

Korespondencje.

Z dyskusji o dziwnej praktyce.

Numery 5, 7 i 11 „Akt. Wiadomości Leśniczych“ z roku 1938 przyniosły ciekawą dyskusję o dziwnej praktyce urzędów ochrony lasów. Wskutek pewnych faktów dyskusję można byłoby przenieść na teren Wielkopolski. Dlatego dyskusję tę przedłużam i opisuję metody postępowania władz ochrony lasów z Wielkopolski. Nie chcąc operować gołosłownymi rzeczami, biorę akta leśne jednego z majątków i zaczynam od roku 1927. Nie wybieram rażących wypadków, a opisuję takie, które charakteryzują całokształt sprawy.

Instytucją pracującą z oddaniem dla lasów jest Wydział Leśnictwa Wielkopolskiej Izby Rolniczej. Jest on wzorowo zorganizowany i może służyć przykładem dla powstających wydziałów innych Izb. Był pomimo tego zwalczany przez władze ochrony lasów, zamiast tworzyć wspólne ogniwo dla dobra lasów. Wśród ziemian i społeczeństwa W. I. R. miała taki szacunek i mir, że jej to nie szkodziło i pomimo stosunku ochrony lasów starała się zupełnie lojalnie pracować dążąc do wykonania ustawy leśnej.

Właściciel danego majątku powierzył wykonanie planu urzędniowego Izbie. Lasu posiadał około 300 ha. Z dużym nakładem prowadził gospodarkę leśną i zasługiwał na poparcie władz ochrony lasów.

W grudniu 1927 roku Izba złożyła plan do zatwierdzenia w Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu. W lutym 1928 r. Urząd Wojewódzki plan odrzucił. Orzeczenia władz winny składać się z przytoczonej podstawy prawnej, sentencji, uzasadnienia i klauzuli odwołaniowej; w danym orzeczeniu nie wskazano podstawy prawnej, a sentencja złała się z uzasadnieniem; ostatnie nie jest znowu zasadniczą wadą orzeczenia. Ważniejszą usterką było niewskazanie możliwości odwołania, oraz podstaw prawnych, na których oparto odrzucenie. Wskutek tego właściciel mógł nie wiedzieć, jakie posiada uprawnienie.

Dziwna, nie dziwna praktyka, ale była stosowana w gros wypadkach.

Można tłumaczyć się, że rozp. z dnia 22. III. 1928 r. o postępowaniu administracyjnym jeszcze nie było ważne; ale było wyjaśnienie do rozp. z dnia 24. VI. 1927, podające wzór orzeczeń władz, oraz istniały inne odpowiednie przepisy.

Omawiane orzeczenie w odpisie było przesłane właścicielowi, a w oryginale Izbie. Niekoniecznie to, lecz dla strony dobre. Właściwie strona w tym wypadku jest jedna, a Izba występowała w imieniu właściciela, więc mogło wystarczyć wysłanie jednego orzeczenia. Forma i styl następnego orzeczenia z października 1928 r., zupełnie odbiegają od ustalonych wzorów. Ważne już było

rozp. z dnia 22. III. 1928 r. i trzeba było co do formalnego postępowania trzymać się jego wytycznych a co do meritum treści — rozporządzenia z dnia 24. VI. 1927 r. Ani jedno ani drugie nie zostało uwzględnione.

Decyzje wydaje się dla strony, a polecenia do podwładnych. Decyzja z 1928 roku jest w pierwszej części poleceniem, gdyż „poleca“. Polecenie można uznać za sentencję decyzji, brak w takim razie podstawy prawnej, uzasadnienia i klauzuli odwołaniowej. Merytorycznie również orzeczenie jest dziwne, bo decyduje o planie, który ponownie jeszcze nie został złożony.

Druga część orzeczenia nie wnosi nic nowego, przytacza tylko treść art. 42 rozp. z dnia 24. VI. 1927; oczywiście, jak najwięcej można pouczać stronę o brzmieniu ustaw — to nigdy nie zaszkodzi.

Nieprzytoczenie klauzuli odwołaniowej w ogóle nie odbiera stronie prawa odwołania, strona może żądać przesłania jej objaśnienia o prawie odwołania. Czy to jednak wszyscy znają się dobrze na ustawach, przeważnie właściciele przyjmują podobne orzeczenia, jako wykluczające odwołania. Świadczy to o wysokiej lojalności wielkopolskich właścicieli lasów oraz osób i instytucji upoważnionych przez nich.

W roku 1929 Izba składa skorygowany plan, który w grudniu 1929 roku ponownie został odrzucony. Z orzeczenia przesłanego właścicielowi wynika, że zwrócono dla uzupełnienia, w orzeczeniu brak podstawy prawnej, uzasadnienia i klauzuli odwołaniowej; jak należało uzupełnić plan orzeczenie wcale nie podaje.

Izba Rolnicza niezwłocznie plan koryguje i wreszcie uzyskuje w r. 1930 zatwierdzenie. Dwa lata z górą czekano na zatwierdzenie. Orzeczenie władz zmienia projektowane terminy zalesień, wnosi dużo poprawek czerwonym atramentem; nie zawiera pomimo tego uzasadnienia, klauzuli odwołaniowej, oraz brak podstawy prawnej co do decyzji w sprawie zalesienia b. użytków rolnych.

Orzeczenie z r. 1932 stanowi pewną poprawę w postępowaniu władz ochrony lasów, gdyż podaje klauzulę odwołaniową, brak jednak w dalszym ciągu uzasadnienia.

Najlepszą konstrukcją prawną posiada orzeczenie z r. 1936; wydało je Starostwo. Formalnie jest napisane prawie bez zarzutu, nie dołączono tylko złożonej mapki do Starostwa z wpisaną decyzją, wiemy z praktyki jak ta okoliczność jest ważna. Dziwnym pozostaje, dlaczego orzeczenie w sprawie leśnej wyszło z referatu administracyjnego Starostwa, wskazuje na to przy znaku Nr litera „A“; przecież referat leśny w całej Polsce ma dużą literę „L“. Orzeczenie wydano w końcu czerwca 1936 r. w odpowiedzi na podanie z początku września poprzedniego roku; więc prawie w dziesięć miesięcy po złożeniu podania. Trochę długo czekał na odpowiedź właściciel. Tym bardziej było to niewskazane, że właściciel zgłosił do aprobaty władz projekt zalesienia gołych i lotnych piasków.

Według ustawy wnioski z zakresu administracji spraw wewnętrznych winny być załatwione w ciągu 3-ch miesięcy, a w ciągu 5 miesięcy wtedy o ile trzeba porozumieć się z inną władzą. Do wszystkich pozostałych spraw przedłuża się termin załatwienia do 6-ciu miesięcy. W razie niezłatwienia we wskazanym terminie strona może żądać przekazania sprawy w ciągu trzech dni do władzy wyższej. Widzimy, że termin 6 miesięczny dotyczył i wniosku właściciela z września 1935 r. Orzeczenie z roku 1936, zaznaczam, merytorycznie jest dobrze ułożone, wyrażę tylko żal, że nie może takie załatwienie wniosku służyć przykładem dla postępowania innych właścicieli. Kiedy drugi właściciel w tymże powiecie złożył wniosek o aprobatę projektu zalesienia nieużytków, nie wydano decyzji

załatwiającej wniosek, a zażądano złożenia planu urządzeniowego i to na grunty jeszcze nieleśne i niepodlegające rozp. z dnia 24. VI. 1927 r.

Na usprawiedliwienie ochrony lasów dodam, że na ogół orzeczenia odrzucające wnioski stron o zatwierdzeniu planów urządzeniowych nie szkodziły lasowi, częstokroć las nawet korzystał, jak np. z orzeczenia z roku 1928, nakazującego objąć planem niektóre nieużytki porośłe rzadko krzakami; właściciel te nieużytki samorzutnie zalesiał i ujęcie w planie ułatwiło mu gospodarczą kalkulację. Ujemną cechą dla dobra lasu było przetrzymywanie tak długo wniosków bez załatwienia. Inż. W ó j t o w i c z w „Nie tędy droga“ nadmienia, że wniesienie odwołania nie jest straszną rzeczą, bo władze ochrony lasów często udzielają właścicielom zezwolenia na wyręb w związku ze złożeniem do zatwierdzenia planu. Czynią to na podstawie art. 16 ustawy o ochronie lasów. Otóż art. 16 absolutnie nic nie ma wspólnego z planem i na jakiej podstawie jest on w tym wypadkach stosowany?

Intencja ustawodawcy była zupełnie inna; pierwsze rozporządzenie z r. 1927, jeszcze nie nowelizowane, przewidywało wyręby wyłącznie na zasadzie planów lub programów gospodarczych; wszelkie inne były bezprawne. Zachodziły wypadki w życiu, kiedy należało udzielić zezwolenia np. na pilną budowę mostku drogowego, wież triangulacyjnych itd.; korygowanie planu zajęłoby dużo czasu. Dlatego wprowadzono art. 16, lecz nie z tą myślą, aby go stale stosowano w normalnym załatwieniu spraw.

Użytkowanie lasu na zasadzie planu urządzeniowego jest przyrodzonym prawem właściciela; na to nie potrzeba łaski urzędu ochrony lasów w postaci stosowania art. 16; wyręb etatu nie jest szczególnie ważną jednorazową potrzebą gospodarczą właściciela lub szczególnym wymogiem w danej chwili interesu publicznego.

Jest to coroczna normalna potrzeba i w ogólnym interesie publicznym leży, żeby las dawał drewno i żeby przy tym zachować ciągłość i trwałość użytkowania.

Nie neguję potrzeby istnienia art. 16; solidaryzuję się również z drem K o r o t k i e w i c z e m, że wniesienie w interesie strony rekursu nie odbiera uprawnień art. 13 i nie może jej bić w postaci wstrzymania wyrębów do czasu załatwienia odwołania. Jeżeli strona nie otrzyma odpowiedzi na wniosek o zatwierdzenie planu urządzeniowego przed upływem 2-ch miesięcy od czasu złożenia planu — stronie wolno dokonać wyrębu rocznego etatu przewidzianego w planie; tak samo o ile strona odwoła się od poczynionych zmian w planie, wolno jej wykonać wyręb e t a t u z chwilą upływu 2 miesięcy od dnia złożenia planu I instancji i nieotrzymania w tym terminie odpowiedzi instancji drugiej. Wniesienie odwołania wstrzymuje wykonanie orzeczenia I instancji; tym samym wszelkie ograniczenia tego orzeczenia nie mają mocy wykonawczej i strona może wykonać wyręb w ramach rocznego etatu, przewidzianego w złożonym planie. Zakazywanie wyrębu rocznego etatu w związku ze złożeniem odwołania jest opacznym stosowaniem ustaw a udzielenie zezwolenia na podstawie art. 16 w niczym nie zmniejsza uprawnień strony co do wyrębu etatu po upływie 2 miesięcy od dnia złożenia planu.

Wracam do żądania władzy złożenia planu urządzeniowego na grunty porolne i nieużytki, zaprojektowane do zalesienia. Ustawa z r. 1928 jasno i niedwuznacznie mówi, że udziela się zezwolenia na wniosek strony, o planie urządzeniowym nie ma mowy; dopiero w razie udzielenia zezwolenia grunty te podpadają pod art. 10 ustawy z r. 1927.

Uzależnienie udzielenia zezwolenia od złożenia planu urządzeniowego jest bezpodstawne, jako leśnik i nie prawnik nazywam to odmową, uzasadnioną brakiem planu. Nie będzie to decyzja incydentalna, a główna. W takim razie trzeba dać stronie możliwość odwołania. Z zażalenia strona nie skorzystała; osobiście doradziłbym stronie sporządzenie planu, nie byłoby to sprzeczne z moją etyką zawodową, z drugiej strony zażalenie jeszcze by przedłużyło sprawę; tak i tak należałoby po uznaniu gruntów za leśne plan wykonać. Ważniejszym było niepotrzebne przewlekanie sprawy przez żądanie złożenia planu. Bardziej celowym i zgodnym z ustawą byłoby załatwienie wniosku o udzielenie zezwolenia i w tej lub drugiej decyzji zażądanie przedłożenia planu urządzeniowego na grunty objęte zezwoleniem i już leśne.

Zbędnym przecież jest wykonanie planu urządzeniowego na grunty nieleśne, na które strona może nie otrzymać zezwolenia.

Autor K. S. w „Sylwaniu“ Nr 5—6, r. 1938, str. 141 zajął stanowisko, że opracowanie planu urządzeniowego dla mających się zalesić nieużytków i b. roli z punktu widzenia fachowego jest niemożliwe, natomiast jest wskazane zaprojektowanie sposobu zadrzewienia.

Nowy plan urządzeniowy względnie uzupełnienie do istniejącego planu, które ma objąć b. rolę i nieużytki, byłby właściwie projektem zadrzewienia połączonym z wykonaniem dwóch map i dwóch opisów gleby z ewentualnym podziałem na poddziały oraz ustaleniem granic na gruncie.

Z punktu widzenia prawnego i fachowego plan urządzeniowy czy projekt zadrzewienia lepiej wykonać na grunty, na które właściciel otrzymał zezwolenie zalesienia czyli na grunty, jak to określił autor K. S., przeznaczone do zalesienia.

Do decyzji incydentalnej można zaliczyć np. pismo żądające złożenia dwóch map; klauzula odwołaniowa byłaby tu zbędna; samo przez się decyzja incydentalna sprzeczna z istotą rzeczy i ustawami może być zawsze zażalenie.

O ile by poznańska ochrona lasów w jednakowy sposób ustosunkowała się do wszystkich stron, postawiłbym wtedy tylko zarzut przesady w biurokracji i surowości. Innym urządzeniom nie należałoby udzielać poparcia aż do wpływania na właścicieli i pomocy w ściąganiu należności. Jeśli się stało to drugie — wtedy oprócz biurokracji i surowości można postawić więcej zarzutów. Surowość w wykonaniu ustaw w zaborze pruskim przyczyniła się do wzmocnienia poczucia prawnego w społeczeństwie, surowość w rzetelnym wykonaniu ustawy leśnej przyczyniłaby się do polepszenia gospodarki leśnej. „Dura lex, sed lex“ — mawiali rzymianie i taka zasada stanowiła potęgę Rzeczypospolitej Rzymskiej. Jednak surowość w Wielkopolsce jest przesadzona, byłaby ona właściwszą w b. zaborze rosyjskim.

Drugie odrzucenie planu z r. 1929 oparło się na błahych nieistotnych rzeczach np. obniżenie w kilku drzewostanach zadrzewienia i obliczenie ciągłości użytkowania na 150 lat itp. Dlaczego i z jakich powodów ma się obniżyć zadrzewienie z 0,8 na 0,7 nie wynika z protokołu badania lasu i aktów sprawy, właściwie mówi się tylko, że plan odrzucono dla uzupełnienia. W tym stanie żądane poprawki wynikają wyłącznie z toku sprawy. Jakże to doprawdy niezrozumiałe nie zadowalniać się stuletnią ciągłością a żądać 150-letniej i to w lesie o obszarze 300 ha. Leśnik urzędnik zwykle macha ręką i wykonuje takie żądania, nic to w ogólności planu nie zmienia i nie stanowi z nim organicznej całości, gorzej jest dla niego z długim przetrzymywaniem sprawy.

Często komisarze już na bryczce robią słuszne uwagi i dobry urzędnik zawsze skwapliwie skorzysta z podobnych wskazówek, traktując je, jako

koleżeńskie przypomnienia. Pragnieniem naszym jest i będzie lojalna współpraca komisarza i urzędnika, przyczyni się to zawsze do dobra lasu. Lecz gorąco i nieustannie będziemy protestować przeciwko niepotrzebnym utrudnieniom.

Mówiąc o konieczności umieszczania w końcu decyzji pouczenia o prawie odwołania, co jest niezbędne dla strony w wypadku całkowicie lub częściowo odmownego załatwienia, uwzględniam tę okoliczność, że decyzje dzielą się na główne i incydentalne. Decyzja główna załatwia istotę sprawy. Decyzję odrzucającą plan nazwiemy decyzją główną i od niej musi przysługiwać prawo odwołania; nie przytaczam tutaj numerów artykułów i ich treści, bo są to rzeczy stałej codziennej praktyki administracyjnej.

Częstokroć odrzucając plan urządzeniowy, poznańska ochrona lasów w motywach niezatwierdzenia przytacza jako błąd w planie — podanie terminów zalesień. Na str. 169 „Sylwana“ z r. 1937, seria B, autor J. L. wypowiedział się, że w planie upraw nie powinno się szczegółowo podawać terminów zalesień poszczególnych powierzchni, gdyż jest to niepotrzebnym a uciążliwym krępowaniem gospodarza. Istotnie, podawanie terminów zalesienia każdego podziału jest zbędnym utrudnieniem. Lecz podanie ogólnego terminu jest wymagane przez ustawę. Ochrona lasów poznańska nie wychodzi tutaj z punktu widzenia fachowego, staje natomiast na stanowisku, że wyznaczanie terminów może się odbywać wyłącznie z urzędu i plan upraw nic w ogóle o terminie nie powinien pisać. Tego jednak nie zakazuje żadna ustawa, odwrotnie, w art. 10 ustawy o ochronie lasów powiedziano: „Plan urządzenia winien przedstawiać zamierzone czynności gospodarcze co do miejsca i czasu“. Zalesienie jest taką czynnością gospodarczą i urzędnik na podstawie znajomości lasu może i winien projektować ogólne terminy zalesień. Art. 6 tejże ustawy wyznacza pewne zawile terminy, wolno więc urzędnikowi zastosować się do tych terminów, wyznaczyć również krótsze terminy lub w wypadkach uzasadnionych (patrz ustęp trzeci art. 6) prosić, czy projektować dłuższe terminy. W razie zaprojektowania dłuższych terminów władza może skrócić czas zalesienia, ale żaden przepis nie zabiera stronie prawa stawiania wniosku w planie co do terminu; przeciwnie, nakłada na stronę obowiązek terminowego zalesienia lub projektowania ich czasu i miejsca.

Dyskusja między inż. W ó j t o w i c z e m i drem K o r o t k i e w i c z e m dotyczyła tak subtelnej rzeczy, jak wykonanie orzeczenia, od którego strona odwołała się. Drowi K o r o t k i e w i c z o w i chodziło o naturalne prawo właściciela użytkownika lasu.

Szkoda, że ochrona lasów w Wielkopolsce przeważnie w ogóle nie daje prawa odwołania, wybrałem jeden majątek dla zobrazowania postępowania ochrony lasów, mniej więcej postępowano tak zawsze.

Plan czekał na zatwierdzenie z górą dwa lata, żadnego tymczasowego zezwolenia nie udzielono i nie poinformowano stronę o możliwości odwołania. Są to wypadki trochę bardziej drastyczne, niż te, o których pisze dr K o r o t k i e w i c z; swoją drogą teżę swą dr K o r o t k i e w i c z, jako prawnik, świetnie uzasadnił.

Natomiast moje wywody nie są wywodami prawnika, a leśnika-administratora. Wyjaśnienia lub sprostowania do mych uwag przyjmę z przyjemnością; wszelka rzeczowa krytyka staje się dla życia twórczą i oburzanie się na taką krytykę uważam za niewłaściwe.

Inż. Tadeusz Newelski.