

II CZĘŚĆ SZCZEGÓLNA

WPLYW PRZEPISÓW SZCZEGÓLNYCH NA ZAGOSPODAROWANIE TERENU

Anna Fogel¹

WYMÓG UZYSKANIA ZGODY NA ZMIANĘ PRZEZNACZENIA GRUNTU LEŚNEGO NA CELE NIELEŚNE A ZAPISY W EWIDENCJI GRUNTÓW – UWAGI NA PRZYKŁADZIE TERENÓW ZADRZEWIONYCH I ZAKRZEWIONYCH

Słowa kluczowe: Ewidencja gruntów i budynków, las, ochrona gruntów rolnych i leśnych.

Uwagi wprowadzające

Lasy pełnią szczególną funkcję zarówno w społeczeństwie, gospodarce, jak i w systemie przyrodniczym. Z uwagi na różnorodne znaczenie od dawna są przedmiotem ochrony prawnej. Chociaż są odnawialnym zasobem środowiska, to z uwagi na ową szczególną funkcję w nauce prawa ochrony środowiska zaliczane są do dóbr publicznych².

Jednym z instrumentów zapewniających należytą ochronę zasobów leśnych jest ograniczanie możliwości zmiany ich przeznaczenia na cele nie-

¹ Dr Anna Fogel, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie, radca prawny.

² Szerzej: M. Woźniak, *Lasy w sferze środowiskowych dóbr publicznych przez pryzmat cech powszechności i użyteczności* (w:) red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, Wrocław 2015, s. 83-86. Odnośnie koncepcji dobra publicznego por. zwłaszcza: J. Korczak, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej* (w:) red. J. Zimmermann, *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 153-168.

leśne. Na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³ zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne może być dokonana wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz wymaga uprzedniej zgody właściwych organów. Nie jest zatem dopuszczalne dokonanie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych w drodze wydania decyzji o warunkach zabudowy⁴.

Pojęcie gruntów leśnych zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych z uwzględnieniem gruntów zadrzewionych i zakrzewionych

Podstawowe znaczenie dla określenia, czy w odniesieniu do danych gruntów ma zastosowanie wymóg dokonania zmiany ich przeznaczenia na cele nieleśne jest pojęcie „gruntów leśnych”. Zgodnie z art. 2 uogril gruntami leśnymi są grunty:

- 1) określone jako lasy w przepisach o lasach;
- 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej;
- 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Jednocześnie przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych inaczej określają pojęcie „gruntów rolnych”, gdyż w tym przypadku do gruntów rolnych zaliczone są nie tylko grunty spełniające określone cechy co do położenia lub funkcji produkcyjnej, ale również „grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne” (art. 2 ust. 1 pkt 1 uogril). Powyższa regulacja stanowi więc wprost odwołanie do ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z § 68 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵, grunty leśne dzielą się na: lasy, oznaczone symbolem – Ls oraz grunty zadrzewione i zakrzewione, oznaczone symbolem – Lz. Natomiast grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, oznaczone zostały

³ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161), dalej ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych lub uogril.

⁴ Por. m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2012 r., II OSK 761/11, szerzej: M. Karpiuk, *Normatywne aspekty ograniczenia przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*, Studia Iuridica Lublinsia, nr 20/2013, s. 71-82, A. Fogel, *Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*, Człowiek i Środowisko nr 4/2012.

⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. 2016 poz. 1034, z późn. zm.), dalej jako: rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia symbolem – Lzr i zaliczane są do gruntów rolnych.

Jest to zmiana wobec pierwotnego brzmienia tego przepisu. Do dnia 31 grudnia 2017 r. zbiorczą kategorią pojęciową określoną w art. 68 ust. 2 powyższego rozporządzenia były grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, które dzieliły się na

- 1) lasy, oznaczone symbolem – Ls,
- 2) grunty zadrzewione i zakrzewione, oznaczone symbolem – Lz, lub, w przypadku zadrzewień śródpolnych, zaistniałych na gruntach objętych klasyfikacją gleboznawczą – symbolem złożonym z liter „Lz” oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, np. Lz-R, Lz-Ł, Lz-Ps.

Wprowadzona w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków zmiana pozwoliła więc na odrębną klasyfikację gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych (Lzr) oraz poza takimi użytkami (Lz), ale jednocześnie włączyła grunty zadrzewione i zakrzewione do zbiorczej grupy gruntów leśnych w rozumieniu przepisów rozporządzenia. Prowadzi to do uznania, że w obecnym stanie prawnym w ewidencji gruntów grunty zadrzewione i zakrzewione zostały zaliczone do „gruntów leśnych”, choć nie są „lasami”. Wobec tego nasuwa się pytanie, jaka jest relacja „gruntów leśnych” w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do ewidencji gruntów i budynków.

Podział ten został doprecyzowany w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z którym grunty leśne obejmują:

- lasy – Ls (pkt 10), przy czym rozporządzenie wskazuje, że do lasów zalicza się grunty określone jako „las” w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶,
- grunty zadrzewione i zakrzewione – Lz (pkt 11), wskazując, że gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi są grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze niż 0,1000 ha, a także:
 - 1) tereny torfowisk, pokrytych częściowo kępami krzewów i drzew karłowatych;
 - 2) grunty porośnięte wikliną w stanie naturalnym oraz krzewiastymi formami wierzb w dolinach rzek i obniżeniach terenu;

⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (T. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 788, z późn. zm.), dalej jako: ustawa o lasach lub uol.

- 3) przylegające do wód powierzchniowych grunty porośnięte drzewami lub krzewami, stanowiące biologiczną strefę ochronną cieków i zbiorników wodnych;
- 4) jary i wąwozy pokryte drzewami i krzewami w sposób naturalny lub sztuczny w celu zabezpieczenia przed erozją, niezaliczone do lasów;
- 5) wysypiska kamieni i gruzowiska porośnięte drzewami i krzewami;
- 6) skupiska drzew i krzewów mające charakter parku, ale niewyposażone w urządzenia i budowle służące rekreacji i wypoczynkowi;
- 7) zadrzewione i zakrzewione tereny nieczynnych cmentarzy.

Analiza tych kategorii pokrycia terenu uwydatnia różnicę pomiędzy „lasem”, a „gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi”, między innymi poprzez wskazanie kryterium powierzchniowego. Jest to spójne z przywołanym wcześniej odwołaniem się przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do zdefiniowania pojęcia „lasu” w przepisach ustawy o lasach.

Pojęcie lasu zgodnie z ustawą o lasach

Zgodnie z art. 3 uol lasem w rozumieniu ustawy 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.

Pierwszy element definicji lasu jest związany z określoną powierzchnią. Ustawodawca bowiem wyraźnie wskazuje, że lasem jest określony grunt, który ma powierzchnię co najmniej 0,10 ha⁷. Drugi element dotyczy

⁷ Szeroko na temat uwarunkowań powierzchniowych lasu zob. M. Geszprych, *Identyfikacja lasu i indywidualnego gospodarstwa leśnego w polskim systemie prawnym – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska nr 2/2011, s. 12 i n., a także M. Geszprych, *Zrzeszenia leśne jako podmioty administrujące lasami – analiza aksjologiczno prawna*. Warszawa 2016, s. 31 i n.

związku tego gruntu z gospodarką leśną, względnie wykorzystywania dla potrzeb gospodarki leśnej: budynków i budowli, urządzeń melioracji wodnych, linii podziału przestrzennego lasu, dróg leśnych, terenów pod liniami energetycznymi, szkółek leśnych, miejsc składowania drewna, a także wykorzystywanych na parkingi leśne i urządzenia turystyczne⁸.

O powiązaniu z prowadzeniem gospodarki leśnej przesądza przy tym plan urządzenia lasu (w wersji pełnej lub uproszczonej), co prowadzi niektórych autorów wręcz do wniosku, że brak wskazania przez ustawodawcę aktu kreującego las pozwala na postawienie tezy, że takim aktem jest plan urządzenia lasu (albo uproszczony plan urządzenia lasu) względnie rozstrzygnięcie starosty albo nadleśniczego w przypadku planów, dla których wspomniane plany nie są sporządzane⁹. Jak jednak podnosi W. Radecki, nie może być sporządzony plan urządzenia lasu (lub uproszczony plan urządzenia lasu) ani wydana decyzja wyznaczająca zadania z zakresu gospodarki leśnej w odniesieniu do gruntu, który nie został uprzednio przeznaczony do produkcji leśnej. Rozwiązania należy szukać w przepisach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Założeniem generalnym wynikającym z art. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰ jest ustalenie, że przeznaczenie terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i dopiero jeżeli takiego planu nie ma – w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dlatego grunt może być przeznaczony do produkcji leśnej co do zasady tylko miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli dany teren nie jest takim planem objęty – decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dopiero potem jest miejsce na plan urządzenia lasu (lub uproszczony plan urządzenia lasu) lub decyzję wyznaczającą zadania z zakresu gospodarki leśnej i na samym końcu na zmianę w ewidencji gruntów¹¹. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym wskazywane jest również, że dopóki dany teren ujęty jest w planie urządzenia lasu lub uproszczonym planie urządzenia lasu jako las, nie jest dopuszczalna zmiana w innym postępowaniu ewidencyjnym określenia rodzaju użytku gruntowego na inny niż las¹².

⁸ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, 2010 Lex/El. Komentarz do art. 3.

⁹ Ł. Dybiński, *Prawne instrumenty ochrony lasów* (w:) red. B. Jeżyńska, E. Kruk *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 270.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.).

¹¹ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wyd. II, Lex/El. Warszawa 2017, Komentarz do art. 3.

¹² M.in. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2012 r. I OSK 355/11, CBOSA.

Należy zauważyć, że choć oba plany urządzenia lasu (pełny i uproszczony) nie mają charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, to pełny plan urządzenia nabywa takie właściwości, jeżeli stanie się częścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Inna sytuacja jest w przypadku uproszczonych planów urządzenia lasów, których ustalenia – podobnie jak i pełnych planów urządzenia lasu – odnośnie granic i powierzchni lasu są uwzględniane jedynie w ewidencji gruntów i budynków, a nie w planach zagospodarowania przestrzennego mających charakter prawa powszechnie obowiązującego¹³ (art. 20 uol). Skutkiem tego nie jest możliwe uwzględnienie w powszechnej ewidencji gruntów i budynków granic i powierzchni lasu, które nie wynikają z planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu¹⁴. Jednakże, ewidencja gruntów i budynków ma jedynie charakter techniczno-deklaratoryjny¹⁵, a organy ewidencyjne nie są uprawnione do weryfikacji dokumentów, na podstawie których dokonują zmian w ewidencji¹⁶. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2009 r.¹⁷, co do relacji lasu a gruntu zadrzewionego i zakrzewionego, w którym pierwszeństwo przed zapisami ewidencji gruntów dano właśnie planom urządzenia lasu.

Wpływ uznania za grunty leśne wobec obowiązku uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nieleśne

Do zaliczenia gruntów do gruntów leśnych w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a co z tym związane – obowiązku uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nieleśne, decydujące znaczenie mają przepisy ustawy o lasach (pomijając dwa ostat-

¹³ Wyrok SN z dnia 22 lutego 2001 r., III RN 203/00, CBOSA.

¹⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 września 2010 r., II SA/Ol 382/10, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2010 r., II SA/Wr 63/10, oraz wyroki NSA z dnia: 22 lutego 2012 r., I OSK 355/11, 6 czerwca 2008 r., I OSK 903/07 oraz 23 lipca 2008 r., I OSK 1077/07 i OSK 1072/07, CBOSA.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2010 r., I OSK 157/10, CBOSA.

¹⁶ M. Geszprych, *Wpływ gospodarki leśnej na kształtowanie ład przestrzennego w świetle przepisów administracyjno-prawnych – wybrane uwagi prawnego-akcjologiczne*, [w:] red. Fogel A., *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny*, Warszawa 2014, s. 108, por. również wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2011 r., I OSK 389/10, CBOSA.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2009 r., V CSK 353/08, www.saos.org.pl/judgments/89630, dostęp: dnia 2 stycznia 2018 r.

nie przypadki określone w art. 2 uogril – to jest grunty zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych).

Takie stanowisko potwierdza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2015 r.¹⁸ Jakkolwiek dotyczył on materii wyłączenia gruntów leśnych z produkcji. W uzasadnieniu tego wyroku NSA wskazał, że o tym czy dany grunt jest gruntem leśnym w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych decyduje wyłącznie to, czy spełnia on przesłanki z art. 3 uol w zw. z art. 2 ust. 2 pkt 1 albo pozostałe przesłanki z art. 2 ust. 2 pkt 2 lub 3 uogril.

Sformułowany powyżej wniosek dodatkowo potwierdza *a contrario* definicja pojęcia „gruntów rolnych” w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Skoro – jak już wskazano – gruntami rolnymi są grunty określone w ewidencji gruntów rolnych jako użytki rolne, a takiego odwołania do ewidencji gruntów w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie stosuje się w odniesieniu do gruntów leśnych, to należy uznać, że jest to świadomy zabieg ustawodawcy i pojęcie gruntów leśnych w rozumieniu tej ustawy powinno być dokonywane przez ustalenia przepisów ustawy o lasach.

Warto również nadmienić, że takie zróżnicowane skutki dla poszczególnych kategorii gruntów leśnych w ewidencji gruntów i budynków przewidują również przepisy ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym¹⁹. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 tej ustawy lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy – i takie grunty podlegają opodatkowaniu podatkiem leśnym.

Jak wskazuje M. Geszprych, relacje pomiędzy ewidencją gruntów i budynków, a obszarami leśnymi zostały wyznaczone w przepisach ustawy o podatku leśnym (art. 1 ust. 2) oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁰.

Pierwsza z regulacji wskazuje, że lasem są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji jako lasy, natomiast druga określa, że ewidencję, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów ustawy o lasach (art. 20 ust. 3a uol). Z powyższymi regulacjami kompatybilna jest norma z art. 20 ust. 2 uol nakazująca uwzględniać w ewidencji gruntów

¹⁸ II OSK 64/14, CBOSA.

¹⁹ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1821).

²⁰ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, z późn. zm.), dalej jako: upgik.

ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu. Autor ten stoi jednak na stanowisku, że ewidencja gruntów i budynków przesądza o tym, czy mamy do czynienia z gruntem leśnym, czy też nie. Poza tym nie powinno być żadnych wątpliwości z ustaleniem charakteru gruntu, dlatego, że ewidencja gruntów obligatoryjnie uwzględnia to co zostało ustalone w leśnych aktach planistyczno-urządzeniowych, jakimi są plany urządzenia lasu oraz uproszczone plany urządzenia lasu²¹.

Przywołane stanowisko budzi w mojej ocenie zasadnicze wątpliwości. Po pierwsze – już sama literalna wykładnia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych definiujących pojęcie gruntów leśnych – wyraźnie rozgranicza treść informacyjną zawartą w ewidencji gruntów i budynków od treści prawnej – wynikającej ze spełnienia przez określony teren ustawowej definicji lasu²². Omawiany w niniejszym artykule przykład gruntów zakrzewionych i zadrzewionych jest bardzo wyrazistym przykładem takiej konstrukcji prawnej. Po drugie, powszechnie znanym problemem jest znaczna nieaktualność ewidencji gruntów i budynków – często jako las figurują w niej tereny już zabudowane bądź duże połacie kilkudziesięcioletniego lasu nadal oznaczone są jako nieużytki albo grunty rolne. Zresztą M. Geszprych również zauważa, że częstokroć planów urządzenia lasu w ogóle nie ma, zaś na gruncie, który w ewidencji figuruje od wielu lat jako grunt leśny oznaczony symbolem „Ls”, od równie dawna znajduje się budynek mieszkalny, który w żadnym stopniu nie służy prowadzeniu gospodarki leśnej. Ewidencja gruntów według tego Autora nie zawsze odzwierciedla rzeczywisty stan faktyczny na gruncie. Problemem pragmatycznym jest tu brak sankcji prawnych dla realizacji art. 22 upgik, które zmuszałyby właściciela do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na leśny, w przypadku pokrycia gruntu rolnego drzewostanem²³.

Przedstawione zagadnienie ma więc bardzo doniosłe znaczenie praktyczne. Dokonanie bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zmiany przeznaczenia gruntu leśnego bez uzyskania uprzedniej zgody właściwego organu zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym

²¹ M. Geszprych, *Problemy leśnictwa w kontekście planowania przestrzennego – wybrane zagadnienia prawno-aksjologiczne*. [w:] red. Cieślak Z., Fogel A., *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010, s. 136.

²² Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2008 r., II SA/Gd 702/07, CBOSA.

²³ M. Geszprych, *op. cit.*, s.137.

zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części²⁴.

Wnioski

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że celowe jest doprecyzowanie relacji pomiędzy danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków a ustawową definicją gruntów leśnych. Omówiony przykład gruntów zadrzewionych i zakrzewionych wskazuje na rozdzielność obu kategorii pojęciowych. Dotychczasowe rozwiązania są nadmiernie skomplikowane, przez konstrukcję kolejnych odniesień do pojęć zawartych w różnych ustawach. Niezbędne jest również wprowadzenie mechanizmów zapewniających właściwą identyfikację gruntów leśnych – czy to w oparciu o instrumenty planistyczne z zakresu gospodarki leśnej, czy to dane ewidencyjne. Zarówno organy gminy, przystępując do sporządzania planów miejscowych oraz uchwalając te akty prawa miejscowego, jak i sami właściciele gruntów, powinni mieć pewność, jaki jest status prawny gruntów na ich nieruchomości, a co z tym związane – jakie są zasady zagospodarowania, w tym możliwości inwestowania.

Adres Autorki:

dr Anna Fogel

Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa

03-728 Warszawa, ul. Targowa 45

Requirement for permission to change the use of forest land for non-forest purposes and records in the land registry – comments on the example of wooded areas and bushy areas

Summary

The basic criterion for determining whether there should be a change in the use of forest land for non-forest purposes is the conceptual category of

²⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 marca 2014 r., II OSK 2730/13, CBOSA.

“forest land”. This category, according to the Act on the Protection of Lands, is not identical with forest land in the land and building register, but refers to the concept of forest in accordance with the Forestry Act, taking into account the surface criterion and connection with forest management. This leads to major practical difficulties, as it is usually the register of land and buildings that is the basic source of information on land cover. The above issue is illustrated by the issue of tree and bushy land discussed in the article, which despite the fact that they are forest land according to the records, do not constitute forests. In the author’s opinion, such lands do not require permission to change their purpose for non-forest purposes.