g.n.”¹⁵.

Należy podkreślić, że dopiero „brak w innej ustawie takiego wyłączenia i jednocześnie brak w niej uregulowań dotyczących kwestii odmiennie uregulowanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami powoduje, że w razie potrzeby można uzupełniająco stosować przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami”¹⁶. Dlatego też teza, że w przypadku jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości mamy do czynienia z oddaniem na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 ustawy nieruchomości w trwały zarząd budzi poważne wątpliwości. Nie można zapominać, że art. 40 ust. 2 ustawy mówi, iż przekazanie lasu w użytkowanie następuje w drodze umowy, a ustanowienie trwałego zarządu na podstawie decyzji administracyjnej (art. 45 ust. 1 u.g.n.).

Wydaje się, że tak dalece posunięta interpretacja rozszerzająca nie może być czyniona. Oczywistym jest, że wolno odstąpić od sensu językowego wykładni, mimo że przepis jest jasny i oczywisty, gdy prowadzi to do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji, gdy przemawiają za tym szczególnie ważne racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne¹⁷. W niniejszym przypadku nie występują szczególne racje, które pozwalałyby na tak dalekie odstępstwo od literalnego brzmienia art. 40 ust. 2 ustawy. Zbyt wiele różnic istnieje pomiędzy trwałym zarządem z u.g.n., a instytucją określoną w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy. Ponadto, „przepisy innych ustaw, zarówno wymienionych przykładowo w art. 2 u.g.n., jak i tam niewymienionych należy uznać za przepisy odrębne i jako takie mające pierwszeństwo w stosowaniu. To oznacza, że jeżeli te odrębne ustawy zawierają odesłanie typu *w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami*, to uprawnione jest sięgnięcie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami”¹⁸. Odesłanie ustawy do u.g.n. w zakresie określania wartości nieruchomości znajduje się wyłącznie w art. 37a ust. 3 ustawy, art. 37g ust. 2 ustawy, art. 40a ust. 2 ustawy oraz w zakresie waloryzacji z art. 40a ust. 5c ustawy.

Nie można pomijać, że trwały zarząd daje na przykład prawo zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, remontu lub rozbiórki obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego (art. 43 ust. 2 pkt 2 u.g.n.), a art. 40 ust. 1 ustawy mówi o przekazaniu między innymi lasu bez zmiany jego dotychczasowego

¹⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 5.02.2016 r., I ACa 1148/15.

¹⁵ Wyrok NSA z 5.08.2015 r., II FSK 4079/14.

¹⁶ Komentarz do art. 2 u.g.n [w:] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2018.

¹⁷ Uchwała Sądu Najwyższego (dalej: SN) (7) z 25.04.2003 r., III CZP 8/03, Orzecznictwo Sądu Najwyższego 2004, Nr 1, poz. 1.

¹⁸ Wyrok SN z 18.02.2009 r., I CSK 389/08.

przeznaczenia. Oznacza to, że przedmiotowy grunt pozostaje dalej w zarządzie Lasów Państwowych jako las i nie może zostać wyłączony z produkcji leśnej. Ma to swoje konsekwencje, ponieważ użytkownik lasu (RZI) może z niego korzystać tylko w celu w jakim został mu przekazany.

Zdaniem autora niniejszego artykułu użytkowanie z art. 40 ust. 1 nie daje prawa do korzystania z gruntów do celów budowlanych, o którym mowa w art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7.07.1994 r. Prawo budowlane¹⁹. Brak zastosowania powyższego przepisu wynika z faktu, że wybudowanie niemalże każdego obiektu lub budowli powodować będzie wyłączenie gruntu z produkcji leśnej. W razie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych na cele nieleśne, dokonanej w trybie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z potrzebami na przykład wojska, przekazanie gruntów następuje nieodpłatnie, w drodze umowy o przeniesienie zarządu pomiędzy szefem RZI a nadleśniczym (art. 38c ust. 1 pkt 1 ustawy). Wyżej wymieniona instytucja jest jednak rzadko stosowana w praktyce.

Nie bez znaczenia jest, że jednostka organizacyjna, dla której ustanowiony został trwały zarząd, może oddać nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie (art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n.), co w przypadku użytkowania na podstawie art. 40 ust. 1-3 ustawy, co do zasady, nie powinno mieć miejsca.

Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Gorzowie Wielkopolskim, widząc zapewne niefrasobliwość ustawodawcy w nazwie „umowa” stwierdził, że „użytkowanie przez RZI jest szczególnym rodzajem użytkowania ustanawianym w porozumieniu zawartym między tymi samymi jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa, mającym umocowanie w art. 40 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 28.09.1991 r. o lasach”²⁰. Również NSA podniósł, że RZI „użytkując w ramach (...) umowy z dnia (...) grudnia 2004 r. zawartej pomiędzy Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych, a Ministrem Obrony Narodowej o przekazaniu (...) w użytkowanie szeregu nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, sprawuje publiczne władztwo nad tymi terenami. Użytkowanie przez skarżącego jest szczególnym rodzajem użytkowania ustanowionym w porozumieniu (umowie), mającym umocowanie w art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.”²¹ Zdaniem NSA RZI należy „traktować jako zarządcę nieruchomości, o którym wspomina przepis art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane”²².

Na skutek użytkowania z art. 40 ust. 1 nie następuje przekazanie RZI nieruchomości do wyłącznego posiadania. Nawet po ustanowieniu użytkowania współposiadaczami lasu są RZI i właściwe nadleśnictwo. Tylko umowa określona w art. 38c ustawy (a także przekazane w zarząd na podstawie art. 40 ust. 4 ustawy)

¹⁹ T. j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.

²⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22.10.2014 r., II SA/Go 599/14.

²¹ Wyrok NSA z 9 maja 2017 r., II OSK 2260/15.

²² Ibidem.

powoduje wyłączenie lasu z zarządu nadleśnictwa, a w konsekwencji wyłączenie jego posiadanie przez RZI.²³

Z § 9 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 24.03.2016 r. w sprawie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w komórkach i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo przez niego nadzorowanych²⁴ wynika, że kierownicy jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo przez niego nadzorowanych władają nieruchomościami wojskowymi w formie trwałego zarządu lub na podstawie innego tytułu prawnego. W związku z tym, z mocy prawa przysługują im m.in. kompetencje związane z prowadzeniem spraw związanych z dokonywaniem zgłoszeń oraz uzyskiwaniem decyzji lub pozwoleń administracyjnych, dotyczących korzystania ze środowiska, dokonywaniem zgłoszeń badań emisji, decyzji lub pozwoleń, uzyskanych przez inwestorów na etapie prowadzenia inwestycji albo wynikających ze zmiany dyslokacji instalacji i urządzeń lub ich zakupu, dostawy i montażu, a także reprezentują Ministra Obrony Narodowej w postępowaniach prowadzonych przed organami administracji publicznej i sądami powszechnymi oraz administracyjnymi w sprawach związanych z wykonywaniem funkcji zarządcy w zakresie ochrony środowiska.

W związku z tym należy uznać, że użytkowanie określone w art. 40 ust. 1-3 ustawy nie jest tożsame z użytkowaniem, o którym mowa w k.c., ani również z trwałym zarządem. Zdaniem autora niniejszego artykułu użytkowanie określone w art. 40 ust. 1-3 ustawy to niekonwencjonalna instytucja prawa, która zawiera elementy użytkowania z k.c., jak i trwałego zarządu. Do użytkowania z art. 40 ust. 1-3 ustawy nie mają bezpośrednio zastosowania, ani przepisy k.c., ani u.g.n. Odpowiednie zastosowanie wyżej wymienionych przepisów może nastąpić w drodze „publicznie” zdeterminowanej metody wykładni celowościowej (funkcjonalnej).²⁵ Wykładnia ta winna mieć charakter zawężający. Ustanowienie użytkowania na rzecz RZI następuje na podstawie porozumienia, to jest innego tytułu prawnego niż trwały zarząd. Co do zasady RZI nie ma prawa oddania lasu w najem, dzierżawę lub użyczenia innej jednostce. RZI wspólnie posiada las z właściwym nadleśnictwem, a jego warunki określa porozumienie o przekazaniu lasów w użytkowanie.

Porozumienie o przekazaniu lasów w użytkowanie powinno zawierać w szczególności wskazanie stron, przedmiotu użytkowania, terminu i warunków użytkowania oraz jednostkę sprawującą nadzór nad gospodarką leśną, celu użytkowania, informacji o ponoszeniu przez RZI podatków innych niż leśny (w przypadku wystąpienia takiego podatku), zasad rozliczania się pomiędzy stronami poniesionym podatkiem leśnym z uwagi na prowadzenie przez nadleśnictwo na poligonie gospodarki leśnej (choćby ograniczonej), okresów niedostępności poligonu dla pracowników nadleśnictwa, zasady bezpiecznego prowadzenia prac

²³ Wyrok NSA z 18.10.2007 r., II FSK 1231/06.

²⁴ T. j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 2086.

²⁵ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 183-184.

leśnych, obowiązek przywrócenia gruntu do stanu poprzedniego na wypadek zakończenia użytkowania.

Za kontrowersyjne trzeba uznać określenie w niej przyczyn natychmiastowego rozwiązania z uwagi na brak kompetentnego podmiotu, który mógłby zweryfikować jego prawidłowość. Warto byłoby rozważyć możliwość rozwiązania użytkowania za wypowiedzeniem. W zakresie nieuregulowanym w porozumieniu winny obowiązywać uzgodnienia resortowe pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej i Ministrem Środowiska w sprawie warunków użytkowania lasów na potrzeby związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa.

Należy pamiętać, że poligon jest terenem zamkniętym, czyli terenem o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określonym przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych (art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17.05.1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁶). „Wyodrębnienie terenów zamkniętych determinuje cel, jakiemu mają one służyć, a jest to obronność i bezpieczeństwo państwa, inne przeznaczenie terenu nie pozwala na nadanie danemu obszarowi statusu terenu zamkniętego. Nie jest istotne przy tym, czy faktycznie tego rodzaju działalność jest tam wykonywana, czy też nie. Wystarczające jest przeznaczenie tych terenów na ten cel, bez konieczności podejmowania jakiejkolwiek aktywności w tym zakresie. Dodatkowo tereny te mają być określone jako zamknięte przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych zawiadujących sferą obronności, bądź bezpieczeństwa”²⁷.

Należy uznać, że jeżeli strony porozumienia dojdą wspólnie do wniosku, że dana nieruchomości (lub jej część) nie jest potrzebna do prowadzenia poligonu wojskowego, mogą w drodze zgodnego oświadczenia woli (np. aneksu do porozumienia o przekazaniu nieruchomości w użytkowanie) wyłączyć z niego zbędną część nieruchomości. Oczywiście jest, że nadleśniczy nadleśnictwa działający w imieniu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, żeby móc podpisać taki aneks, musi posiadać stosowne pełnomocnictwo (bądź ogólne do dokonywania wszelkich czynności prawnych związanych z porozumieniem o przekazaniu nieruchomości w użytkowanie, a jeżeli takiego nie ma, to pełnomocnictwo szczególne do wyłączenia konkretnych nieruchomości lub ich części).

Odrębnym trybem wyłączenia nieruchomości (lub jej części) z porozumienia o przekazaniu nieruchomości w użytkowanie jest art. 40 ust. 3 ustawy. W razie ustania potrzeb, dla których lasy, grunty oraz inne nieruchomości zostały oddane w użytkowanie, a także w przypadku wykorzystywania ich niezgodnie z celami, dla których zostały oddane w użytkowanie lub prowadzenia gospodarki leśnej w sposób niezgodny z planem urządzenia lasu Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, na wniosek dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych

²⁶ T. j.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.

²⁷ M. Karpiuk, *Tereny zamknięte ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa ustanawiane przez organy administracji rządowej*, „Ius Novum” 2016, 4, s. 196-207.

pozbawia jednostronnie jednostkę prawa użytkowania. Uważam, że następuje to w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁸ (dalej: k.p.a.)²⁹.

Bartosz Rakoczy nie potwierdza powyższego poglądu, ale podnosi, że „użycie sformułowania *pozbawia użytkowania* nie jest zbyt zręczne. Przecież chodzi o umowę, co oznacza, że mogą być to przyczyny wypowiedzenia umowy czy nawet jej wygaśnięcia z mocy samego prawa. Sformułowanie *pozbawia użytkowania* oznacza jednostronną czynność o charakterze władczym i przymusowym, a przecież Lasy Państwowe nie są organem egzekucyjnym ani nawet orzekającym”³⁰.

Inni autorzy podnoszą, że *pozbawienie użytkowania* z art. 40 ust. 3 ustawy należy rozumieć jako rozwiązanie umowy w trybie natychmiastowym. Ponadto uważają, że umowa użytkowania powinna wskazywać przyczyny natychmiastowego rozwiązania umowy użytkowania³¹. Zdaniem autora nie taki był cel normy prawnej zawartej w art. 40 ust. 3 ustawy. Po pierwsze, w przedmiotowym przepisie nie ma mowy o natychmiastowym rozwiązaniu umowy, ale o pozbawieniu użytkowania. Pomimo tego, nawet gdyby przyjąć, że ustawodawcy chodziło o natychmiastowe, jednostronne rozwiązanie umowy, to na mocy art. 40 ust. 3 przysługiwałoby ono wyłącznie Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych. Ponadto, gdyby następowało wyłącznie poprzez jednostronne oświadczenie woli nie byłoby drogi do odwołania, ani możliwości zweryfikowania oświadczenia przez sąd powszechny. RZI nie ma zdolności sądowej, ponieważ jest jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, a ponadto RZI, jak i Dyrektor Generalny Lasów Państwowych reprezentują tę samą osobę prawną, to jest Skarb Państwa.

Zgodnie z art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., kodeks postępowania administracyjnego normuje: postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco; postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1. Żeby stwierdzić, czy pozbawienie prawa użytkowania poligonu następuje w formie decyzji administracyjnej należy rozstrzygnąć, czy Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jest organem administracji publicznej, o którym mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a. albo podmiotem określonym w art. 1 pkt 2 k.p.a.

Organem administracji publicznej jest „człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, działający w granicach

²⁸ Dz. U. ze zm. z 2018 r. poz. 2096.

²⁹ W. Radecki, op.cit., s. 371.

³⁰ B. Rakoczy op.cit., s. 210.

³¹ J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa...*, s. 254-255.

przyznanych mu przez prawo kompetencji”³². Organ administracji publicznej musi mieć prawne umocowanie do działania wynikające co najmniej z ustawy. Powinien być on wyposażony we władztwo.³³ Kompetencja jest to „zdolność organu administrującego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo”³⁴. Natomiast podmiot, o którym mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a., to organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym. Może on stosować prawo administracyjne zarówno materialne, jak i proceduralne. Jest to organ państwowy, który definiuje się jako wyodrębnioną kompetencyjnie i organizacyjnie część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych³⁵.

Jan Boć zalicza do organów administracji publicznej między innymi dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych³⁶. Zdaniem Wojciecha Radeckiego nadleśniczy i dyrektor regionalny Lasów Państwowych są podmiotami powołanymi z mocy prawa do załatwiania spraw rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi (art. 1 pkt 2 k.p.a.).³⁷ Michał Tyburek uważa, że jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nie są organami administracji publicznej³⁸.

W zakresie formy załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej przepis art. 1 pkt 1 k.p.a. należy interpretować rozszerzająco. Nie ma przy tym znaczenia, że przepis prawa nie stanowi wprost (literalnie), że organ ma wydać decyzję administracyjną³⁹. NSA stwierdził, że „w przypadkach, gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej – o ile nie jest przewidziana inna forma jego działań – obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej”⁴⁰. Wynik wykładni art. 1 pkt 1 k.p.a. najlepiej oddaje fragment uzasadnienia wyroku WSA w Białymstoku: „W doktrynie i w orzecznictwie sądowym zgodnie przyjmuje się, że władczy akt organu administracji publicznej (decyzja administracyjna) musi mieć wyraźną podstawę w przepisach prawnych rangi ustawowej. Ta zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP i w art. 6 k.p.a. jest oczywista w każdym demokratycznym porządku prawnym. Stanowi gwarancję ochrony obywatela przed nieuprawnioną ingerencją władzy publicznej w sferę jego

³² *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, wyd. 12 poprawione, Wrocław 2007, s. 130.

³³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 98.

³⁴ Op. cit., red. J. Boć, s. 137.

³⁵ Komentarz do art. 1 k.p.a. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2016.

³⁶ Op. cit., red. J. Boć, s. 159.

³⁷ W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, wyd. 3 zaktualizowane, Warszawa 2010, s. 78.

³⁸ M. Tyburek, op.cit., s. 143.

³⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 10 i 18.

⁴⁰ Wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z 31.08.1984 r., SA/Wr 430/84.

praw i obowiązków. W uchwale z 29.03.2006 r. NSA, powołując się na wypowiedzi doktryny podkreślił, że podstawą władczego działania organu administracji publicznej może być tylko *kompletna norma materialna, determinująca wszystkie elementy stosunku administracyjnoprawnego, w tym określająca kompetencję (zdolność, możliwość) organu administracji publicznej do autorytatywnego zastosowania określonej normy prawa przedmiotowego* (II GPS 1/06, ONSAiWSA nr 4 z 2006 r., poz. 95). Ustawodawca nie zawsze wprost określa władczą czynność organu administracji publicznej jako decyzję administracyjną. Nie ulega wątpliwości, że norma kompetencyjna, upoważniająca do wydania rozstrzygnięcia administracyjnego może to rozstrzygnięcie określać w inny sposób, na przykład za pomocą zwrotów: *przyznaje, zezwała, udziela*. Aby jednak czynnościom kryjącym się pod tymi określeniami przypisać znaczenie rozstrzygnięć administracyjnych, muszą istnieć podstawy prawne, pozwalające na zrekonstruowanie pozostałych elementów stosunku administracyjnoprawnego, uzasadniające stwierdzenie, że to *przyznanie, czy udzielenie* jest aktem władzy publicznej. Nie wystarczy więc samo określenie treści działania określonego podmiotu, jeżeli nie ma dostatecznych podstaw prawnych do przyjęcia, że jest to władcze działanie organu administracji publicznej. W doktrynie podnosi się, że w przypadku nieokreślenia wprost w normach materialnego prawa administracyjnego formy konkretyzacji praw i obowiązków jednostki może mieć zastosowanie domniemanie formy decyzji administracyjnej. Konkluzja co do formy czynności organu administracji publicznej wymaga przeprowadzenia procesu wykładni prawa uwzględniającej szereg wartości istotnych w demokratycznym państwie prawnym, a zatem nie może być oparta wyłącznie na wykładni językowej (B. Adamiak, *Zagadnienie domniemanie formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80 – tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 15). Domniemanie formy decyzji administracyjnej jest dopuszczalne, jeżeli istnieją normy administracyjnego prawa materialnego, które określają treść działania organu administracji publicznej. Domniemanie formy decyzji administracyjnej nie obejmuje bowiem domniemania podstaw działania organu administracji publicznej (ibidem, s. 17). Ponadto przyjęcie domniemania decyzji administracyjnej powinno być uzasadnione pewnymi wartościami na przykład sprawnym wykonywaniem zadań administracji publicznej, czy ochroną praw jednostki przez zapewnienie jej prawa do procesu i prawa do sądu (ibidem, s. 8, 16)⁴¹.

Przy interpretacji art. 40 ust. 3 w kontekście styku prawa administracyjnego i cywilnego pomocne może być stanowisko NSA, iż odmowa udzielenia pożyczki określonej art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie jest sprawą sądowoadministracyjną i nie przysługuje na nią skarga do WSA. Sąd uznał także, że jeżeli

⁴¹ Wyrok WSA w Białymstoku z 5.5.2011 r., II SA/Bk 79/11.

podstawą przyznania świadczenia jest umowa cywilnoprawna, to wyłączona zostaje możliwość działania organy administracji publicznej na podstawie k.p.a.⁴². Do tej uchwały zdanie odrębne złożyli sędziowie NSA: Roman Hauser, Andrzej Kuba i Janusz Trzciński. W zdaniu odrębnym podnieśli, że zgodnie z wyrokiem NSA z 29.03.2001 r. (II SA 3404/00), odmowa pełnomocnika Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych udzielenia pożyczki na zakup samochodu dla niepełnosprawnego jest czynnością podlegającą kontroli NSA. Stwierdzili, że sposób postępowania nie zawsze jest określony bezpośrednio i należy dojść do niego w drodze wykładni przepisów. Na załatwienie sprawy w drodze decyzji administracyjnej nie musi wskazywać określenie, że następuje to w drodze decyzji, ale na przykład zezwolenie, pozwolenie, orzeczenie, zgoda, koncesja, cofnięcie koncesji, zarządzenie, nakaz. Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa⁴³, żeby uznać rozstrzygnięcie za decyzję administracyjną wystarczy oznaczenie organu administracji, wskazanie jej adresata, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ. Jeżeli ustawodawca nie wskazuje, że rozstrzygnięcie następuje w formie decyzji administracyjnej lub nie odsyła w danej sprawie do k.p.a., to wątpliwości związane z określeniem formy rozstrzygnięcia może rozwiązać doktryna i orzecznictwo⁴⁴. Zdaniem glosatora odmowa udzielenia pożyczki, o której mowa w art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych jest czynnością faktyczną z zakresu administracji publicznej i podlega kontroli sądowej na mocy art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁵.

„W orzecznictwie oraz literaturze zwraca się uwagę na to, że nie można domniemywać formy decyzji dla czynności poprzedzających zawarcie przez organ administracji umowy cywilnoprawnej”⁴⁶. Nie można zapominać jednak, że porozumienie o przekazanie lasów w użytkowanie z art. 40 ust. 1 ustawy w celu prowadzenia poligonu nie jest umową cywilnoprawną, ponieważ zawarte może być pomiędzy Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych (reprezentującego Skarb Państwa) a Rejonowym Zarządem Infrastruktury (jednostką organizacyjną Skarbu Państwa nieposiadającą osobowości prawnej). Jak podkreślałem, oba te podmioty reprezentują tego samego właściciela (Skarb Państwa). Dlatego też tym bardziej pozbawienie użytkowania powinno być traktowane jako czynność z zakresu administracji publicznej.

⁴² Uchwała 7 sędziów NSA z 29.3.2006 r., II GPS 1/06.

⁴³ Wyrok NSA 20.7.1981 r., SA 1163/81 oraz wyrok SN 18.10.1985 r., II CR 320/85.

⁴⁴ Zdanie odrębne sędziów NSA: Romana Hausera, Andrzeja Kuby i Janusza Trzcińskiego do uchwały NSA z 29.3.2006 r., II GPS 1/06.

⁴⁵ T. j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302; M. Szubiakowski, *Glosa do uchwały NSA z 29.03.2006 r., sygn. akt II GPS 1/06*.

⁴⁶ Komentarz do art. 1 k.p.a. [w:] M. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2018.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że „jeżeli (...) istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia. Nie może zaistnieć sytuacja, że w przepisach ustawy określono właściwość organu administracji publicznej do załatwiania określonej kategorii spraw administracyjnych, a sprawy te nie mogłyby być rozstrzygane tylko dlatego, że ustawodawca nie określił wprost formy rozstrzygnięcia”⁴⁷.

Przepisy ustawy nie stanowią, że w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się przepisy k.p.a. Nie może być to argument, że nie mają one zastosowania. W powyższej kwestii (analogicznie) podzielić należy wyrok NSA, że „mimo, iż w dziale VI ustawy z 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, regulującym postępowanie w sprawie zawarcia umów ze świadczeniodawcami, brak jest odesłania do przepisów k.p.a., to przepisy ustawy o świadczeniach k.p.a. nie wyłączają. Powyższe wraz z treścią art. 1 pkt 2 k.p.a., zgodnie z którym przepisy k.p.a. mają zastosowanie do postępowania przed organami Funduszu (dyrektorem oddziału wojewódzkiego Funduszu i Prezesem Funduszu) zmierzającego do rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej, prowadzi do wniosku, że przepisy k.p.a. należy stosować w regulowanym ustawą o świadczeniach postępowaniu, jeśli ustawa ta nie reguluje pojedynczych kwestii odmiennie”⁴⁸. Przedmiotowy pogląd potwierdzają również przedstawiciele doktryny⁴⁹.

Nie można zapominać, co wprost wynika z przepisów, że reprezentujący jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe wydają decyzje administracyjne w innych sprawach, to jest nadleśniczy działający z upoważnienia dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe wydaje decyzję administracyjną, nakazującą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego wykonanie odłowu lub odstrzału redukcyjnego zwierzyny (art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 13.10.1995 r. Prawo łowieckie⁵⁰), dyrektor regionalny Lasów Państwowych wydaje decyzje o wyłączeniu gruntu z produkcji leśnej (art. 11 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵¹). Od decyzji regionalnego dyrektora Lasów Państwowych przysługuje odwołanie do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Natomiast organem wyższego stopnia dla Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych jest Minister Środowiska (§ 4 Statut Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, który nadany jest na podstawie art. 44 ustawy).

W przypadkach określonych w art. 40 ust. 3 ustawy, gdy strony umowy użytkowania nie dojdą do porozumienia w sprawie wyłączenia nieruchomości (lub jej części) z umowy użytkowania, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14.06.2005 r., P 18/03, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 63.

⁴⁸ Wyrok NSA z 7.07.2017 r., II GSK 3489/15.

⁴⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 32.

⁵⁰ T. j.: Dz.U. ze zm. z 2018 r. poz. 2033.

⁵¹ T. j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1161.

(po spełnieniu przesłanki wskazanej w tym przepisie) wyłącza grunty z tej umowy w drodze decyzji administracyjnej. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych działa tu jako podmiot określony w art. 1 pkt 2 k.p.a. Nie sposób nie uznać, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie jest organem państwowym reprezentującym wyodrębnioną kompetencyjnie i organizacyjnie część aparatu państwowego to jest Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej – Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych) powołanego do wykonywania zadań państwowych określonych w ustawie. „W przypadkach, gdy przepisy prawa upoważniające do wydawania decyzji administracyjnych określają *expressis verbis* jednostkę upoważnioną jako państwową jednostkę organizacyjną (na przykład art. 32 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach...)”⁵² nie jest niezbędne odwoływanie się do ustaleń doktryny w tym zakresie. Podkreślić trzeba, że „w wypadku gdy przepisy prawa nie określają statusu prawnego podmiotu upoważnionego do wydawania decyzji administracyjnych, ewentualne zakwalifikowanie tego podmiotu do państwowej jednostki organizacyjnej wymaga uwzględnienia kryteriów doktrynalnych, wskazujących na powstanie tych jednostek z mocy prawa, zasad gospodarki finansowej, w tym powiązania z budżetem państwa, zakresu i form nadzoru ze strony państwa, zasad i trybu obsady personalnej organów jednostki itd.”⁵³ Dyrektor Generalny Lasów Państwowych spełnia powyższe kryteria, ponieważ wykonuje zadania publiczne, dysponuje środkami publicznymi, a nadzór nad nim sprawuje Minister Środowiska.

Art. 40 ust. 3 ustawy nie wskazuje przesłanek do rozwiązania umowy w trybie natychmiastowym. Przemawia za tym charakter użytkowania, to jest nie jest to umowa cywilnoprawna. Określenie *pozbawia jednostkę prawa użytkowania* oznacza, że decyzja Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ma charakter władczy i jednostronny.

W państwie prawnym „przepisy prawne powinny być formułowane w sposób zrozumiały i jednoznaczny, aby panowała jasność co do zakresu wszelkich uprawnień i zobowiązań (zasada określoności prawa)”⁵⁴. Art. 40 ustawy nie jest skonstruowany w sposób precyzyjny i budzi wątpliwości przy jego interpretacji, to jest nie należy do zrozumiałych i jednoznacznych. Świadczą o tym fundamentalne różnice w jego interpretacji przez przedstawicieli doktryny. Treść art. 40 ust. 1-3 ustawy powoduje drastyczne naruszenie zasady dostatecznej określoności regulacji prawnych. *De lege ferenda* należy rozpocząć prace, które w sposób jednoznaczny i kompleksowy uregulują zarówno pozycję ustrojową jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jako organów administracji publicznej, dając im możliwość wydawania decyzji administracyjnych. Uszczegółowienia wymaga również między innymi art. 40 ustawy, tak żeby wyeliminować

⁵² Komentarz do art. 1 k.p.a. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, op. cit.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 75.

problemy interpretacyjne poruszone w niniejszym artykule. Już sama forma przekazania w użytkowanie, to jest w drodze umowy, budzi poważne kontrowersje.

Streszczenie

Przepisy ustawy z 28.09.1991 r. o lasach umożliwiają oddanie jednostce organizacyjnej Skarbu Państwa (Ministerstwa Obrony Narodowej) w drodze umowy o przekazanie w użytkowanie gruntu leśnego na potrzeby poligonu wojskowego. Przepisy te budzą poważne wątpliwości interpretacyjne w zakresie formy prawnej udostępnienia nieruchomości, jak i jednostronnego pozbawienia jednostki użytkowania. Kwestie są przedmiotem niniejszej publikacji.

Summary

Using the forest for the purpose of military training ground. The provisions of the Act of 28 September 1991 on forests enable giving the organizational unit of the State Treasury (Ministry of National Defence) – by the means of contract through giving into usufruct – forest land for the needs of a military training ground. These provisions raise serious interpretation doubts as to the legal form of the access to the property and the unilateral deprivation of the possibility of its use by the unit. In this publication, the author of this article will try to clarify these issues.