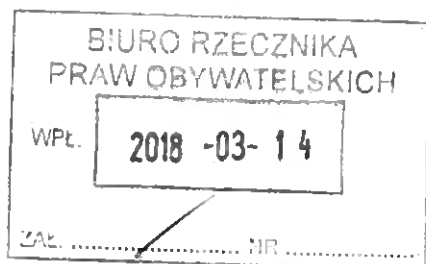




MINISTER ŚRODOWISKA
Henryk Kowalczyk

DL-I.610.4.2018



Warszawa, dnia 2018 -03- 13



Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku!

Odpowiadając na pismo z dnia 29 grudnia 2017 r., znak IV.7005.29.2014.MC, w sprawie skarg właścicieli lasów na uciążliwości wynikające z korzystania z prawa własności, przedstawiam następujące stanowisko.

Każdy właściciel lasu ma prawo do czerpania korzyści ze swojej własności, prawo to podlega na mocy Konstytucji RP ochronie i może być ograniczone wyłącznie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza jego istoty (art. 64 Konstytucji RP). Jednocześnie lasy niezależnie od formy własności pełniąc ważne funkcje publiczne podlegają powszechnej ochronie. Te dwa elementy wymagają zrównoważenia, ponieważ władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 Konstytucji RP), a ochrona środowiska może uzasadniać pewne ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych.

Tym samym lasy pełniące szczególnie istotną funkcję ochronną, np. lasy, które chronią glebę przed zmywaniem lub wyjąłowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin, chronią zasoby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne w zlewni oraz na obszarach wododziałów, czy ograniczają powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków, mogą być uznane przez właściwy organ za lasy ochronne. Uznanie lasu za ochronny nie oznacza wyłączenia tego obszaru z gospodarczego wykorzystania, jednakże ze względu na niezwykle ważne funkcje ochronne przyjmuje się metody zapewniające ciągłe spełnianie przez nie celów, dla których zostały wydzielone. Dotyczy to zarówno lasów prywatnych, jak i państwowych. Należy jednak zauważyć, że za ochronne zostało uznane ponad 53% lasów w zarządzie Lasów Państwowych, natomiast w lasach prywatnych jest to zaledwie 3,7 % powierzchni (Leśnictwo 2017, GUS).

Zasady uznawania i zagospodarowania lasów ochronnych reguluje ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej z dnia 25 sierpnia 1992 r. (Dz.U. Nr 67, poz. 337). W odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa za ochronny uznaje las lub pozbawia go tego charakteru w drodze decyzji starosta, po uzgodnieniu z właścicielem lasu i po zasięgnięciu opinii rady gminy. Natomiast szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki leśnej w lasach ochronnych w sposób zapewniający ciągłe spełnianie przez nie celów, dla których zostały wydzielone, zostały ustalone w wyżej wskazanym rozporządzeniu z dnia 25 sierpnia 1992 r., poprzez zachowanie ich trwałości w drodze: dbałości o stan zdrowotny i sanitarny lasów, preferowanie naturalnego sposobu odnowienia, ograniczanie regulacji stosunków wodnych i trwałego odwadniania bagien śródleśnych oraz zagospodarowanie i ochronę lasów w drodze: kształtowania struktury gatunkowej i przestrzennej lasu zgodnie z warunkami siedliskowymi, stosowanie indywidualnych sposobów zagospodarowania i ochrony poszczególnych drzewostanów, ustalania etatu cięć według potrzeb hodowlanych lasu, ograniczania stosowania zrębów zupełnych do najslabszych siedlisk leśnych oraz prowadzenia ścinki, zrywki i wywozu drewna w sposób zapewniający w maksymalnym stopniu ochronę gleby i roślinności leśnej oraz zakazu pozyskiwania żywicy i karpiny. Ponadto wskazano, że dla określonych powierzchni lasu uznanego za ochronny mogą (fakultatywnie) być ustalone szczególne sposoby prowadzenia gospodarki leśnej polegające na: ograniczeniu pozyskania drewna i innych produktów gospodarki leśnej, zwierzyny lub płodów runa leśnego, konieczności wykonywania określonych zabiegów w zakresie zagospodarowania i ochrony lasów, zakładaniu i utrzymywaniu urządzeń ochronnych oraz ograniczeniu udostępniania lasu dla ludności. Szczególne sposoby prowadzenia gospodarki leśnej mogą zostać określone w akcie uznania lasu za ochronny.

Zgodnie z wyżej wskazaną ustawą o lasach gospodarka leśna niezależnie do formy własności lasu podlega nadzorowi i prowadzona jest na podstawie właściwych dokumentów planistycznych. Jednakże dla właścicieli lasów prywatnych przyjęto uproszczoną wersję dokumentu regulującego gospodarkę leśną - uproszczony plan urządzenia lasu. Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa sprawuje właściwy terytorialnie starosta, natomiast w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa nadzór nad gospodarką leśną sprawuje minister właściwy do spraw środowiska.

Ograniczenia prawa własności właścicieli lasów zostały więc ustanowione (zgodnie z brzmieniem art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) w konkretnych przepisach ustawowych.

Chcę również zaznaczyć, że ustanowione w prawie obowiązki, wymagania, a także system kontroli gospodarki leśnej w przypadku zarządców lasów Skarbu Państwa (ze względu na ich publiczny charakter) jest znacznie szerszy. Należy bowiem zauważyć, że Lasy Państwowe wypełniają szereg funkcji społecznych, w tym przede wszystkim prowadzą wielofunkcyjną,

zrównoważoną gospodarkę leśną, która musi uwzględniać potrzeby przyrody, obywateli i gospodarki. Jednocześnie Lasy Państwowe realizują szereg innych działań m.in. wspólne przedsięwzięcia z samorządami w dziedzinie drogownictwa i turystyki, odpowiadają na zapotrzebowanie i nowe trendy w wykorzystaniu lasów do wypoczynku, turystyki, edukacji, wspierają parki narodowe, udostępniają wszystkim chętnym zasoby wiedzy i dane, jakie gromadzą (przykładem jest internetowy Bank Danych o Lasach), a także realizują duże projekty środowiskowe, przynoszące korzyści nie tylko środowisku, ale i społeczeństwu. Przy czym zgodnie z ustawą o lasach Lasy Państwowe działają na zasadzie samofinansowania, co oznacza że swoje cele realizują za pomocą wypracowanych przez siebie środków. Jednocześnie Lasy Państwowe są ustawowo zobowiązane do świadczenia form pomocy innym podmiotom, w tym właśnie właścicielom lasów prywatnych – art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach zobowiązuje nadleśniczego do udzielania właścicielowi lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa pomocy, na jego wniosek, m.in. poprzez doradztwo w zakresie zalesiania i gospodarki leśnej.

W kwestii wznoszenia budynków na gruntach leśnych pragnę wyjaśnić, że zgodnie z art. 3 wyżej wskazanej ustawy z dnia 8 września 1991 r. o lasach, lasem jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:

- a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
- c) wpisany do rejestru zabytków;

2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Z przywołanej definicji lasu wynika jednoznacznie, że wybudowanie budynku w lesie nie pozbawia tego gruntu leśnego charakteru, o ile budynek ten służy prowadzeniu gospodarki leśnej w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, to jest służy działalności leśnej w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu: drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaży tych produktów oraz realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Związek danego budynku z gospodarką leśną powoduje, że grunt, na którym go wybudowano, nie przestaje być lasem, nawet jeśli wzniesienie budynku wymagało wycinki drzew. Tym samym nie ma konieczności uprzedniej zmiany przeznaczenia takiego gruntu na cele nieleśne. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, z późn. zm.) przez przeznaczenie gruntu na cele nieleśne rozumie się ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

Wprawdzie przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie definiują, czym jest leśne użytkowanie gruntów, to mając na uwadze przytoczoną powyżej definicję lasu, należy uznać,

że przez leśne użytkowanie gruntów należy rozumieć wykorzystywanie gruntów do prowadzenia gospodarki leśnej. Wzniesienie na gruntach leśnych budynków służących gospodarce leśnej nie przerywa zatem leśnego użytkowania tych gruntów. Oznacza to, że budowa takich budynków nie wymaga również uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji, o której mowa w art. 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Należy przy tym podkreślić, że ustawa o lasach nie precyzuje, jakie rodzaje budynków mogą zostać uznane za związane z gospodarką leśną (w szczególności nie wskazuje, że są to leśniczówki czy budynki gospodarcze). O uznaniu gruntu zajętego pod budynek za las decyduje zatem nie tyle rodzaj budynku, ile jego rzeczywisty związek z gospodarką leśną. Związek taki, w mojej opinii, wystąpi, jeżeli wzniesienie danego budynku na gruncie leśnym będzie niezbędne dla możliwości prowadzenia gospodarki leśnej. Wybudowanie natomiast pod pozorem przeznaczenia dla prowadzenia gospodarki leśnej budynków, które dla prowadzenia tej gospodarki nie są konieczne i w praktyce służyć będą innym celom, należy uznać za działanie, które ma na celu obejście przepisów chroniących grunty leśne przed niekontrolowaną zmianą sposobu ich użytkowania. Działania takie zagrażają trwałości lasu, a więc i trwałości pełnionych przez niego funkcji.

Mając powyższe na uwadze wyrażam przekonanie, że nałożone na właścicieli lasów obowiązki leżą w zgodzie z prawami konstytucyjnymi. Uznanie lasu za ochronny nie pozbawia właściciela lasu istoty prawa własności. Niewątpliwie jednak, jego prawa, w porównaniu do właścicieli lasów nie będących lasami ochronnymi, niekiedy mogą podlegać pewnym szczególnym ograniczeniom, na właściciela mogą też zostać nałożone pewne szczególne obowiązki. Niewątpliwie niekiedy te ograniczenia mogą stanowić uciążliwość, zwłaszcza gdy dotyczą nieruchomości leśnych położonych w granicach administracyjnych miast. Według obowiązującego do dnia 31 grudnia 1991 r. art. 11 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 11 poz. 79, ze zm.) niektóre grunty leśne uznano za lasy ochronne z mocy samego prawa (uchwała NSA z dnia 4 marca 1996 r., sygn. akt OPK 1/96). Należy jednak podkreślić, że ustawodawca ustanowił także prawną możliwość pozbawienia charakteru ochronnego lasów. W stosunku do lasów prywatnych decyzje w tej sprawie wydaje starosta (zgodnie z art. 16 ust. 1a ww. ustawy o lasach).

Niezależnie od powyższego informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, z późn. zm), lasy ochronne mogą być, w określonych przypadkach, przeznaczane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze i nieleśne. W przypadku gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa zgodę na powyższe wydaje marszałek województwa.

Podzielam jednocześnie opinię, że w związku z pełnionymi przez lasy (nie tylko te uznane za ochronne) ważnymi funkcjami ekologicznymi i społecznymi, w celu wzmocnienia i ochrony ich potencjału, wskazane byłoby wspieranie właścicieli lasów w możliwym zakresie.

Finansowana ze środków unijnych pomoc w zakresie leśnictwa skoncentrowana jest obecnie na wsparciu zalesiania gruntów do tego przeznaczonych. Zgodnie natomiast z art. 35 ust. 2

ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach nadleśniczy PGL Lasy Państwowe udziela właścicielowi lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa pomocy, na jego wniosek, poprzez doradztwo w zakresie zalesiania i gospodarki leśnej oraz odpłatne udostępnienie sadzonek drzew i krzewów leśnych oraz specjalistycznego sprzętu leśnego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek właściciela lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, poparty opinią wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nadleśniczy może udostępnić nieodpłatnie sadzonki drzew i krzewów leśnych, ale jedynie na ponowne wprowadzenie roślinności leśnej (upraw leśnych). Chcę również zauważyć, że na mocy art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1821) lasy z drzewostanem w wieku do 40 lat są zwolnione z podatku leśnego. Powyższa ulga podatkowa jest więc pewną formą wsparcia właścicieli młodych lasów, czyli dających niewielkie możliwości pobierania pożytków w postaci drewna.

Ze względu na finansowe i prawne uwarunkowania programów finansowanych ze środków unijnych, jak również ograniczenia finansowe budżetu Państwa, wsparcie dedykowane wyłącznie właścicielom lasów prywatnych ma obecnie wyżej przedstawiony, ukierunkowany charakter. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi trwają obecnie prace, aby poszerzyć zakres wsparcia właścicieli lasów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zapewniam, że Ministerstwo Środowiska analizuje możliwości i działa (w tym współpracuje z innymi jednostkami np. Lasami Państwowymi, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi) w kierunku rozszerzenia katalogu instrumentów nakierowanych na wzmocnienie systemu wsparcia zrównoważonej gospodarki leśnej w lasach prywatnych

Mając na uwadze ochronę potencjału lasów prywatnych wprowadzono w ustawie o lasach prawo pierwokupu lasu przez PGL Lasy Państwowe. W indywidualnych przypadkach kierownik jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych, za zgodą Dyrektora Generalnego, może nabywać lasy stanowiące własność osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – jeżeli jest to uzasadnione potrzebami gospodarki leśnej i nie narusza interesu Skarbu Państwa.

Wyrażam więc przekonanie, że obecnie obowiązujące przepisy nie naruszają prawa własności właścicieli lasów, gdyż istotą wykonywania prawa własności lasu jest możliwość prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej. Poprzez działania z zakresu zrównoważonej gospodarki leśnej możliwe jest godzenie czerpania przez właściciela korzyści z lasu (właściwe dla lasu funkcje produkcyjne) oraz ważnych dla całego społeczeństwa funkcji pozaprodukcyjnych lasu.

z powrotem



MINISTERSTWO ŚRODOWISKA
Departament Leśnictwa
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

**BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH**

WPL.

2018 -03- 14

ZAL. NR

DL-I.610.4.2018.LP



173332 2018-03-14 00

Rzecznik Praw Obywatelskich
Solidarności 77
00-090 Warszawa PL

145610