

SKO.410/11/2023

Łomża, dnia 25 maja 2023r.

D e c y z j a

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 127 § 2 i art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży w składzie orzekającym:

przewodniczący - Anna Sadowska
członkowie - Marta Fabiszewska
- Grzegorz Leszczyński (spr.)

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 25 maja 2023r. odwołania Agnieszki i Zbigniewa Gruzewskich od decyzji Starosty Łomżyńskiego z dnia 21 kwietnia 2023r. nr ROŚB.6164.43.2023 odmawiającej dokonania zamiany lasu o pow. 1,4860 ha na użytek rolny na działce nr 3/1 o pow. 4,2007 ha, położonej w obrębie m. Osowiec, gm. Zbójna.

- 1. uchyla zaskarżoną decyzję w całości;**
- 2. zezwala Agnieszce i Zbigniewowi Gruzewskim na zmianę lasu o pow. 1,4860 ha na użytek rolny na działce nr 3/1 o pow. 4,2007 ha, położonej w obrębie m. Osowiec, gm. Zbójna.**

U z a s a d n i e n i e

W dniu 3 marca 2023r. Agnieszka i Zbigniew Gruzewscy zwrócili się do Starosty Łomżyńskiego o wydanie decyzji zezwalającej na zmianę lasu o powierzchni 1,4860 ha na użytek rolny na działce nr 3/1 o pow. 4,2007 ha, położonej w obrębie m. Osowiec, gm. Zbójna. Do wniosku załączyli kserokopię uproszczonego wypisu z rejestru gruntów, kserokopię mapy ewidencji gruntów oraz ostateczną decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku Wydział Spraw Terenowych w Łomży z dnia 1 marca 2023r. o braku potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na "zmianie lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa,

o pow. 1,4860 ha na użytek rolny na działce nr 3/1 o pow. 4,2007 ha, położonej w obrębie m. Osowiec, gm. Zbójna. W uzasadnieniu podali, że kontur Ls VI przeznaczony do zmiany stanowi teren bez drzew i krzewów, od pokoleń jest intensywnie wykorzystywany jako użytek zielony – łąka trwała, nigdy nie był wykorzystywany jako powierzchnia leśna określona w ewidencji gruntów symbolem LsVI. Położony jest w kompleksie użytków zielonych i w sąsiedztwie zabudowy zagrodowej stanowiących własność wnioskodawców. Wg wnioskodawców istniejący zapis w dokumentacji geodezyjnej jest niezgodny ze stanem faktycznym na gruncie i wymaga aktualizacji. Ponadto zmiana „tego lasu” na użytek rolny jest konieczna ze względu na: - deficyt użytków rolnych występujących w gospodarstwie inwestora; - możliwość realizacji projektu związanego z racjonalnym rozwojem rodzinnego gospodarstwa rolnego – produkcja zwierzęca; - brak możliwości nabycia gruntów na rolnych na wolnym rynku; - usankcjonowanie stanu prawnego umożliwi wnioskodawcy właściwe gospodarowanie tą częścią nieruchomości rolnej zgodnie z jej dotychczasowym użytkowaniem (UR). Podali, że prowadzą gospodarstwo rolne o pow. 17,7010 ha fizycznych, co stanowi 1,5934 ha przeliczeniowych na terenie gminy Zbójna. Jest to słaba klasa ziemi. Podali, że na utrzymaniu mają dwoje uczących się dzieci w wieku 20 i 15 lat. Wskazali, że utrzymanie dzieci w szkołach poza domem pociąga za sobą koszty dojazdów, zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych związanych z zakupem pomocy naukowych, wyżywieniem, ubraniem. Dochód roczny z gospodarstwa rolnego wynosi 6 085,19 zł, co potwierdza załączone zaświadczenie z UG w Zbojnej z dnia 3 marca 2023r. Podali, że sytuacja rodzinna uległa pogorszeniu w związku z chorobą i niezdolnością do pracy Zbigniewa Grużewskiego, co generuje dodatkowe koszty tj. zakup leków, leczenia, rehabilitacji, sanatorium. Ponadto prowadzenie gospodarstwa wiąże się z dość wysokimi wydatkami na paliwo, nawozy, wypożyczenie sprzętu rolniczego. Wskazali, że pomimo oszczędnego trybu życia nie uniknione są inne wydatki np. za energię elektryczną, które wynoszą około 500 zł rocznie.

Starosta Łomżyński decyzją z dnia 21 kwietnia 2023r. nr ROŚB.6164.43.2023 odmówił Agnieszce i Zbigniewowi Grużewskim zmiany lasu na użytek rolny na wskazanej działce. W uzasadnieniu podał, że Państwo Grużewscy stali się właścicielami działki w listopadzie 2016r., czyli w roku w którym kontur Ls na działce już widniał w zasobach ewidencji gruntów i budynków. Powyższe wskazuje, iż w momencie zakupu wnioskodawcy byli świadomi jej stanu prawnego. Wg organu odmowa zmiany przedmiotowego lasu na rolę nie ma wpływu na warunki bytowe rodziny wnioskodawców. Z dokumentów wynika, iż czysty dochód przypadający na jednego członka rodziny wnioskodawcy w 2022r. wyniósł 855,67 zł, jednakże wykazanie czystego dochodu nie jest rzeczywistym stanem ze względu na

to, iż dane podane w dokumentacji tut. urząd nie może uznać za realne. Brak jest wykazanych dochodów ze wspomnianej produkcji zwierzęcej, a podane kwoty wydatków są rozbieżne od warunków panujących w obecnych czasach (prąd, woda). Ponadto wnioskodawcy prowadzą gospodarstwo rolne o pow. 17,7010 ha, które z powodzeniem może stanowić podstawę do pozyskania bazy paszowej dla bydła bez konieczności uszczuplania powierzchni leśnej. Natomiast dążenie do rozwijania własnej działalności jest naturalnym procesem i nie spełnia przesłanki szczególnie uzasadnionych potrzeb właściciela lasu. Organ I instancji zwrócił uwagę na funkcje pełnione przez lasy, szczególnie te stanowiące enklawy pośród użytków rolnych takie jak: - funkcja regulatora gospodarki wodnej, - funkcje ochronne przed negatywnymi skutkami cywilizacji przemysłowej; - funkcje ochrony przyrody; - funkcje wiatrochronne. Podał, że na właścicielach ciąży obowiązek ponownego wprowadzenia roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu i nawet gdyby z jakichś losowych przyczyn, nie byli w stanie wygospodarować środków finansowych na sztuczne odnowienie powierzchni leśnej, zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o lasach, 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 na ponowne wprowadzenie roślinności leśnej (upraw leśnych) - zgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3.

Z decyzją nie zgodzili się Agnieszka i Zbigniew Gruzewscy i wniesli odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży. W uzasadnieniu podali, że działkę pozyskali w 2016r. i już wtedy nie było na niej drzewostanu. Wskazali, że od 1976r. kiedy są mieszkańcami miejscowości Osowiec nie było śladów domniemanego drzewostanu na tej powierzchni. Ponadto jak wynika, z ogólnodostępnych materiałów internetowych i dostępnych mapach z 1.01.2004r. nie było tam drzewostanu ani śladów po żadnym lesie. Podali, że przedmiotowy wniosek nie był podyktowany zamiarem uszczuplenia pow. lasów tylko wyprostowania zapisów geodezyjnych.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży zważyło, co następuje:

Podstawę materialnoprawną wydanej decyzji stanowił przepis art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 672 z późn. zm.) stanowiący, że zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Konstrukcja przepisu wskazuje, że organ go stosujący działa w warunkach uznania administracyjnego tj. ma obowiązek rozpatrzenia indywidualnego wniosku

właściciela lasu z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy, samodzielnie oceniając, czy w danym przypadku zaistniały szczególnie uzasadnione potrzeby właściciela lasu, będące przesłanką udzielenia zezwolenia na zmianę użytku leśnego na rolny. W świetle art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, lasem jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków. Przepis art. 13 ust. 1 ustawy o lasach formułuje obowiązki właścicieli lasów trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, uszczegóławiając je w sposób przykładowy m.in. przez: zachowanie w lasach roślinności leśnej (pkt 1), ponowne wprowadzanie roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu (pkt 2), pielęgnowanie i ochronę lasu (pkt 3), przebudowę drzewostanu, który nie zapewnia osiągnięcia celów gospodarki leśnej (pkt 4) oraz racjonalne użytkowanie lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji (pkt 5). Stosownie zaś do treści art. 8 ustawy o lasach podstawowymi zasadami prowadzenia gospodarki leśnej jest powszechna ochrona lasów, trwałość utrzymania lasów, ciągłość i zrównoważone wykorzystanie wszystkich funkcji lasów oraz powiększanie zasobów leśnych.

Dla rozstrzygnięcia zasadności żądania zmiany lasu na użytek rolny należy zatem po pierwsze ustalić, czy grunt objęty żądaniem stanowi las w rozumieniu ustawy (w przedmiotowej sprawie nawet ta okoliczność wydaje się sporna i niewyjaśniona), a następnie czy wskazane przez wnioskodawcę okoliczności można zakwalifikować jako szczególnie uzasadnione potrzeby, przemawiające za taką zmianą gruntu.

Rozumienie przepisu art. 13 ust. 2 ustawy o lasach wypracowała praktyka sądowa. W orzecnictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane zostało stanowisko, iż niezdefiniowane ustawowo pojęcie "szczególnie uzasadnione potrzeby właściciela lasu" należy pojmować jako sytuację wyjątkową. Użycie sformułowania "szczególnie" oznacza, że nie wystarczy ustalenie wystąpienia po stronie właściciela lasu jakiegokolwiek potrzeby przekształcenia terenu leśnego na użytek rolny, ale musi to być potrzeba wykraczająca poza zwykłą tj. wyjątkowa, kwalifikowana, uzasadniona szczególnymi okolicznościami. Za szczególne potrzeby mogą być uznane tylko takie wyjątkowe, kwalifikowane przesłanki, które w sytuacji konkretnego właściciela przeważają nad zasadą ochrony i trwałości utrzymania lasu (vide: wyroki w sprawach o sygn. II OSK 1448/10, II SA/Bk 1184/13, II SA/Bk 374/12, dostępne CBOSA). Wykładnia językowa zwrotu "szczególnie uzasadniona potrzeba" wskazuje na "konieczność, mus, niezbędność, przymus sytuacyjny". Zmiana przekształcenia lasu w użytek rolny musi być zatem dla właściciela lasu czymś absolutnie niezbędnym w danej sytuacji. Wyjątkowość

sytuacji podmiotu ubiegającego się o zezwolenie na zmianę na użytek rolny gruntu leśnego, postrzegana poprzez pryzmat obowiązków ciążących na nim jako właściciela lasu, określonych ustawą o lasach oraz poprzez pryzmat celów ustawy o lasach, powinna mieć wagę przewyższającą wartości chronione ustawą o lasach. Jak wyżej bowiem sąd wskazał, z mocy art. 13 ust.1 ustawy o lasach, ich właściciele zobowiązani są do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich leśnego użytkowania. Z woli ustawodawcy las można przekształcić wyłącznie w użytek rolny i tylko, gdy zaistnieje szczególnie uzasadniona potrzeba właściciela lasu.

W okolicznościach kontrolowanej sprawy istotne jest również podkreślenie, że ostatecznych konkluzji co do możliwości zastosowania art. 13 ust. 2 ustawy o lasach organ nie może jednak sformułować bez uwzględnienia art. 7 k.p.a., który zobowiązuje organy prowadzące postępowanie do załatwienia sprawy, przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Wydając rozstrzygnięcie w przedmiocie przekształcenia lasu na użytek rolny organ poddaje zatem ocenie, czy interes, a więc spodziewane z przekształcenia korzyści właściciela lasu wyrażają takie wartości, które aksjologicznie uzasadniają odstąpienie od ochrony tego elementu przyrody przewidzianej w art. 13 ust. 1 ustawy o lasach. Jak słusznie bowiem stwierdził WSA w Rzeszowie w wyroku z 6 listopada 2018r. sygn. akt II SA/Rz 680/18 (CBOSA) nie można przyjąć, że każdy las przedstawia tę samą wartość publiczną. By adekwatnie poczynić ustalenia w tym zakresie należy wziąć pod uwagę takie okoliczności jak: wielkość lasu, jego wiek, utrzymanie (stan/kondycja) oraz rodzaj (powszechność/rzadkość) drzewostanu, położenie w zwartym kompleksie leśnym, odległość od działek rolnych, sąsiedztwo infrastruktury przemysłowej, drogowej, wykorzystanie lub możliwość wykorzystania do produkcji i gospodarki leśnej, itp. Należyte wyjaśnienie tych kwestii może stanowić punkt wyjścia do oceny, czy interes publiczny reprezentowany przez konkretny las, powinien "ustąpić" wobec potrzeb indywidulanych jego właściciela.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie zmiany lasu na użytek rolny zapada w ramach tzw. uznania administracyjnego, które daje organowi pewną swobodę przy podejmowaniu decyzji, jednak nie może oznaczać dowolności.

Z przedłożonej przez stronę decyzji RDOŚ w Białymstoku Wydział Spraw Terenowych w Łomży z dnia 1 marca 2023r., nr WSTII.420.2.2023.MM o braku potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko, wynika, iż działka objęta wnioskiem usytuowana jest przy drodze publicznej (nr działki 1240) relacji Zbójna – Osowiec. W odległości około 60 m w kierunku wschodnim znajduje się kompleks leśny (SO), około 420 m w kierunku zachodnim przebiega linia elektroenergetyczna średniego napięcia, około 750 m w kierunku zachodnim znajduje się powierzchniowy ciek wodny pn. „Kanał Kuzie”, w

odległości około 2,9 km, w kierunku północnym przebiega droga wojewódzka nr 645, relacji Łomża – Zbójna – Myszyniec, około 85 m w kierunku północno-wschodnim siedlisko inwestora – zabudowa zagrodowa. Bezpośrednie otoczenie wydzielenia przeznaczonego do zmiany lasu na użytek rolny stanowią: - od strony północnej użytki zielone (działka nr 4/3) dalej rów melioracyjny (działka nr 4/4), za nim kompleks użytków zielonych intensywnie wykorzystywanych (działka nr 4/1 – własność inwestora); - od strony południowej droga publiczna relacji Zbójna – Osowiec, za nią użytki zielone (działka nr 202/1, 202/2) określone symbolem ŁVI i PsVI; - od strony zachodniej dalsza część przedmiotowej działki wykorzystywana intensywnie jako użytek zielony – łąka trwała – określona symbolem ŁVI, za nią użytki zielone (działka nr 159/4 określona symbolem ŁVI); - od strony wschodniej dalsza część przedmiotowej działki wykorzystywana jako użytki zielone – łąka trwała. Najbliższe zabudowania znajdują się około 85 m w kierunku południowo-zachodnim na działce nr 159/4. Działka nr 3/1 położona jest w typowym krajobrazie rolniczym pośród użytków rolnych występujących przemiennie i terenów leśnych, w sąsiedztwie zabudowy zagrodowej inwestora w m. Osowiec. Przeznaczona do zmiany powierzchnia całkowicie pozbawiona jest zadrzewień, a kontur Ls to w rzeczywistości użytek zielony – łąka trwała. Od 1970r. (data nabycia działki przez ojca inwestora) stanowi użytek zielony wykorzystywany wyłącznie do produkcji pasz dla hodowanego bydła. Na przedmiotowym wydzieleniu (użytku) inwestor od lat prowadzi właściwą gospodarkę rolną. Gospodarując na trwałych użytkach zielonych położonych w sąsiedztwie zabudowy zagrodowej dąży do możliwie największego wykorzystania potencjału produkcyjnego w celu zabezpieczenia potrzeb pokarmowych zwierząt posiadanych w gospodarstwie. Przedmiotowe przedsięwzięcie położone jest w kompleksie użytków rolnych o podobnej funkcji przeznaczenia (kierunek północny, południowy, zachodni i wschodni). W sąsiedztwie wydzielenia znajdują się obiekty infrastruktury technicznej, tj. drogi publiczne lokalnego układu komunikacyjnego – kierunek południowo-wschodni, zabudowa zagrodowa wsi Osowiec – kierunek południowo zachodni, linia elektroenergetyczna – kierunek północno-zachodni. Omawiany kontur Ls przeznaczony do zmiany lasu na użytek rolny ze względu na dotychczasowe użytkowanie nie ma charakteru leśnego, a istniejący zapis w dokumentacji geodezyjnej jest niezgodny ze stanem faktycznym na gruncie i wymaga aktualizacji. W rzeczywistości cała powierzchnia działki jest intensywnie wykorzystywana jako trwałe użytki zielone utrzymywane w gospodarstwie inwestora na wymaganym poziomie pod względem środowiskowym. Usankcjonowanie stanu prawnego pozwoli wnioskodawcy dysponowanie częścią nieruchomości rolnej zgodnie z jej faktycznym użytkowaniem. Występujący deficyt użytków rolnych w gospodarstwie oraz przyjęty rodzaj prowadzonej działalności rolniczej (produkcja zwierzęca) zmusza inwestora

do właściwego zagospodarowania rolniczego każdego użytku, który jest w jego dyspozycji. Ponadto rolnik sukcesywnie modernizuje własne gospodarstwo rolne, na rozwój gospodarstwa uzyskuje kredyty. Terminowa spłata jest uzależniona od racjonalnego rozwoju gospodarstwa rolnego.

Korzystając ze zdjęć archiwalnych znajdujących się na stronie internetowej: <https://earth.google.com> wynika, iż już w 1984r. wnioskowany do zmiany teren pozbawiony był roślinności leśnej. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży w składzie orzekającym rozpatrującym sprawę podziela pogląd wyrażony w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 29 listopada 2022r. sygn. akt II SA/Bk 694/22, iż długotrwałe użytkowanie rolnicze działki może uzasadniać, że zachodzi przypadek szczególnie uzasadnionych potrzeb właściciela lasu. Z taką sytuacją mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. W tej sytuacji należy stwierdzić, iż będący przedmiotem wniosku „las” w rzeczywistości błędnie został sklasyfikowany w ewidencji gruntów i budynków i stan ten ma miejsce co najmniej od 39 lat. W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży zasadnym jest twierdzenie, iż interes publiczny reprezentowany przez ten „las”, powinien ustąpić wobec potrzeb indywidulanych jego właściciela. Nie bez znaczenia dla oceny czy w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia ze szczególnie uzasadnioną potrzebą właściciela lasu pozostają pozostałe kwestie podniesione we wniosku i odwołaniu od decyzji organu I instancji takie jak: - pogorszenie sytuacji rodzinnej w związku z chorobą i niezdolnością do pracy Zbigniewa Grużewskiego; - deficyt użytków rolnych występujących w gospodarstwie inwestora; - możliwość realizacji projektu związanego z racjonalnym rozwojem rodzinnego gospodarstwa rolnego – produkcja zwierzęca; - brak możliwości nabycia gruntów na rolnych na wolnym rynku.

Wszystkie wyżej wymienione okoliczności wzięte pod uwagę łącznie nakazują przyjąć, iż w rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia ze szczególnie uzasadnioną potrzebą właściciela lasu. W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży okoliczności rozpatrywanej sprawy i wskazane przez wnioskodawcę powody przeważają nad zasadą ochrony i trwałości utrzymania lasu i dlatego postanowiło przychylić się do jego prośby o zmianę lasu o pow. 1,4860 ha na użytek rolny znajdującego się na działce nr 3/1 o pow. ogólnej 4,2007 ha, położonej w obrębie Osowiec, gm. Zbójna. .

Rozpatrując odwołanie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży wzięło pod uwagę że zmianę lasu zaaprobował również Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku stwierdzając w decyzji z dnia 1 marca 2023r. nr WSTII.420.2.2023.MM brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla tego przedsięwzięcia.

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży orzekło jak w sentencji.

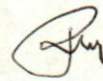
Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Strona ma prawo wniesienia skargi na niniejszą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, z powodu jej niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży. Wpis stały wynosi 200 zł. Strona ma możliwości ubiegania się o przyznanie prawa pomocy, które obejmuje zwolnienie od kosztów albo ustanowienie adwokata lub radcy prawnego.

Otrzymują:

1. Zbigniew Grużewski
2. Agnieszka Grużewska
3. Starosta Łomżyński
3. a/a.

Przewodniczący -



Członkowie -

