

JAN CHMIELEWSKI*

DECYZJA STAROSTY OKREŚLAJĄCA ZADANIA Z ZAKRESU GOSPODARKI LEŚNEJ

ADMINISTRATIVE DECISION ESTABLISHING TASKS INVOLVED IN FOREST MANAGEMENT

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2021.001>

STRESZCZENIE

Celem opracowania jest ukazanie najbardziej istotnych problemów jurydycznych związanych z wydawaniem decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej. W analizie m.in. starano się przesądzić charakter normatywny tego aktu, określić układ podmiotowy postępowania prowadzonego na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, elementy konstrukcyjne omawianej decyzji, jak również kwestie związane z inwentaryzacją stanu lasu jako dowodu w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez starostę (nadleśniczego). Poczynione konkluzje badawcze mogą stanowić pomocne wskazówki postępowania dla właścicieli lasów jako adresatów decyzji inwentaryzacyjnych, a także – w większej mierze – istotne punk-

* Dr hab., prof. ALK, Katedra Prawa Administracyjnego i Publicznego Gospodarczego, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie; Biuro Orzecznictwa NSA; ORCID: 0000-0001-5818-7339.



ty orientacyjne dla organów wydających te decyzje w ramach nadzoru sprawowanego nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. W konsekwencji powinno to się przyczyniać do optymalizacji legalności decyzji inwentaryzacyjnych starostów, a ponadto ułatwić sądową kontrolę tych aktów pod względem ich zgodności z prawem.

Słowa kluczowe

Prawo leśne; decyzja administracyjna; postępowanie administracyjne; starosta; nadleśniczy; gospodarka leśna; nadzór administracyjny.

ABSTRACT

The fundamental aim of this study is to present crucial juridical problems concerning administrative decisions which establish basic tasks involved in forest management in forests not owned by the State Treasury. In the analysis, the normative nature of this act has been determined, the structure of the proceedings conducted pursuant to Art. 19 paragraph 3 of the Forest Act and the structural elements of the decision were indicated, as well as the issues related to the inventory of the state of the forest as evidence in administrative proceedings conducted by the county governor (district forester). The research conclusions may be helpful directions for forest owners, as well as – to a greater extent – essential guidelines for the public administration bodies, which are responsible for issuing these decisions within the framework of forest management supervision. As a consequence, this should contribute to the optimization of the legality of inventory decisions of county governors, and also facilitate the judicial control of these administrative acts.

Keywords

Forestry legislation; administrative decision; administrative proceedings; district governor; district forester; forest management; administrative supervision.



1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Planowanie stanowi nieodłączne narzędzie administrowania. Urasta ono także do rangi zasady w prawie leśnym¹. Mimo że zasada planowości nie została wprost wyrażona przez ustawodawcę w katalogu zasad, według których prowadzi się gospodarkę leśną (art. 8 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²), to jednak różnego rodzaju plany (wraz z programami) należą do podstawowych instytucji prawa leśnego. Przepisy ustawy o lasach wprowadzają zróżnicowane formy aktów planistycznych określających zasady prowadzenia gospodarki leśnej. Podstawę ich rozróżnienia stanowią kwestie własnościowe oraz powierzchnia lasów, dla których są przyjmowane. Zasadą jest, że dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa sporządza się plan urządzenia lasu (art. 19 ust. 1 UL)³, podczas gdy dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ustawodawca przewiduje sporządzenie uproszczonego planu urządzenia lasu (art. 19 ust. 2 UL). Z kolei zgodnie z art. 19 ust. 3 UL dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów. To właśnie na ostatnim z wymienionych aktów – decyzji starosty – koncentrują się szczególnie rozważania prezentowane w niniejszym tekście.

Rozważania będą miały na celu skatalogowanie i ukazanie węzłowych problemów prawnych związanych z decyzją starosty określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej. Przedmiotem badania jest ustalenie m.in. charakteru normatywnego tej decyzji, jej elementów konstrukcyjnych oraz kwestii proceduralnych dotyczących aspektów podmiotowych postępowania kończącego się badanym aktem. Z uwagi na fakt, że analiza przynależy merytorycznie do zagadnień prawa administracyjnego,

¹ Tak: J. Chmielewski, *Prawo leśne w praktyce*, Warszawa 2020, s. 119.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1275 ze zm.; dalej cyt.: UL.

³ Z wyłączeniem lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 19 ust. 2 i 4 UL).



wykorzystano w niej metodologię właściwą naukom prawnoadministracyjnym; szczegółowy dobór metod został podyktowany przyjętymi założeniami badawczymi. Podstawową i w gruncie rzeczy wyłączną metodą badawczą stanowi metoda formalno-dogmatyczna polegająca na analizie i wykładni obowiązujących przepisów administracyjnego prawa materialnego określających przesłanki oraz zasady ingerencji administracji w sferę praw jednostki⁴. W ramach tej metody sięgnięto do prawomocnego orzecznictwa sądów administracyjnych, poglądów formułowanych w piśmiennictwie z zakresu prawa leśnego, a także posłużono się wykładnią doktrynalną – rodzajem (typem) interpretacji przepisów, który jest wykorzystywany przez doktrynę prawa w różnego rodzaju opracowaniach naukowych porządkujących i objaśniających instytucje prawne⁵.

2. CHARAKTER NORMATYWNY DECYZJI STAROSTY

Przystępując do rozważań dotyczących decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej, należy jeszcze raz przypomnieć, że w przypadku lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa zasady i sposób prowadzenia gospodarki leśnej określa się – w zależności od ich powierzchni – bądź w uproszczonym planie urządzenia lasu, bądź też w decyzji inwentaryzacyjnej starosty. Bez znaczenia jest tutaj fakt, że las znajduje się na prywatnym terenie, gdyż ustawa o lasach dopuszcza ingerencję w prawo własności uzasadnioną koniecznością zapewnienia właściwej gospodarki leśnej oraz utrzymania lasów w odpowiednim stanie. Jako składnik środowiska lasy są czymś więcej aniżeli przedmiotem prawa własności i innych praw rzeczowych;

⁴ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 42.

⁵ Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 49. Według uznanych badaczy prawa wykładnia doktrynalna nie ma wprawdzie charakteru prawnie wiążącego, jednakże cieszy się dużym uznaniem w sądach oraz organach administracji publicznej; W. Góralczyk, *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2019, s. 170.



stanowią one dobro ogólnonarodowe o wielkim znaczeniu społecznym⁶.

Przechodząc do określenia charakteru normatywnego omawianej decyzji, trzeba ustalić, czy jest to akt typu związanego, czy też swobodnego. Podstawą tej dystynkcji jest związanie bądź brak związania organu stosującego prawo (tutaj: starosty albo nadleśniczego) co do treści podejmowanego rozstrzygnięcia. Istota omawianego w tym miejscu podziału decyzji administracyjnych tkwi zatem w sposobie udzielenia kompetencji orzeczniczych organowi przez ustawodawcę. Jeżeli mocą przepisów ustawy organ został zobowiązany do podjęcia rozstrzygnięcia o z góry określonej treści, to w grę wchodzi akt typu związanego. Wystąpienie stanu faktycznego o określonych znamionach pociąga za sobą konieczność wydania decyzji o określonej treści rozstrzygnięcia. Jeżeli natomiast ustawodawca pozostawia organowi pewien luz decyzyjny, gdyż chce, aby organ działał w sposób elastyczny, to tym samym – stosując w przepisach konstrukcję uznania administracyjnego – upoważnia organ do wyboru rozstrzygnięcia⁷. Upoważnienie przybiera wówczas najczęściej – choć nie zawsze – postać zwrotu „organ może” (tzw. uznanie rozstrzygające)⁸.

Odwołując się do powyższych spostrzeżeń teoretycznoprawnych, można bez trudu zauważyć, że norma z art. 19 ust. 3 UL nie zawiera upoważnienia, zgodnie z którym starosta „może określić” zadania z zakresu gospodarki leśnej. Przeciwnie, ustawodawca posłużył się tutaj imperatywnym zwrotem normatywnym: „zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty”. Wskazuje to na brak normy upoważniającej do wydania decyzji w ramach konstrukcji uznania administracyjnego, co przesądza tym samym o związanym typie aktu ustalającego zadania z zakresu gospodarki leśnej. Stwierdzenie przez starostę (nadleśniczego) – na podstawie ewidencji gruntów i budynków – że dany grunt niestanowiący własności Skarbu Państwa

⁶ Wyrok TK z dnia 15 maja 2006 r., sygn. akt P 32/05, OTK-A 2006/5/56.

⁷ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny – jego istota*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2013, s. 181–182.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 357.



jest pokryty lasem rozdrobnionym o powierzchni do 10 ha, aktualizuje obowiązek wszczęcia postępowania administracyjnego, a następnie określenia zadań z zakresu gospodarki leśnej. Pogląd, zgodnie z którym decyzja starosty jest aktem typu związanego, wzmacnia także fakt, że – jako akt wydawany na podstawie inwentaryzacji stanu lasu – stanowi ona leśny dokument urzędzeniowy, bez którego zarówno prowadzenie gospodarki leśnej, osiągnięcie jej celów, jak i skuteczny nadzór nad nią w lasach rozdrobnionych byłyby niemożliwe, co jest nie do pogodzenia m.in. z ochronnymi oraz hodowlanymi wymogami wynikającymi z ogólnych zasad prawa leśnego.

Kwestią, wobec której wypada poczynić dodatkowe wyjaśnienia, jest sposób wszczęcia postępowania w sprawie wskazanej w art. 19 ust. 3 UL. Mianowicie art. 61 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁹ stanowi, że postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Przepis ten wskazuje jedynie na możliwe sposoby zainicjowania postępowania. To, czy w konkretnym przypadku (sprawie) wszczęcie postępowania następuje na wniosek, czy z urzędu, powinny określać każdorazowo przepisy prawa materialnego stanowiące podstawę wydania decyzji. Nie zawsze jednak ustawodawca precyzuje w ustawie szczególnej, w jaki sposób inicjowane jest dane postępowanie. Dotyczy to art. 19 ust. 3 UL, gdzie nie przesądzono, czy postępowanie wszczynane jest na wniosek strony, czy też z inicjatywy organu. Przyjmuje się, choć nie bez zastrzeżeń¹⁰, że w obliczu braku klarownej regulacji sposobu wszczęcia procedury administracyjnej jest ona inicjowana na żądanie strony, gdy dotyczy przyznania określonego uprawnienia; jeżeli natomiast przedmiotem postępowania jest nałożenie na stronę obowiązku lub cofnięcie uprzednio przyznanego jej uprawnienia, jako regułą zakłada się wszczęcie postępowania z urzędu¹¹. Przedmiot de-

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.; dalej cyt.: KPA.

¹⁰ Zob. np. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 77/10, CBOSA.

¹¹ W. Chrościelewski, J. P. Tarno, *Wszczęcie postępowania*, [w:] W. Chrościelewski, J. P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 147.



cyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 UL (ustalenie zadań z zakresu gospodarki leśnej), oraz obowiązek jej wydania przez organ prowadzą do wniosku, że jest to decyzja związana wydawana po wszczęciu postępowania z urzędu (na zasadzie oficjalności).

W obowiązującym porządku prawnym brakuje regulacji, które stwarzałyby podstawy do skutecznego wyegzekwowania od organu administracji publicznej wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu. Pewne rozwiązania w tym zakresie zawierają regulacje ogólnego postępowania administracyjnego dotyczące organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony. Mianowicie organizacja społeczna może – w sprawie dotyczącej innej osoby (tutaj: właściciela lasu) – występować z żądaniem wszczęcia postępowania. Teoretycznie uwzględnienie wniosku organizacji społecznej może prowadzić do wszczęcia postępowania z urzędu przez organ administracyjny w sytuacji, gdy postępowanie jest inicjowane w danej sprawie na zasadzie oficjalności¹². Jednakże, aby żądanie organizacji społecznej zostało przez organ uwzględnione, musi ono znajdować uzasadnienie w celach statutowych tej organizacji, jak również musi za tym przemawiać interes społeczny (art. 31 § 1 pkt 1 KPA). W praktyce nawet wówczas, gdy żądanie organizacji społecznej jest uzasadnione jej celami statutowymi, organ administracji publicznej może uznać to żądanie za niezasadne z uwagi na brak interesu społecznego¹³.

Pozostając przy kwestii możliwości wyegzekwowania wszczęcia postępowania z urzędu, należy zauważyć, że istniejące środki zwalczania nieterminowego załatwiania spraw (ponaalenie na bezczynność lub przewlekłość postępowania – art. 37 § 1 KPA) dotyczą sytuacji, w których postępowanie już zostało zainicjowane, ale z jakichś przyczyn organ nie wydaje decyzji. Jeżeli jednak wskutek zaniechania organu administracji publicznej zostanie wyrządzona szkoda, to – stosownie do art. 417 § 1 ustawy Kodeks cywilny¹⁴ – organ, w tym przypadku starosta,

¹² Zob. M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2015, s. 258.

¹³ Por. wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., sygn. akt II OSK 2382/15, CBOŚA i powołane tam orzecznictwo.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2320 ze zm.



ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą. Wymaga to ustalenia szkody i związku przyczynowego, a więc wykazania, że wskutek niewydania decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej doszło do powstania szkody w lasach¹⁵.

3. UKŁAD PODMIOTOWY POSTĘPOWANIA PROWADZONEGO NA PODSTAWIE ART. 19 UST. 3 USTAWY O LASACH

Postępowanie administracyjne, w tym postępowanie kończąca się decyzją określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej, może toczyć się jedynie w sytuacji, gdy istnieje jego przedmiot (sprawa, w której przyznawane są uprawnienia bądź nakładane są obowiązki) oraz biorące w nim udział podmioty. Zawsze jednym z tych podmiotów jest organ administracji publicznej, który w drodze jednostronnego, władczego rozstrzygnięcia kształtuje sytuację prawną jednostki – adresata aktu administracyjnego. Organem właściwym do wydania decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 UL, jest starosta, a w przypadku miasta na prawach powiatu – prezydent miasta. Dodatkowo na mocy art. 5 ust. 3 UL starosta może, w drodze porozumienia, powierzyć prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, nadleśniczemu Lasów Państwowych. Jeżeli dojdzie do zawarcia porozumienia pomiędzy starostą a nadleśniczym, organem właściwym do wydania decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej staje się ostatni z wymienionych organów i to on najpierw prowadzi postępowanie, a następnie orzeka w sprawie zadań z zakresu gospodarki leśnej. Zdaniem Bartosza Rakoczego jedną z najbardziej istotnych czynności, jakie starosta może powierzyć nadleśniczemu, jest właśnie wydawanie decyzji administracyjnych, co umożliwi powierzenie zadań publicznych podmiotowi, który w gruncie rzeczy nie jest

¹⁵ Zob. M. Geszprych, *Aspekty prawne a lasy prywatne*, [w:] *Gospodarowanie w lasach niepaństwowych. Poradnik dla właścicieli*, pod red. A. Wiatra, J. Ćwika, Białystok 2011, s. 13.



organem administracyjnym. Zarazem to starosta ponosi odpowiedzialność za prowadzenie tych spraw i za skutki ewentualnych błędów nadleśniczego¹⁶.

Jak wiadomo, układ podmiotowy postępowania nie wyczerpuje się na organie orzekającym w sprawie; w świetle powyższych uwag konieczne jest jeszcze, aby istniał adresat jego rozstrzygnięcia. Mowa tutaj o stronie postępowania, którą – stosownie do art. 28 KPA – jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Od razu widać, że główną kategorią tej normy jest interes prawny; to właśnie fakt jego posiadania przez dany podmiot w sprawie przesądza, że podmiot ten jest stroną, a więc do niego – w sensie materialnoprawnym – skierowana będzie decyzja administracyjna. W opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego istotę interesu prawnego należy upatrywać w jego związku z konkretną normą prawa materialnego, na podstawie której w postępowaniu administracyjnym określony podmiot, w określonym stanie faktycznym, może domagać się konkretyzacji jego uprawnień lub obowiązków. Stwierdzenie interesu prawnego wymaga ustalenia istnienia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą a sytuacją prawną tego podmiotu¹⁷. Interes prawny musi być rozumiany jako obiektywna, czyli realnie istniejąca, potrzeba ochrony prawnej. Charakteryzuje się on więc następującymi cechami: jest indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego¹⁸. Każdy, kto ma w sprawie interes prawny, jest stroną postępowania administracyjnego, i to niezależnie od tego, w jaki sposób dochodzi do jego wszczęcia. Od interesu prawnego należy przy tym odróżnić interes faktyczny, który oznacza, że określony podmiot jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administra-

¹⁶ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 38–39.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt I OSK 1181/17, CBOSA.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1229/20, CBOSA.



cyjnej, lecz to „zainteresowanie” nie znajduje oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego¹⁹.

Artykuł 19 ust. 3 UL nie wskazuje, kto ma być adresatem (stroną) decyzji starosty. Z przepisu art. 24 UL wiadomo jednak, że niewykonanie zadań zawartych w decyzji starosty określonej w art. 19 ust. 3 pociąga za sobą nakaz ich wykonania, który kierowany jest – w świetle art. 24 *ab initio* – do właściciela lasu. Zestawienie tych regulacji nie pozostawia wątpliwości, że stroną postępowania zmierzającego do wydania decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 UL, jest zawsze właściciel lasu. W świetle definicji ustawowych właściciel lasu oznacza osobę fizyczną lub prawną będącą właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą lasu (art. 6 ust. 1 pkt 3 UL). Ta definicja legalna nie przesądza o tym, że np. użytkownik, zarządcą lub dzierżawca lasu jest jego właścicielem. Jej sens jest inny. Chodzi mianowicie o to, że jeżeli obowiązek jest kierowany do właściciela lasu, to obciąża również jego użytkownika, zarządcę lub dzierżawcę²⁰. To właśnie podmioty wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 3 UL będą posiadały interes prawny w postępowaniu w sprawie wydania decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej i to one, w sensie materialnoprawnym, zostaną zobligowane do respektowania (wykonywania) zadań ustalonych przez starostę.

Powstaje pytanie, czy interes prawny może rozciągać się również na inne podmioty niż właściciele lasów, do których kierowana jest decyzja starosty; w grę wchodzi tutaj w szczególności właściciele nieruchomości sąsiednich. Właściciel nieruchomości, położonej nawet w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości objętej decyzją starosty, może być uznany za stronę postępowania w tej sprawie wyłącznie wówczas, gdy wskaże konkretny przepis powszechnie obowiązującego prawa ad-

¹⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 400/16, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2860/19, CBOSA.

²⁰ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 40.



ministracyjnego, wprowadzający ograniczenie w zagospodarowaniu jego nieruchomości. Przymiotu strony postępowania nie daje jakiegokolwiek oddziaływanie na otoczenie, wynikające z rozstrzygnięcia decyzji starosty, ale wyłącznie takie oddziaływanie, które powoduje ograniczenia bądź utrudnienia w zagospodarowaniu sąsiadującego terenu, będące skutkiem obowiązywania przepisów prawa administracyjnego. Ograniczenie to nie może być jedynie następstwem wzrostu obciążeń czy uciążliwości dla otoczenia związanych z zagospodarowaniem drzewostanu, w tym z określeniem zabiegów pielęgnacyjnych, zezwoleniem na pozyskanie drzew zrębem zupełnym oraz nałożeniem innych obowiązków, w trybie przepisów administracyjnoprawnych, gdyż fakt tzw. immisji pośrednich z jednej nieruchomości na inną może rodzić określone roszczenia cywilnoprawne, lecz nie daje praw strony w rozumieniu art. 28 KPA. Sam fakt odczuwania niekorzystnych skutków wywołanych wydaniem decyzji dotyczącej zagospodarowania drzewostanu na sąsiedniej nieruchomości nie powoduje, że jej właściciel posiada w sprawie interes prawny²¹. Co najwyżej można w tym przypadku mówić o wspomnianym już interesie faktycznym, który jednak nie stwarza dostatecznych podstaw do bycia stroną postępowania prowadzonego w oparciu o art. 19 ust. 3 UL – jest on subiektywnym przeświadczeniem osoby roszczącej sobie prawo do statusu strony.

4. INWENTARYZACJA STANU LASÓW JAKO PODSTAWA DECYZJI STAROSTY

Zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 3 UL zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów. Stosownie do art. 21 ust. 2 ustawy inwentaryzację sporządza się na zlecenie starosty. Samo wykonanie inwentaryzacji stanu lasu (przez przedsiębiorcę na podstawie zawartej umowy) nie stanowi realizacji zadania pu-

²¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 627/16, CBOSA.



blicznego, gdyż jego realizacja następuje poprzez wydanie przez starostę decyzji, w której organ ten ustala zadania z zakresu gospodarki leśnej²². Ani przepisy ustawy o lasach, ani też wydane na ich podstawie akty wykonawcze nie określają terminów rozpoczęcia i zakończenia czynności inwentaryzacji stanu lasu. Natomiast z punktu widzenia jej treści inwentaryzacja jest dokumentem zbliżonym do uproszczonego planu urządzenia lasu²³.

Unormowania dotyczące sporządzania inwentaryzacji stanu lasu zawiera rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu²⁴. Zgodnie z § 8 tego aktu normatywnego tryb sporządzenia inwentaryzacji stanu lasu obejmuje sporządzenie w szczególności: (1) skróconego opisu lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia (ta część zawiera informacje o: powierzchni poszczególnych drzewostanów, gruntów przejściowo pozbawionych roślinności leśnej, a także gruntów przeznaczonych do zalesienia, gatunku głównym, jego wieku i bonitacji, miąższości i zadrzewieniu drzewostanu, siedliskowym typie lasu, typie drzewostanu, wskazaniach z zakresu gospodarki leśnej dotyczących użytkowania rębnego, zwłaszcza z zakresu przebudowy drzewostanów, użytkowania przedrębnego oraz odnowienia, pielęgnowania i ochrony lasu, określanych szacunkowo z uwzględnieniem warunków obowiązujących przy sporządzaniu uproszczonego planu urządzenia lasu); (2) rejestru (obejmuje on zestawienie powierzchni działek według gatunków głównych oraz ich wieku, wskazania w zakresie gospodarki leśnej, wykaz rozbieżności między danymi ewidencyjnymi odnoszącymi się do gruntów objętych sporządzaną inwentaryzacją stanu lasu a stanem faktycznym tych gruntów) oraz (3) kopii lub wyrysu mapy ewidencyjnej z oznaczeniem działek gruntów ujętych w inwentaryzacji stanu lasu. Wymogiem legalności

²² Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1450/12, CBOSA.

²³ K. Karpius, *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011, s. 73.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1302; dalej cyt.: rozporządzenie Ministra Środowiska z 2012 r.



decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej jest stwierdzenie przez ten organ, że inwentaryzacja, na podstawie której będzie wydawana decyzja, spełnia wymogi formalne określone w wyżej wymienionym rozporządzeniu²⁵.

Istotnym zagadnieniem, nad którym należy się zastanowić, jest charakter inwentaryzacji stanu lasów oraz zakres (stopień) zdeterminowania decyzji starosty jej treścią. W orzecnictwie zarysował się pogląd, w myśl którego inwentaryzacja stanu lasu pełni funkcję ekspertyzy, gdyż – jako dowód w sprawie – jest sporządzana przez osobę posiadającą wiadomości specjalne, nieznanе organowi administracji publicznej²⁶. Prawidłowość i rzetelność sporządzanej inwentaryzacji ma kluczowe znaczenie dla zgodności z prawem decyzji starosty, toteż powinna być ona aktualna oraz uwzględniać rzeczywisty stan gruntu leśnego²⁷. Ponadto, co *explicite* wynika z art. 21 ust. 2 UL, inwentaryzacja stanu lasu jest sporządzana na zlecenie starosty i to właśnie ona powinna stanowić podstawę wydania decyzji. Czy wobec tego wykluczona jest dopuszczalność przedkładania przez stronę postępowania prowadzonego na podstawie art. 19 ust. 3 UL inwentaryzacji sporządzonej na jej zlecenie? Otóż na to pytanie należy odpowiedzieć przecząco. Strona postępowania może przedkładać tego rodzaju dokumenty i nie są one całkowicie pozbawione mocy dowodowej. Ich znaczenie polega na tym, że mogą one służyć weryfikacji poprawności sporządzenia oficjalnej inwentaryzacji stanu lasu – opracowanej na zlecenie starosty. Starosta, zgodnie z dyrektywami płynącymi z zasady prawdy materialnej, nie jest bowiem zwolniony od obowiązku wnikliwej oceny rzetelności, kompletności zamówionej inwentaryzacji stanu lasu, jak i oceny jej zgodności z przepisami prawa. W tym celu organ może się również posiłkować innymi dokumentami, wnioskami lub zarzutami zgłoszonymi przez strony

²⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 290/12, CBOSA.

²⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1112/13, CBOSA.

²⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 756/18, CBOSA.



w toku postępowania²⁸. Ogranicza to wprawdzie wykorzystanie inwentaryzacji, która nie została sporządzona na zlecenie starosty, do jej uwzględnienia przez organ jedynie w powyższym zakresie, ale nie wyklucza możliwości włączenia inwentaryzacji „nieoficjalnej” w poczet dowodów w sprawie, a także obowiązku jej oceny przez organ. W szerszej perspektywie oznacza to, że inwentaryzacja stanu lasu nie ma charakteru „superdowodu”, którego strona – a więc właściciel lasu – nie może w ogóle kwestionować. Nic też nie zwalnia organu orzekającego od wyrażonego w art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 KPA obowiązku rzetelnego zgromadzenia i oceny materiału dowodowego²⁹.

Skoro inwentaryzacja stanu lasów jest dowodem w sprawie, to należy przynajmniej rozważyć możliwość jakiejś formy udziału strony w jej sporządzaniu. Tego rodzaju uprawnienia statuuje przepisy KPA, a w szczególności art. 79 KPA. Przepis ten, konkretyzujący wyrażoną w art. 10 KPA zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu (zasadę wysłuchania stron), stanowi, że strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem (art. 79 § 1 KPA) oraz że ma ona prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia (art. 79 § 2 KPA). Prowokuje to pytania o dopuszczalność zawiadomienia i kolejno udziału właściciela lasu w oględzinach przeprowadzanych na potrzeby sporządzenia inwentaryzacji stanu lasów. Na tym tle w orzecznictwie wykształciło się stanowisko, że dowodem w sprawie jest inwentaryzacja stanu lasów, natomiast postępowaniem dowodowym nie są objęte czynności podejmowane przez jej autora w celu zgromadzenia informacji niezbędnych do jej sporządzenia. Organ administracji publicznej bada jedynie rezultat tych działań, a nie same działania. Dlatego też nie ma podstaw do zawiadamiania strony postępowania (właściciela lasu) w trybie art. 79 KPA o oględzinach terenu,

²⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1112/13, CBOSA.

²⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 września 2004 r., sygn. akt II SA/Łd 87/03, CBOSA.



na którym znajduje się las, jak i do udziału pracownika organu w czynnościach podejmowanych przez autora oficjalnej inwentaryzacji stanu lasu. Uważam, że jest to trafne stanowisko. Jakkolwiek trudno wyobrazić sobie faktyczne sporządzanie inwentaryzacji stanu lasów bez udziału ich właścicieli (zwłaszcza gdy grunt jest ogrodzony), to jednak nie są to oględziny przeprowadzane przez organ administracji publicznej w rozumieniu art. 85 § 1 KPA, konsekwentnie więc art. 79 KPA nie powinien znajdować tutaj zastosowania. Jest to rodzaj dowodu, w którego sporządzaniu nie uczestniczy ani organ, ani strona, a czynny udział tej ostatniej przejawia się w możliwości odniesienia się do treści inwentaryzacji oraz w możliwości podważania wymogów, jakim powinna ona – jako dokument opracowany przez wyspecjalizowany podmiot – odpowiadać (spójność, logiczność, wewnętrzna niesprzeczność, zgodność ze stanem faktycznym)³⁰. Tym samym możliwość obrony interesu prawnego strony nie zostaje wyłączona, gdyż decyzja wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasu podlega zaskarżeniu najpierw w administracyjnym toku instancji (odwołanie), a następnie do sądu administracyjnego. Strona – w świetle wcześniejszych ustaleń – może również podważać w postępowaniu inwentaryzacyjnym powstałą na zlecenie starosty, przedkładając inną, sporządzoną przez podmiot legitymujący się wymaganymi kwalifikacjami, z zastrzeżeniem, że działanie starosty opiera się tutaj na zasadzie swobodnej oceny dowodów.

5. ELEMENTY KONSTRUKCYJNE DECYZJI OKREŚLAJĄCEJ ZADANIA Z ZAKRESU GOSPODARKI LEŚNEJ

Każda decyzja administracyjna, w tym akt wydawany na podstawie art. 19 ust. 3 UL, musi spełniać rygorystyczne wymagania co do elementów składających się na jej treść, a więc

³⁰ Zob. J. Chmielewski, *Opinia instytutu naukowego lub naukowo-badawczego w administracyjnym postępowaniu dowodowym*, „Monitor Prawniczy” 2019, Nr 20, s. 1102.



składników, które powinna ona zawierać³¹. Te elementy są wyliczone w art. 107 § 1 KPA, zgodnie z którym decyzja zawiera: oznaczenie organu administracji publicznej; datę wydania; oznaczenie strony lub stron; powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny; w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Podstawowym elementem materialnoprawnym decyzji wydawanej na podstawie art. 19 ust. 3 UL jest katalog zadań z zakresu gospodarki leśnej określonych w jej rozstrzygnięciu (osnowie, sentencji), w którym zostaje wyrażona wola organu administracji publicznej załatwiającego daną sprawę³². Szczegółowe określenie zadań tworzących ten katalog uzasadnia wszczęcie postępowania i wydanie decyzji przez starostę; stanowią one zatem istotę analizowanego aktu administracyjnego. W tej sytuacji należy rozważyć, jakiego rodzaju zadania mogą zostać ujęte przez organ w rozstrzygnięciu decyzji.

W rozporządzeniu Ministra Środowiska z 2012 r., a ściślej – w jego części poświęconej inwentaryzacji stanu lasu (§ 8 rozporządzenia), brakuje pojęcia „zadania z zakresu gospodarki

³¹ T. Woś, *Decyzja administracyjna*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2013, s. 315.

³² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1140/19, CBOSA.



leśnej”, ale w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. f występuje pojęcie „wskazania z zakresu gospodarki leśnej”. W powołanym przepisie prawodawca wyjaśnia, że tryb sporządzania inwentaryzacji stanu lasu obejmuje sporządzenie w szczególności skróconego opisu lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, zawierającego informację o wskazaniach z zakresu gospodarki leśnej dotyczących użytkowania rębnego, zwłaszcza z zakresu przebudowy drzewostanów, użytkowania przedrębego oraz odnowienia, pielęgnowania i ochrony lasu, określanych szacunkowo z uwzględnieniem warunków obowiązujących przy sporządzaniu uproszczonego planu urządzenia lasu. Z kolei pojęcie „zadania w zakresie gospodarki leśnej” pojawia się w treści przepisu rozporządzenia regulującego tryb sporządzania uproszczonego planu urządzenia lasu. Prawodawca przesądził tutaj (§ 7 ust. 1 pkt 4 lit. b w zw. z § 7 ust. 3 rozporządzenia), że zadania w zakresie gospodarki leśnej zestawione oddzielnie dla poszczególnych drzewostanów według działek ewidencyjnych z przeznaczeniem dla poszczególnych właścicieli lasów obejmują etat cięć w drzewostanach przeznaczonych do użytkowania rębnego, etat cięć w drzewostanach przeznaczonych do użytkowania przedrębego, jak również wskazania dotyczące: ponownego wprowadzenia roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do pięciu lat od usunięcia drzewostanu, zalesienia gruntów, przebudowy drzewostanu, pielęgnowania lasu, ochrony lasu, w tym ochrony przeciwpożarowej, ochrony gleb i wód. Porównanie tych pojęć – „wskazania z zakresu gospodarki leśnej” oraz „zadania w zakresie gospodarki leśnej” – pozwala stwierdzić, że są one w zasadzie tożsame (drugie z tych pojęć jest nieco szersze i obejmuje np. ochronę gleb i wód) i to właśnie elementy konstytuujące te pojęcia należą do zadań, które powinny zostać określone przez starostę w decyzji wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasu. Jest przy tym istotne, aby organ – w uzasadnieniu faktycznym decyzji – wyjaśnił, poprzez wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, dlaczego w odniesieniu do konkretnego lasu ustanowił określone zadania. Dobór tych zadań musi znajdować oparcie w inwentaryzacji



stanu lasu i powinien zostać pomyślany w taki sposób, aby zapewnił realizację celów wynikających z trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

6. DECYZJA NAKŁADAJĄCA OBOWIĄZEK WYKONANIA ZADAŃ Z ZAKRESU GOSPODARKI LEŚNEJ

Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki leśnej ustalonych na podstawie art. 19 ust. 3 UL podlega weryfikacji w ramach nadzoru nad gospodarką leśną prowadzonego – w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa – przez starostę. Stwierdzenie przez organ nadzorujący zaniechań w tym zakresie (nie wykonywanie przez właściciela lasu zadań zawartych w decyzji) aktualizuje po stronie starosty, stosownie do art. 24 ustawy, kompetencję do wszczęcia postępowania administracyjnego i nakazania wykonania tych zadań w drodze decyzji. Z powyższego wynika, że w odniesieniu do lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha starosta może wydać dwie odrębne, aczkolwiek powiązane ze sobą sekwencyjnie, decyzje: najpierw decyzję określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej (art. 19 ust. 3 UL), a następnie decyzję nakładającą obowiązek wykonania tych zadań (art. 24 UL). Ujęcie przez ustawodawcę tych aktów administracyjnych w dwóch różnych przepisach jednoznacznie wskazuje na ich wyodrębnienie. Wydanie każdej z tych decyzji opiera się na odrębnej, samodzielnej podstawie materialnoprawnej. Decyzje te różnią się od siebie pod względem charakteru, funkcji, jak i przesłanek warunkujących możliwość ich wydania³³. Oznacza to, że przepis art. 24 UL nie przewiduje możliwości władczego nałożenia obowiązku wykonania zadań z gospodarki leśnej w oparciu o inwentaryzację stanu lasu. Decyzja wydana na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy ma zatem określać obowiązki właściciela lasu z zakresu gospodarki leśnej wynikające z inwentaryzacji stanu lasu, natomiast decyzja wydawana na podstawie art. 24

³³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 1046/18, CBOSA.



ma na celu zobowiązanie tegoż właściciela do wykonania obowiązków określonych w decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3, gdy właściciel lasu ich nie wykonuje³⁴. W rezultacie egzekucji administracyjnej podlega decyzja z art. 24 UL, gdyż to ona nakłada na właściciela lasu określone obowiązki.

Skoro istotą decyzji wydawanej na podstawie art. 24 UL jest nałożenie obowiązku wykonania zadań ustalonych w decyzji starosty, sentencja omawianej w tym miejscu decyzji (jej rozstrzygnięcie) powinna precyzyjnie wskazywać, jakie obowiązki i zadania mają być wykonane³⁵. Jest przy tym oczywiste, że strona niezadowolona z rozstrzygnięcia zawartego w decyzji wydanej na podstawie art. 24 UL może się od niej odwołać, a następnie – po rozpatrzeniu sprawy przez organ drugiej instancji – wnieść skargę do sądu administracyjnego.

7. PODSUMOWANIE

W odniesieniu do decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej można – na płaszczyźnie normatywnej – sformułować następujące ustalenia badawcze.

Po pierwsze, jest to decyzja wydawana w administracyjnym postępowaniu sformalizowanym, w której organ (starosta lub nadleśniczy) w sposób władczy i jednostronny orzeka o sytuacji prawnej właściciela lasu w rozumieniu nadanym temu ostatniemu pojęciu w art. 6 ust. 1 pkt 3 UL. Działania i czynności podmiotów tego postępowania muszą znajdować oparcie w regulacjach KPA, a sama decyzja – po przejściu administracyjnego toku instancji – może podlegać zaskarżeniu do sądu administracyjnego w celu uruchomienia oceny jej zgodności z prawem.

Po drugie, z kręgu stron postępowań prowadzonych na podstawie art. 19 ust. 3 UL należy co do zasady wykluczyć właścicieli gruntów sąsiednich wobec lasów, dla których określone są zadania z zakresu gospodarki leśnej; posiadają oni w tych

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1818/16, CBOSA.

³⁵ W. Radecki, op. cit., s. 143.



sprawach interes faktyczny; w szczególności do uznania ich za strony brakuje stosownych podstaw normatywnych wprowadzających ograniczenia (utrudnienia) w zagospodarowaniu ich nieruchomości.

Po trzecie, omówiona decyzja jest wydawana przez organ z urzędu, wykazuje przy tym cechy aktu zwiążanego i zarazem deklaratoryjnego. Pomimo że do zainicjowania postępowania zmierzającego do jej wydania dochodzi na zasadzie oficjalności, w systemie prawnym brakuje regulacji stwarzających podstawy do „zmuszenia” organu do wydania tej decyzji.

Po czwarte, akt ten wydawany jest na podstawie inwentaryzacji stanu lasu sporządzanej na zlecenie starosty. Sama inwentaryzacja jest opracowaniem przygotowywanym przez wyspecjalizowany podmiot i stanowi dowód w postępowaniu; jej opracowanie musi więc bezwzględnie poprzedzać wydanie decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 UL. Sporządzenie oficjalnej inwentaryzacji nie zwalnia organu od konieczności czynienia w sprawie samodzielnych ustaleń stanu faktycznego; jeżeli strona zgłasza organowi inwentaryzację sporządzoną na jej zlecenie, organ powinien przynajmniej się do niej odnieść w uzasadnieniu faktycznym swojej decyzji. Jednocześnie trudno zgodzić się ze stanowiskiem, zgodnie z którym strona może czynnie uczestniczyć w sporządzaniu inwentaryzacji stanu lasu.

Po piąte, omawiany akt powinien zawierać wszystkie elementy konstrukcyjne właściwe decyzji administracyjnej. Z kolei samo jego rozstrzygnięcie powinno się składać ze wskazań dotyczących: użytkowania rębnego, zwłaszcza z zakresu przebudowy drzewostanów, użytkowania przedrębego oraz odnowienia, pielęgnowania i ochrony lasu.

Po szóste, ustawa o lasach wprowadza rozwiązania gwarancyjne wobec obowiązywania decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej. Mianowicie w art. 24 UL przyznano staroście kompetencję do wydania decyzji nakładającej obowiązek wykonania zadań z zakresu gospodarki leśnej. Możliwość jej podjęcia obwarowana jest uprzednim wydaniem decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej oraz stwierdzeniem – w ramach nadzoru nad gospodarką leśną pro-



wadzoną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa – że zadania te nie są wykonywane.

BIBLIOGRAFIA

- Chmielewski J., *Opinia instytutu naukowego lub naukowo-badawczego w administracyjnym postępowaniu dowodowym*, „Monitor Prawniczy” 2019, Nr 20.
- Chmielewski J., *Prawo leśne w praktyce*, Warszawa 2020.
- Chrościelewski W., Tarno J. P., Dańczak P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018.
- Geszprych M., *Aspekty prawne a lasy prywatne*, [w:] *Gospodarowanie w lasach niepaństwowych. Poradnik dla właścicieli*, pod red. A. Wiatra, J. Ćwika, Białystok 2011.
- Góralczyk W., *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2019.
- Karpus K., *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knyśiak-Sudyki, Warszawa 2015.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Postępowanie administracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2013.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny – jego istota*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Kontakt e-mail:

jchmielewski@kozminski.edu.pl



