



IV.7005.29.2014.MC

Pan
Prof. Jan Szyszko
Minister Środowiska

Chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra na problemy, jakie Rzecznikowi Praw Obywatelskich zgłaszają właściciele nieruchomości klasyfikowanych jako działki leśne. Przedmiotem skarg jest przede wszystkim uciążliwość wynikających stąd ograniczeń w korzystaniu z prawa własności: obowiązku prowadzenia na tych gruntach prawidłowej gospodarki leśnej i przestrzegania wymogów ochrony środowiska, w tym – skądinąd zrozumiałego – zakazu zabudowy. Jako szczególnie dotkliwy postrzegany jest on zwłaszcza w sytuacji, gdy nieruchomości takie znajdują się w granicach bądź w pobliżu miast, przylegając do terenów zabudowanych. Takie obszary leśne pełnią przede wszystkim funkcje ekologiczne i rekreacyjno-wypoczynkowe dla ogółu ludności – a zatem publiczne (użyteczności publicznej) – praktycznie tracąc dla właściciela jakąkolwiek wartość.

O ile w wielu sytuacjach wykorzystywanie prywatnej własności na cele publiczne jest właścicielom rekompensowane, to jednak ze względu na skomplikowane uwarunkowania historyczno-prawne wiele z tych osób nie może skorzystać z żadnego rodzaju roszczeń (rekompensat) przewidzianych przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Problem ten wydaje się istotny społecznie, skoro według danych statystycznych blisko 20% ogólnej powierzchni lasów w Polsce to właśnie tereny prywatne, przy czym odsetek lasów prywatnych ma wahać się od kilku procent (w województwach zachodnich) do ponad 45% w województwie mazowieckim. W rękach prywatnych pozostaje tu zatem niemal połowa lasów.

I. Obowiązujące przepisy nakładają na właścicieli nieruchomości leśnych szereg ograniczeń. Wynikają one przede wszystkim z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 788, ze zm.) – która dodatkowo ściślejszym reżimem obejmuje tzw. lasy ochronne – oraz z ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161). Na te regulacje o charakterze podstawowym nakładają się też dalsze, wynikające ze szczególnych przepisów z zakresu ochrony środowiska, ochrony przyrody czy krajobrazu: m.in.

tworzenia leśnych kompleksów promocyjnych, parków krajobrazowych itp. oraz obowiązujących na tych obszarach odrębnych planów ochrony. W szczególności dotyczy to lasów położonych w granicach administracyjnych większych miast (bądź na ich obrzeżach) lub też terenów uprzemysłowionych: takie obszary leśne są traktowane – ze zrozumiałych względów – jako szczególnie cenne, a współwystępujące niekiedy równoległe reżimy ochronne mają zapobiegać jakimkolwiek próbom naruszania funkcji i przeznaczenia tych obszarów, ze względu na dominujący tu interes publiczny.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie ulega wątpliwości, że tego typu ograniczenia mieszczą się – co do zasady – w konstytucyjnych ramach dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw, zakreślonych treścią art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ustawy zasadniczej. Nałożenie na prywatnego właściciela ograniczeń w gospodarowaniu, w szczególności poprzez odmowę zabudowania terenu leśnego – jako takie – jest zarówno racjonalne i uzasadnione wartościami konstytucyjnymi (ochroną środowiska, ochroną zdrowia, realizacją zasady zrównoważonego rozwoju), jak i niezbędne dla realizacji tych wartości. We współczesnych realiach państw uprzemysłowionych ochrona środowiska naturalnego stanowi niekwestionowaną wartość, uzasadniającą m.in. aktywne zapobieganie tzw. presji urbanizacyjnej – także poprzez istotne ograniczenia praw prywatnych właścicieli nieruchomości (por. m.in. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 listopada 2007 r. w sprawie *Hamer przeciwko Belgii*, skarga nr 21861/03, w którym potwierdzono, że konwencyjnych gwarancji ochrony własności nie narusza nawet nakaz rozbiórki domu wybudowanego na terenie leśnym objętym zakazem zabudowy).

Niemniej jednak, nawet usprawiedliwienie takiego ograniczenia nie zwalnia z obowiązku doboru przez ustawodawcę takich rozwiązań szczegółowych, by ograniczenia (zakazy, nakazy) nakładane na jednostki były proporcjonalne *sensu stricto* do realizowanych celów – tj. by przy ingerowaniu we własność prywatną utrzymać rozsądną równowagę pomiędzy potrzebą ochrony interesu publicznego i prywatnego. Zachowania takiej „sprawiedliwej równowagi” wymaga zarówno zasada proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również art. 1 Protokołu Nr 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W tych zaś sytuacjach, gdy zwolnienie właściciela z nałożonych ciężarów nie jest możliwe, zasada zachowania owego *fair balance* wymaga, by właścicielowi zapewnić adekwatną kompensatę istniejącego trwałego ograniczenia w korzystaniu przez niego z jego praw, względnie – by umożliwić, na jego żądanie, odpłatne przejęcie własności przez państwo (gminę) takiej nieruchomości, która ze względu na dominujący interes publiczny praktycznie utraciła dla właściciela jakiegokolwiek „prywatne” znaczenie.

II. Odnosząc się do pierwszej kwestii, tj. doboru adekwatnych środków właściwie wyważających interes prywatny i publiczny, warto przywołać te pisma obywateli, których autorzy skarżą się na **nadmierną uciążliwość nakładanych na nich obowiązków, przy braku adekwatnego ich skompensowania płynącymi stąd korzyściami**. Skargi te – co należy podkreślić

– pochodzą przede wszystkim ze strony właścicieli terenów leśnych położonych w granicach administracyjnych miast (głównie Warszawy) bądź na ich obrzeżach.

W niektórych skargach do Rzecznika obywatele wskazują m.in. na to, że prowadzenie przez nich na takich właśnie obszarach „prawidłowej gospodarki leśnej” ma charakter niemalże fikcyjny. Właściciele często mieszkają w znacznym oddaleniu od tych nieruchomości. Działki te – nierzadko „pojedyncze”, niewyodrębnione i nieogrodzone – jak się wskazuje, mają „istnieć tylko wirtualnie” w środku kompleksu leśnego, stanowiącego w większości mienie Skarbu Państwa (względnie komunalne), bądź też o zróżnicowanej strukturze własnościowej. Ich położenie poza siedliskami, drogami czy duktami, a zatem bez dostępu do infrastruktury utrudnia faktyczne wykonanie nakazanych prac leśnych (na to nakładają się również utrudnienia w dostępie do specjalistycznego sprzętu). W takich sytuacjach obowiązki wynikające czy to z uproszczonego planu urządzenia lasu, czy tym bardziej – z decyzji starosty wydanej na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach (tj. dla lasów rozdrobnionych), postrzegane są jako i trudno wykonalne, i trudno egzekwowalne.

W innych skargach podnoszona jest z kolei niewykonalność obowiązku dbałości o stan „lasu” i ogólnie – wątpliwości co do rzeczywistego leśnego charakteru tego terenu – w sytuacji, gdy dana działka klasyfikowana jako leśna położona jest na terenie miasta w obszarze luźnej zabudowy jednorodzinnej, otoczona zatem terenami zurbanizowanymi. W sytuacji, gdy są to pojedyncze enklawy położone w oddaleniu od rzeczywistego miejsca zamieszkania właściciela, nie sposób zapobiec ich zaśmiecaniu czy dewastacji przez osoby trzecie (samo umieszczenie tablicy z informacją o zakazie wstępu, o jakiej mowa w art. 28 ustawy o lasach, nie wydaje się w jakikolwiek skuteczny sposób przeciwdziałać działaniom niepożądanym), nie wspominając nawet o „prowadzeniu gospodarki leśnej” na takim obszarze. W tego typu przypadkach dodatkowym utrudnieniem jest okoliczność, iż zmiana przeznaczenia takiego obszaru na nieleśny jest możliwa wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – te zaś obejmują obecnie zaledwie około 30% powierzchni kraju, a na termin ich uchwalenia mieszkańcy danej gminy nie mają żadnego realnego wpływu.

W niektórych skargach ich autorzy wskazują, iż – być może – celowe byłoby wprowadzenie większej elastyczności przy równoważeniu korzyści i ciężarów płynących z faktu posiadania prywatnego lasu. Oprócz obowiązków nakładanych na właścicieli (przede wszystkim wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych oraz racjonalnego użytkowania, zapewniającego biologiczne odtwarzanie), ustawa o lasach przewiduje także i pewne korzyści (pozyskiwanie drewna, uzyskanie dotacji budżetowych m.in. na zalesianie, pokrycie kosztów określonych zabiegów ochronnych, możliwość zakazania wstępu do lasu osobom postronnym). I jakkolwiek trudno w tym wypadku mówić o opłacalności gospodarczej eksploatacji lasów ochronnych, okoliczność, że właściciel może uzyskać finansowe wsparcie ze środków publicznych, jest również argumentem brany pod uwagę przez Trybunał Konstytucyjny przy analizowaniu, czy zachowano tu właściwą równowagę pomiędzy ochroną interesu publicznego i prywatnego. Może więc mieć

ona znaczenie przy ocenie konstytucyjności nakładanych na właścicieli ograniczeń w korzystaniu z przysługujących im praw. W innych skargach wskazuje się jednak, że bilans uzyskiwanych korzyści i nakładanych ciężarów nadal nie jest prawidłowo wyważony i wskazane byłyby dalsze ułatwienia dla właścicieli. I tak, poza ogólnym postulatem zmniejszenia obciążenia podatkowego, przykładowo, w jednym z listów proponuje się, by wprowadzić np. możliwość zrzeczenia się przez właściciela pozyskiwania drewna w zamian za przejęcie przez zarządcę publicznego (Lasy Państwowe, Lasy Miejskie) obowiązków z zakresu gospodarki leśnej.

Jak się wydaje, tożsame problemy identyfikowane są także przez same Lasy Państwowe. Również i w ich opinii „dużym problemem prowadzenia działań gospodarczych i ochronnych na terenie lasów prywatnych jest nadmierne rozdrobnienie działek leśnych oraz brak zorganizowania ich właścicieli. Utrudnia to zwłaszcza czynności z ochrony lasu. Dla organizmów zagrażających lasom granice własności nie stanowią żadnej przeszkody. Prowadzenie działań ochronnych jedynie po stronie Lasów Państwowych lub z niewielkim udziałem lasów prywatnych jest nieskuteczne. Podobnie rzecz ma się również z ochroną przeciwpożarową czy kradzieżami drewna” (<http://www.lasy.gov.pl/pl/nasza-praca/lasy-prywatne>). Na rozdrobnienie i rozproszenie organów właściwych w tych sprawach – a zatem także i na ich nieefektywność – zwraca się też uwagę w materiałach opracowywanych przez Instytut Badawczy Leśnictwa, punktujących m.in. niezadowalające formy opieki państwa nad lasami prywatnymi oraz słaby nadzór (wynikający z kwestii organizacyjnych, finansowych i merytorycznych), niewielkie zainteresowanie problematyką lasów prywatnych, ale i trudności właścicieli w wykonywaniu prac leśnych. Wskazuje się na celowość wprowadzenia dalszych ulg podatkowych, dotacji budżetowych, pomocy przy zakupie sprzętu i zapewnieniu infrastruktury służącej dostępności lasów (por. m.in.: A. Król, *Miejsce i rola lasów prywatnych w leśnictwie polskim*, materiały Instytutu Badawczego Leśnictwa, marzec 2011 r. udostępnione na: www.lasy.gov.pl; podobnie: P. Gołos, *Zarządzanie lasami prywatnymi w Polsce. Polskie lasy prywatne w badaniach leśnych – wybrane zagadnienia*, Instytut Badawczy Leśnictwa, Wydział Leśny SGGW). Podobne zastrzeżenia formułowane były w krytycznym raporcie Najwyższej Izby Kontroli (Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez starostów zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa*, Białystok czerwiec 2011).

Na niedostatek regulacji prawnych służących zapewnieniu wsparcia finansowego i organizacyjnego prywatnym właścicielom lasów wskazuje również kompleksowe opracowanie przygotowane w ramach Narodowego Programu Leśnego – *Rekomendacje do dalszych prac nad Narodowym Programem Leśnym* (opracowanie: prof. dr hab. Kazimierz Rykowski, czerwiec 2013 - grudzień 2015, Instytut Badawczy Leśnictwa). W odniesieniu do leśnictwa prywatnego podnosi się przede wszystkim potrzebę przygotowania specjalnego programu pozwalającego stworzyć struktury organizacyjne oraz podstawy systemowego wsparcia finansowego dla właścicieli, a także wzmocnić instytucjonalnie ich środowiska (s. 35). Podkreśla się, że w istocie „główna społeczna wartość prywatnych lasów i prywatnej gospodarki leśnej polega na świadczeniu funkcji

pozaprodukcyjnych lasu” (tamże). Konieczne jest zatem zapewnienie rekompensat za wprowadzane ograniczenia, np. z tytułu ochrony przyrody – w tym szczególnie za utracone przychody (s. 36, rekomendacja nr 114 i 115). Wokół tych właśnie kwestii koncentrują się także i kolejne rekomendacje raportu (nr 116-118, s. 36-37). Niezbędne jest m.in. „doskonalenie rozwiązań ekonomicznych i prawnych, umożliwiających dostosowanie lasów i leśnictwa prywatnego do pełnienia złożonych funkcji oczekiwanych przez społeczeństwo, ochronę przyrodniczych wartości oraz powszechne udostępnienie lasów”. „Należy [też] rozważyć wprowadzenie do ustawy o lasach rozdziału o lasach prywatnych, regulującego najważniejsze sprawy wynikające z prawa własności, w tym również ogólnospołeczną dostępność tych lasów w celach rekreacyjnych, z uwzględnieniem publicznego wsparcia finansowego” (podkreślenie własne). Zdaniem autorów, „subwencje oraz ulgi podatkowe powinny pobudzać właścicieli lasów do podejmowania decyzji korzystnych z ogólnospołecznego punktu widzenia. Ochrona przyrody w lasach prywatnych będzie możliwa bez ograniczania pozostałych funkcji pod warunkiem zapewnienia czytelnych zasad rekompensat, uwzględniających prawo własności” (s. 37, podkreślenie własne).

III. Wskazane wyżej problemy uwidaczniają się szczególnie wyraziście w przypadku lasów miejskich (wokół miast bądź obszarów uprzemysłowionych), a zatem tzw. **lasów ochronnych**: tereny te w istocie pełnią przede wszystkim funkcje ekologiczne i społeczne, a ich funkcja gospodarcza schodzi na plan dalszy. Odróżnia je to zasadniczo od tych prywatnych obszarów leśnych, które np. wchodzi w skład gospodarstw rolnych (w rozumieniu definicji z art. 55³ kodeksu cywilnego). W tym ostatnim przypadku, o ile właściciel jest ograniczony np. limitami tzw. pozyskiwania drewna, to jednak osiągnane przezeń korzyści (pożytki) mają charakter realny, a uzyskiwane drewno jest niemal w całości efektywnie wykorzystywane do własnych potrzeb właściciela lasu (dane za: P. Gołos, *Zarządzanie lasami prywatnymi w Polsce...*, według statystyk jest to blisko 90%).

Tymczasem wydaje się oczywiste, że „lasy ochronne to swoisty rodzaj lasów realizujących funkcje pozaprodukcyjne (w szczególności ekologiczne i społeczne)” (tak m.in. J. Chmielewski, *Lasy ochronne. Przyczynek do rozważań nad administracyjno-prawną problematyką lasów szczególnie chronionych*, PPOŚ Nr 4/2014, s. 83-111). Podobnie określa się ich funkcję w oficjalnych stanowiskach władz publicznych: „Lasy miejskie zostają włączone w system leśnych kompleksów promocyjnych, które z mocy ustawy o lasach mają inne cele niż typowa gospodarka leśna. Istotne jest, aby lasy wokół Warszawy miały infrastrukturę pozwalającą warszawiakom korzystać z ich dobrodziejstw (...). Porozumienie pozwoli na wspólne działania w zakresie m.in. udostępniania lasów dla potrzeb wypoczynku i rekreacji, wytyczania nowych szlaków turystycznych - pieszych i rowerowych, stałego zwiększania liczby i uatrakcyjniania istniejących punktów edukacyjnych, propagowania kulturotwórczej roli lasu i podejmowania szeroko pojętych działań z zakresu edukacji przyrodniczej

i leśnej (z komunikatów władz Lasów Państwowych oraz m.st. Warszawy o utworzeniu w 2010 r. Leśnego Kompleksu Promocyjnego Lasy Warszawskie: informacja prasowa z 30 grudnia 2010 r.: <http://www.um.warszawa.pl/node%252F147637>; podkreślenia własne). Tereny te tworzą również strefy buforowe wokół obiektów przemysłowych (tak np. w warszawskiej dzielnicy Białołęka leśny kompleks Dąbrówka Henryków Białołęka, poza pełnieniem funkcji rekreacyjno-wypoczynkowych, oddziela miasto od oczyszczalni „Czajka”).

Trudno też nie zauważyć, że o ile teoretycznie właściciel mógłby ograniczyć dostęp osób trzecich uniemożliwiając im korzystanie z jego terenu – o ile działania takie byłyby dopuszczalne, co również może budzić wątpliwości (por. m.in. B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. eL LEX 2011, Komentarz do art. 28) – to w rzeczywistości trudno wyobrazić sobie skutki społeczne i środowiskowe np. ogrodzenia przez prywatnych właścicieli wszystkich zalesionych działek w Warszawie – w sytuacji, gdy jak podają statystyki Lasów Miejskich, w granicach administracyjnych samej tylko stolicy znajduje się ok. 13 tys. prywatnych działek leśnych lub częściowo leśnych o łącznej powierzchni lasów wynoszącej ok. 3200 ha.

Obecnie obowiązująca ustawa o lasach od wejścia jej w życie (tj. od 1 stycznia 1992 r.) jako zasadę przewidywała uznanie prywatnego obszaru leśnego za las chroniony jedynie w uzgodnieniu z jego właścicielem (art. 16 ust. 2 ustawy). Stąd też sytuacja prawna właścicieli lasów, które stały się lasami ochronnymi po tej dacie, jest wynikiem ich własnej woli; sami też mogą rozważyć celowość takiej kwalifikacji ich własności – w kontekście zarówno związanych z tym obowiązków, jak i przewidzianych przez prawo korzyści. Jednakże na gruncie przepisów obowiązujących wcześniej kwalifikacja taka następowała z mocy samego prawa.

I tak, jeszcze w latach 70-tych XX w. wynikało to z § 4 i § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1971 r. w sprawie określenia regionów intensywnego rozwoju rolnictwa i gospodarki leśnej oraz ochronnych obszarów leśnych, wydanego na tle przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów. Przepisy te zakazywały zabudowy terenów leśnych m.in. w uzdrowiskach i na obszarach ochrony uzdrowiskowej, a także: położonych w granicach administracyjnych miast, znajdujących się w odległości do 10 km od tych granic w przypadku większych miast lub miast uprzemysłowionych, a w uzasadnionych przypadkach – także wokół miast mniejszych. Rozwiązania te kontynuowała ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, utrzymując ustanowione wcześniej zakazy. Zgodnie zaś z jednolitym orzecnictwem sądów administracyjnych, zaliczenie danego lasu do kategorii lasów ochronnych następowało z mocy prawa, tj. art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy (w brzmieniu pierwotnym, tj. sprzed wejścia w życie ustawy o lasach, która wprowadziła regulacje korzystniejsze dla właścicieli). Do tego, pomimo że „ustalenia granic lasów ochronnych dokonywało się w planach zagospodarowania przestrzennego” (art. 11 ust. 4 ustawy), to brak takiego planu bynajmniej nie powodował, że tereny leśne znajdujące się wokół czy wewnątrz miast miały – do czasu uchwalenia planu czy prawidłowego wytyczenia

granic ochrony – mieć status lasów „zwykłych”. Przeciwnie, orzecznictwo sądowe jednoznacznie uznawało również i takie obszary za lasy ochronne w rozumieniu ustawy. Zgodnie zaś z przepisem przejściowym, art. 77 ustawy o lasach, „lasy, zaliczone do lasów ochronnych na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stają się lasami ochronnymi w rozumieniu ustawy”. Reasumując, status prywatnych lasów na terenie lub wokół miast był od lat identyczny: nigdy nie zależał od woli właściciela, ale od decyzji władz, podyktowanej – z założenia – względami ochrony środowiska, które uzyskiwały prymat nad ochroną praw właściciela.

IV. Ograniczenie uprawnień prywatnego właściciela ze względu na konieczność ochrony interesu publicznego (ogólnospołecznego) co do zasady wymaga stworzenia **adekwatnego mechanizmu rekompensującego** uszczerbek w jego prawach. Wynika to z konstytucyjnych gwarancji poszanowania własności prywatnej (art. 21 i art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zbliżone rozwiązania przewiduje także Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (por. art. 1 Protokołu Nr 1).

Obecnie obowiązujące przepisy przyznają zatem roszczenia o zapłatę odszkodowania bądź o wykup nieruchomości, jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości dotychczasowy sposób korzystania z niej jest niemożliwy bądź znacznie utrudniony. Podstawę do takich roszczeń, dochodzonych na drodze sądowej stanowi art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 519, ze zm.) – jeżeli ograniczenia nakładane są ze względu na wymogi ochrony środowiska. Zgodnie jednak z art. 129 ust. 4 tej ustawy, z roszczeniami takimi można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. W sytuacji zaś, gdy zmiana przeznaczenia wynika z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmiany, podstawą analogicznych roszczeń jest art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, ze zm.).

Roszczenia z tytułu niektórych ograniczeń własności ze względu na ochronę środowiskową przyznawały też przepisy wcześniejsze, m.in. art. 84 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, zgodnie z którym: „właściciel nieruchomości położonej w strefie ochronnej (art. 71 ust. 1) lub na obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72, albo na terenach zieleni miejskiej lub w obrębie parku wiejskiego może żądać wykupu lub zamiany nieruchomości na inną, jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami”. Roszczenia te wygasły jednak z dniem 30 czerwca 2004 r. (por. art. 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1085, ze zm.).

Co jednak ważne, zarówno w świetle przepisów obowiązujących obecnie, jak i tych już uchylonych, roszczenia przysługiwały jedynie takim osobom, którym istotnie utrudniono

korzystanie z ich własności „w sposób dotychczasowy” – nie było zatem podstaw do odszkodowania za trwałe ograniczenie w „prywatnym” korzystaniu z działki leśnej, jeżeli takie było jej dotychczasowe przeznaczenie i charakter. W sytuacji zatem, gdy nieruchomości prywatne miały charakter leśny od wielu lat (w tym np. gdy podlegały przymusowym zalesieniom dokonywanym w latach powojennych), obowiązujące przepisy nie przewidują ani odszkodowań, ani też żądania wykupienia takich nieruchomości przez państwo bądź gminę. Ewentualne roszczenia uzależnione są bowiem od przesłanki „zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości”, co w przypadku większości właścicieli takich działek leśnych jest oczywiście warunkiem nie do spełnienia.

Sytuacja tych osób jest więc zbliżona do sytuacji właścicieli tzw. gruntów zamrożonych inwestycyjnie przed wielu laty (tj. dawnymi planami zagospodarowania przestrzennego, uchwalonymi przed 1995 r.), w szczególności ze względu na planowane ich przeznaczenie pod przyszłe cele publiczne. Przepisy obowiązujące do końca 1994 r. nie przyznawały żadnych rekompensat za ograniczenie własności, a wówczas, gdy odszkodowanie bądź wykup stały się możliwe, przesłanką realizacji tych uprawnień było wykazanie okoliczności „zmiany w dotychczasowym korzystaniu z tych nieruchomości” – z założenia dla tych osób niewykonalne. To w interesie tej właśnie grupy osób Rzecznik występował do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 50/13 (a wcześniej jeszcze – w sprawie K 6/95), a jego zastrzeżenia zostały potwierdzone orzeczeniem o niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji (por wyrok TK z 18 grudnia 2014 r.).

W towarzyszącym temu wyrokowi postanowieniu sygnalizacyjnym z 3 lutego 2015 r. (sygn. S 1/15) Trybunał wyraźnie też podkreślał, że ochrona prawna – oczywiście tu na tle art. 36 ustawy planistycznej – „powinna przysługiwać tylko w tych wypadkach, gdy właściciel w przeszłości uzewnętrznił swój zamiar korzystania z nieruchomości w określony sposób przez podjęcie działań zmierzających do uzyskania warunków zabudowy czy pozwolenia na budowę, których to decyzji władza budowlana nie wydała z powodu ograniczeń planistycznych (...). Istotne znaczenie dla ustalenia kręgu osób poszkodowanych [niepełną regulacją art. 36 ust. 1 u.p.z.p], ma również trwałość naruszenia. Nie ma jednak podstaw, by do poszkodowanych zaliczyć osoby, które po 31 grudnia 1995 r. nabyły odpłatnie, jednak po zaniżonej cenie, nieruchomość wcześniej już przeznaczoną na cel publiczny. Ich sytuacja jest bowiem wynikiem świadomej decyzji, często będącej wyrazem określonej strategii inwestycyjnej o charakterze finansowym. Takie zamierzenia, związane z zamiarem osiągnięcia zysków wynikających z ruchu cen nieruchomości, nie podlegają ochronie”.

Nie wydaje się także, by wystarczającym argumentem przeciwko wprowadzeniu stosownych rekompensat mogło być uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2007 r. (sygn. K 28/06, wydane go z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, który zakwestionował brak odszkodowania za zakaz zabudowy w odległości 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, a więc również – za ograniczenia własności ze względu na ochronę

środowiska). Trybunał stwierdził wówczas, że rozwiązanie takie nie narusza Konstytucji – „wyłączenie kompensacji jest uzasadnione ze względu na istotę, sens i cel społeczny zakazów, których waga usprawiedliwia jednocześnie ograniczenia w wykonywaniu prawa własności i konieczność ponoszenia przez właściciela pewnych niedogodności”. Trudno jednak porównywać sytuację tej grupy właścicieli z sytuacją prywatnych właścicieli lasów. Po pierwsze, w przypadku wałów zakaz zabudowy ograniczony jest jedynie do części nieruchomości (wąskiego pasa gruntu bezpośrednio przylegającego do wałów przeciwpowodziowych), a w przypadku działek leśnych dotyczy całej nieruchomości. Również wymagający ochrony interes publiczny jest w obu tych sytuacjach nieporównywalny: z jednej strony jest to zabezpieczenie przed katastrofą powodziową (a zatem ochrona życia ludzkiego, przy potencjalnie znacznej liczbie ofiar, zabezpieczenie przed szkodami materialnymi w wielkich rozmiarach), z drugiej zaś – poza terenami ścisłej ochrony przyrodniczej – potrzeba zapewnienia zrównoważonego rozwoju, względnie zaspokojenie potrzeb rekreacyjno-wypoczynkowych ludności.

Trzeba też zwrócić uwagę na niedawny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15 grudnia 2015 r. w sprawie *Matczyński przeciwko Polsce* (skarga nr 32794/07). Sprawa ta dotyczyła zakazu zabudowy (tu: odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy) gruntu rolnego położonego na terenie Wigierskiego Parku Narodowego (dodatkowo zakaz zabudowy wprowadzono, z przerwami w ich obowiązywaniu, w planach miejscowych). O ile Trybunał w Strasburgu nie miał żadnych wątpliwości, iż taka ingerencja w prywatną własność realizowała uprawniony cel i została podjęta w interesie powszechnym, to jednak szczególną uwagę zwracał na zachowanie zasady proporcjonalności ciężarów nakładanych na jednostki w celu realizacji dominującego interesu publicznego. Zdaniem Trybunału, w tego typu sprawach należy rozważać m.in. to, „czy skarżący przy nabywaniu własności wiedział - lub racjonalnie rzecz ujmując powinien był wiedzieć - o ograniczeniach dotyczących nieruchomości lub o ewentualnych przyszłych ograniczeniach, a także należy zważyć na istnienie: uzasadnionych prawnie ekspektatyw w odniesieniu do korzystania z tej własności lub akceptację takiego ryzyka w chwili zakupu, zakres ograniczeń w korzystaniu z własności oraz możliwość zaskarżenia potrzeby stosowania takiego ograniczenia”. I choć w tej akurat sprawie nie stwierdzono naruszenia przez Polskę art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji (jednym z argumentów było niepodjęcie przez skarżącego negocjacji z władzami publicznymi, zainteresowanymi odpłatnym wykupem spornych działek), to jednak nie ulega wątpliwości, że w konkretnym przypadku nałożenie daleko idących – i odpowiednio nie zrekompensowanych – ograniczeń w „prywatnym” korzystaniu z własności może zostać uznane za „wydrążenie” tego prawa z jego rzeczywistej treści, a tym samym – za naruszenie konwencyjnych gwarancji jego ochrony.

IV. Reasumując powyższe rozważania, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje uzasadniona potrzeba wzmocnienia pozycji prawnej prywatnych właścicieli działek leśnych – tak, by rozsądnie wyważyć pomiędzy potrzebą ochrony dominującego tu interesu publicznego i interesu

prywatnego. Na celowość takich działań wskazują również opracowania eksperckie – choćby te przykładowo przywołane w niniejszym wystąpieniu. Zdaniem Rzecznika, celowe jest wprowadzenie elastycznych rozwiązań m.in. ułatwiających realizację obowiązków nałożonych na właścicieli (niebędących przecież profesjonalistami), a przede wszystkim – kompensujących trwałe i istotne ograniczenia w korzystaniu przez nich z ich własności. Pewne wytyczne kierunkowe można odnaleźć w przywołanych wyżej orzeczeniach zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – i to nie tylko tych potwierdzających konieczność poszanowania praw tej grupy osób, ale również i tych, w których określa się warunki brzegowe ich dopuszczalnego (legalnego) ograniczania.

Zdaniem Rzecznika można też przyjąć, że pewna grupa właścicieli lasów prywatnych (w szczególności tych o charakterze ochronnym) w istocie stała się jedynie tytularnymi właścicielami nieruchomości, które są tak naprawdę terenami ogólnodostępnymi i pełnią funkcje przede wszystkim publiczne: rekreacyjno-wypoczynkowe lub ekologiczne (są obszarami ochrony przyrodniczej). Osobom tym jednak nie przysługują (a zapewne i nigdy nie przysługiwały) jakiegokolwiek roszczenia z tytułu trwałego ograniczenia ich praw. Roszczenia takie, o ile podlegały pod działanie art. 84 ustawy z 1984 r., już wygasły, a art. 129 ustawy z 2001 r. ich nie obejmuje (dwuletni termin z art. 129 ust. 4 liczony jest od dnia wejścia w życie aktu wprowadzającego ograniczenia). Żadnych innych odrębnych podstaw do zgłoszenia roszczeń o odszkodowanie czy wykup nie przewidują przepisy szczególne dotyczące czy to samych lasów, czy terenów objętych ochroną środowiskowo-przyrodniczą. W systemie prawa polskiego nie istnieje również instytucja „wywłaszczenia na żądanie” w trybie administracyjnoprawnym. Tymczasem jednak, jeżeli ograniczenia własności przekraczają rozsądną miarę i są wprowadzone wyłącznie dla realizacji celów publicznych (użyteczności publicznej), system prawny powinien przewidywać mechanizmy umożliwiające – w pewnych sytuacjach – prywatnemu właścicielowi zażądanie odszkodowania bądź wykupienia jego nieruchomości przez podmioty sprawujące władztwo publiczne.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 958) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przeanalizowanie podniesionych argumentów oraz o odniesienie się do kwestii zasadności podjęcia postulowanych działań legislacyjnych. W przekonaniu Rzecznika prawa – przynajmniej niektórych – prywatnych właścicieli nieruchomości leśnych nie są wystarczająco chronione. Celowe byłoby zatem rozważenie zmiany systemowego podejścia do tej kwestii, w kierunku wzmocnienia pozycji jednostek w tych sytuacjach, gdy ich prawa muszą ustąpić przed uzasadnionymi interesami i potrzebami ogółu mieszkańców lokalnej wspólnoty.

Z poważaniem,

[*Stanisław Trociuk*]