

Prawne aspekty
zarządzania lasami
Skarbu Państwa

Katarzyna Leśkiewicz

Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa

Katarzyna Leśkiewicz

Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa [Legal aspects of management of the State Treasury-owned forests], Lublin 2019, ss. 274, ISBN: 978-83-66159-14-3

Stan prawny na 31 stycznia 2019 r.

Recenzenci:

dr hab. Jerzy Bieluk, prof. UwB

dr hab. Dorota Łobos-Kotowska, prof. UŚ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Prawa i Administracji [Adam Mickiewicz University, Faculty of Law and Administration], al. Niepodległości 53, 61-714 Poznań

*Wydanie książki sfinansowane przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*

Redaktor prowadzący:

Magdalena Głowacka

Redakcja i korekta:

Anna Baziór

Skład, łamanie i projekt okładki:

Marta Krysińska-Kudlak

*@Copyright by Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie*

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Printed in Poland

Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe

Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji

20-209 Lublin, ul. Projektowa 4

tel.: +48 81 749 17 77, fax: + 48 81 749 32 13

www.wsei.lublin.pl

ISBN: 978-83-66159-14-3

Spis treści

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Rozdział I

Rozważania wprowadzające	13
1. Określenie tematyki badawczej	13
2. Ocena stanu badań	15
3. Uzasadnienie wyboru tematyki badawczej	19
4. Cel pracy, wyjściowe założenia badawcze i główne wątki problemowe	23
5. Uzasadnienie przyjętej struktury pracy i metody badawcze	28

Rozdział II

Zarządzanie lasami – pojęcie, uwarunkowania globalne, regionalne i lokalne	30
1. Pojęcie zarządzania w naukach ekonomicznych, leśnych i prawnych	30
2. Czynniki kształtujące zarządzanie lasami	40
3. Globalne standardy dobrego zarządzania lasami	48
4. Unijne i krajowe uwarunkowania zarządzania lasami państwowymi	52

Rozdział III

Las i jego funkcje oraz trwale zrównoważona gospodarka leśna z perspektywy prawnej i naukowej	63
1. Las jako ekosystem przyrodniczy i termin języka prawnego	63
2. Funkcje lasu jako przedmiot ochrony prawnej w ujęciu nauk leśnych i ekonomicznych	78
3. Funkcje lasu według ustawodawcy i przedstawicieli nauk prawnych	81
4. Postulaty nauk leśnych dotyczące funkcji lasów	83
5. Prawne pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej	85

Rozdział IV

Zarządzanie lasami w wybranych państwach Unii Europejskiej	95
1. Zarządzanie lasami w świetle ustawodawstwa Niemiec	95
2. Prawna regulacja zarządzania lasami w Finlandii	99
3. Zarządzanie lasami w Szwecji	108
4. Zarządzanie lasami państwowymi w świetle regulacji austriackiej	110

Rozdział V

Status prawny i misja Państwowego Gospodarstwa Leśnego

Lasy Państwowe	113
1. Prawno-historyczne uwarunkowania zarządzania lasami państwowymi	113
2. Sytuacja prawno-organizacyjna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	129
3. Charakterystyka zadań i kompetencji w sferze zarządu lasami Skarbu Państwa	135
4. Misja i funkcje Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	139

Rozdział VI

Zasady zarządzania lasami Skarbu Państwa	145
1. Zasady o charakterze systemowym dotyczące zarządzania lasami	145
1.1. Ostrożne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych w świetle TFUE	145
1.2. Zasady rangi konstytucyjnej	146
2. Zasady związane z zaliczeniem lasów państwowych do kategorii strategicznych zasobów naturalnych kraju	146
2.1. Zasada gospodarowania zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju	147
2.2. Zasada nieodpłatności świadczeń pozaprodukcyjnych zasobów naturalnych Skarbu Państwa na potrzeby własne ludności (rekreacja oraz niekomercyjny zbiór runa leśnego) oraz zasada korzystania z zasobów przez ludność	147
2.3. Zasady utrzymywania, powiększania i doskonalenia zasobów odnawialnych	148
2.4. Zasada wyłączenia lasów Skarbu Państwa z przekształceń własnościowych	149
2.5. Zasada ochrony i wyceny mienia	149
3. Zasady związane z gospodarką leśną	150
3.1. Zasada powszechnej ochrony lasów	150
3.2. Zasada trwałości utrzymania lasów	150
3.3. Zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów	151
3.4. Zasada powiększania zasobów leśnych	152
3.5. Zasada przeciwdziałania nielegalnemu pozyskiwaniu drewna	152
3.6. Rozliczanie wyników leśnictwa w udziale zmniejszania konsekwencji klimatycznych	153
4. Inne zasady związane z gospodarką leśną uregulowane w ustawie o lasach	154

Rozdział VII

Organizacyjne instrumenty zarządzania lasami państwowymi	155
1. Działalność administracyjna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	155
2. Akty kierownictwa wewnętrznego w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	157
3. Finansowe instrumenty organizacyjne w zarządzaniu lasami państwowymi	159
4. Instrumenty organizacyjne zasobów ludzkich	162

Rozdział VIII

Instrumenty planowania i realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej ..	165
1. Inwentaryzacje lasów	165
2. Plan urządzenia lasu	166
3. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego i decyzje w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji leśnej	173
4. Oceny oddziaływania na środowisko	176
5. Plany zadań ochronnych i plany ochrony	178
6. Nakazy i zakazy w zakresie dobrych praktyk	181
7. Decyzja w sprawie uznania lasu za „las ochronny”	182
8. Leśne kompleksy promocyjne	182
9. Plany rozliczeń emisji gazów cieplarnianych i pochłaniania dla lasów oraz produktów z pozyskanego drewna w krajach UE	185

Rozdział IX

Instrumenty kontroli i nadzoru w zakresie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej	191
1. Zatwierdzenie planów urządzenia lasu	191
2. Środki kontroli i nadzoru nad legalnością pozyskiwania drewna i obrotu drewnem	192
2.1. Zezwolenia FLEGT w obrocie drewnem	198
2.2. Ocena zgodności surowca drzewnego i produktów pochodnych	202
2.3. Sankcje za naruszenia wymogów rozporządzeń nr 2173/2005 oraz 995/2010	207
3. Władcze uprawnienia i kompetencje Służby Leśnej i Straży Leśnej	211

Rozdział X

Instrumenty wykonywania prawa własności oraz nadzoru właścicielskiego w odniesieniu do mienia objętego zarządem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	214
1. Instrumenty wyposażania w nieruchomości jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	214

1.1. Nabywanie nieruchomości przez jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	216
1.2. Prawo pierwokupu oraz prawo wykupu przysługujące jednostkom organizacyjnym Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	218
1.3. Inne podstawy nabywania nieruchomości	220
2. Instrumenty zbywania nieruchomości i ruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	221
2.1. Umowa sprzedaży	221
2.2. Umowa zamiany	226
2.3. Umowa o nieodpłatne przekazanie	226
2.4. Przejście nieruchomości w trwały zarząd z mocy prawa	226
2.5. Wyłączenie z zarządu	228
3. Instrumenty korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa	228
3.1. Umowa o przeniesienie zarządu	228
3.2. Przekazanie w użytkowanie wieczyste	228
3.3. Umowy najmu i dzierżawy	230
3.4. Ograniczone prawa rzeczowe	231
3.5. Tworzenie i przystępowanie do spółek	236
3.6. Określanie warunków zapewnienia umieszczenia na nieruchomościach obiektów i infrastruktury telekomunikacyjnej	237
4. Instrumenty nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa w ramach zarządu lasami	237
Rozdział XI	
Rozważania końcowe	240
1. Podsumowanie rozważań	240
2. Postulaty <i>de lege ferenda</i>	253
Wykaz literatury	256
Summary: Legal aspects of management of the State Treasury-owned forests ...	273

Wykaz skrótów

CBOSA	—	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
DGLP	—	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
Dz.P.P.P.	—	Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz.U.	—	Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	—	Dziennik Urzędowy
FAO	—	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa)
k.c.	—	ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1025
k.k.	—	ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1600
Konstytucja RP	—	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483
k.p.a.	—	ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096
LP	—	Lasy Państwowe
M.P.	—	Monitor Polski
NSA	—	Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	—	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PGL LP	—	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
Prawo ochrony środowiska	—	ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2018, poz. 799
Prawo wodne	—	ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2268
Prawo zamówień publicznych	—	ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1986
PUL	—	plan urządzenia lasu

PUZP	—	Ponadzakładowy Układ Zbiorowy Pracy dla pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Warszawa, 29 stycznia 1998 r., zawarty między Dyrektorem Generalnym LP w imieniu pracodawców wchodzących w skład PGL LP a Komisją Krajową Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” z siedzibą w Gdańsku w imieniu pracowników zatrudnionych w PGL LP
RDLP	—	regionalna dyrekcja Lasów Państwowych
rozporządzenie nr 2018/841	—	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE, Dz.Urz. L 156 z 19.06.2018, s. 1–25
rozporządzenie nr 2018/842	—	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań w dziedzinie klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013, Dz.Urz. L 282 z 19.10.2016, s. 26, ze zm.
rozporządzenie nr 2173/2005	—	rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT, Dz.Urz. UE L 347 z 30.12.2005, s. 1, ze zm.
rozporządzenie nr 995/2010	—	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna, Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010, s. 23, ze zm.
rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków	—	rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 21 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, t.j. Dz.U. 2019, poz. 393
SA	—	sąd apelacyjny
SN	—	Sąd Najwyższy

SO	—	sąd okręgowy
TFUE	—	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2
t.j.	—	tekst jednolity
TK	—	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	—	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	—	Unia Europejska
ustawa o finansach publicznych	—	ustawa z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2017, poz. 2077
ustawa o gospodarce nieruchomościami	—	ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2204
ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego	—	ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1405
ustawa o lasach	—	ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2129
ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych	—	ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1161
ustawa o ochronie przyrody	—	ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1614
ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	—	ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1945
WSA	—	wojewódzki sąd administracyjny

Rozważania wprowadzające

1. Określenie tematyki badawczej

Przedmiotem rozważań niniejszej monografii są prawne aspekty zarządzania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Zawarty w tytule pracy termin „zarządzanie” pochodzi od słowa zarządzać¹, które oznacza „sprawowanie zarządu”²; posługują się nim nauki prawne³, ekonomiczne⁴ czy leśne⁵. W zależności od tego, jakiej sfery życia społecznego zarządzanie dotyczy, wyróżnia się np.: zarządzanie publiczne⁶, zarządzanie środowiskiem⁷, zarządzanie nieruchomościami⁸. Wyrażenie „zarządzanie lasami” jest tłumaczeniem angielskiego *forest governance*, powszechnie używanego w dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa dotyczących lasów i należący do kanonu podstawowych pojęć z tego zakresu⁹.

¹ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zarzadzanie.html>, dostęp 12 stycznia 2019.

² Występuje zwłaszcza w art. 4 ust. 1 ustawy o lasach.

³ Por. M. Paradowski, M. Machoń, *Administracja leśna przykładem strukturalnej niejednolitości*, Roczniki Administracji i Prawa, t. 13, 2013, s. 148, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-73b824ef-5d23-4c1f-94e9-7c71ca003a66/c/Paradowski_i_Machon.pdf, dostęp 15 grudnia 2018.

⁴ Por. K. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne*, w: *Zarządzanie publiczne: koncepcje, metody, techniki*, Studia Ekonomiczne 2013, nr 169/14, s. 199–204, http://www.sbc.org.pl/Content/91166/SE_169.pdf, dostęp 14 sierpnia 2017.

⁵ T. Żylicz, *Zarządzanie w leśnictwie. Problem prywatyzacji*, *Zarządzanie Publiczne* 2012, nr 2(20), s. 5–12.

⁶ W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, *Nauki o Zarządzaniu. Management Sciences* 2014, nr 4(21), s. 86–97 i n., DOI: 10.15611/noz.2014.4.07, dostęp 14 sierpnia 2017.

⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015; M. Górski, *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014, s. 75–102.

⁸ E. Bończak-Kucharczyk, *Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2008.

⁹ *Forest governance and climate-change mitigation*, Published by FAO and ITTO 2009, <http://www.fao.org/forestry/19488-0a2b1be34bcc2f24f780036ed0c5f9d69.pdf>, dostęp 21 września 2018. Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa wskazuje, że „dobre zarządzanie lasami charakteryzuje się przewidywalnym, otwartym

Jest ono odnoszone nie tylko do lasów w rozumieniu ustawy o lasach, lecz także do innych składników mienia Skarbu Państwa¹⁰.

Ograniczenie rozważań tylko do lasów Skarbu Państwa jest celowe i uzasadnione, w Polsce bowiem dominuje ta forma ich własności. Ustawodawca zaliczył je bowiem do „strategicznych naturalnych zasobów narodowych”¹¹. Zarządzanie lasami państwowymi powierzono Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe, które prowadzi gospodarkę leśną, gospodaruje gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzi ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustala jego wartość¹². Istotny obszar ustawowego zarządu lasami wypełniać winna realizacja zrównoważonej gospodarki leśnej. Lasy to z jednej strony zasoby środowiska, a z drugiej – przedmiot własności Skarbu Państwa, dlatego zarządzanie lasami obejmuje – w rozważanym tu zakresie – zarządzanie zasobami środowiska oraz mieniem Skarbu Państwa.

Obszar badań pracy wyznaczają przepisy prawa unijnego i krajowego. Gdy chodzi o te pierwsze, wskazać należy przede wszystkim regulacje dotyczące przeciwdziałania zjawisku nielegalnego pozyskiwania drewna i handlu nim¹³, a także skoncentrowane na redukcji emisji gazów cieplarnianych, a więc związane z polityką klimatyczną UE¹⁴. Natomiast wśród aktów prawa krajowego wymienić należy przede wszystkim ustawę o lasach, ustawę o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹⁵ i ustawę o ochronie przyrody¹⁶. W pracy sięgnięto również do dokumentów *soft law*¹⁷,

i świadomym kształtowaniem polityki opartym na przejrzystych procesach”, oparte także na zawodowym charakterze działalności i odpowiedzialności oraz udziale społeczeństw obywatelskich w podejmowaniu decyzji dotyczących lasów.

¹⁰ Art. 4 ust. 3 ustawy o lasach.

¹¹ Ustawa z 6 lipca 2001 r. zachowaniu narodowego charakteru zasobów naturalnych kraju, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1235 ze zm. (dalej jako: ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych).

¹² Art. 4 ust. 3 ustawy o lasach.

¹³ Np. rozporządzenie nr 2173/2005 oraz rozporządzenie nr 995/2010.

¹⁴ Np. rozporządzenie nr 2018/842; decyzja Rady (UE) 2016/1841 z 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz.Urz. L 282 z 19.10.2016, s. 1.

¹⁵ Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.

¹⁶ Ustawa o ochronie przyrody.

¹⁷ Zob. np. Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. [bez odniesienia do Komitetu Głównego (A/70/L.1)] 70/1. Przekształćmy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf, dostęp 29 kwietnia 2018; por. Załącznik do uchwały nr 213 Rady Ministrów z 6 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia „Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020”, M.P. 2015, poz. 1207; Framework for assessing and monitoring forest governance, The Program on Forests (PROFOR) Food and Agriculture Organization of the United

w tym strategii i planów dotyczących zarządzania lasami o charakterze międzynarodowym¹⁸.

2. Ocena stanu badań

Zarządzaniu lasami Skarbu Państwa poświęcono niewiele uwagi w polskiej literaturze prawniczej. Problematyka określona w tytule pracy nie doczekała się dotychczas opracowania w formie monografii, a istniejące prace dotyczą wybranych zagadnień związanych z zarządzeniem lasami Skarbu Państwa, np.: gospodarki leśnej i gospodarowania zasobami środowiska. Wśród nich do najważniejszych publikacji należą zwłaszcza prace W. Radeckiego¹⁹ i A. Habudy²⁰, a także B. Rakoczego²¹. Najnowsze opracowanie B. Rakoczego *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim* koncentruje się przede wszystkim na egzekucie tekstu prawnego – definicji wskazanych pojęć, dlatego też nie wyczerpuje prawnej problematyki zarządzania lasami.

W literaturze stosunkowo często podejmuje się wątek gospodarki leśnej w kontekście regulacji prawa ochrony środowiska, a w tym gospodarowania zasobami środowiska²², różne są jednak perspektywy postrzegania zarządzania zasobami leśnymi. Niektórzy autorzy analizują to zagadnienie w świetle przepisów o ochronie przyrody²³. Należy mieć na uwadze, że wykorzystywanie zasobów środowiska nazywane jest „gospodarowaniem”, a pojęcie to odnosi się zarówno do elementów przyrodniczych, jak i poszczególnych zasobów środowiska²⁴, w szczególności w leśnictwie, podobnie

Nations Rome, 2011, FAO 2011, s. 12. <http://www.fao.org/climatechange/27526-0cc61ecc-084048c7a9425f64942df70a8.pdf>, dostęp 21 września 2018, s. 31 i 32.

¹⁸ Np. Sustainable Forest Management, UN 2008, Resolution 62/98. Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Second Committee (A/62/419 (Part I))], Sixty-second session Distr.: General 31 January 2008 Agenda item 54, <http://www.fao.org/forestry/14717-03d86aa8c1a7426cf69bf9e2f5023bb12.pdf>, dostęp 29 kwietnia 2018.

¹⁹ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2017, Lex.

²⁰ A. Habuda, W. Radecki, *Zarządzanie lasami*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016, s. 263 i n.

²¹ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011; idem, *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014, s. 20; idem, *Plany zadań ochronnych a plany urządzania lasu*, w: *Wybrane problemy zarządzania obszarami Natura 2000*, pod red. B. Rakoczego, Poznań 2013, s. 69–79; idem, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, Warszawa 2018.

²² B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania zasobami...*, s. 20.

²³ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania...*, s. 39. Autorka rozróżnia przedmiot ochrony przepisów o ochronie przyrody i ochrony środowiska, wskazując, że w prawie ochrony środowiska jest nim człowiek i potrzeby człowieka, a w prawie ochrony przyrody – środowisko przyrodnicze, sama przyroda.

²⁴ Ibidem.

jak w rolnictwie, łowiectwie czy rybołówstwie²⁵. W niektórych publikacjach używa się terminu „zarządzanie” odnoszonego do „spraw środowiska”, bez jego bliższego uściślenia²⁶. Należy także wspomnieć o podnoszonych w piśmiennictwie aspektach użytkowej ochrony zasobów biosfery²⁷. W tym miejscu należy zaznaczyć, że gospodarowanie zasobami środowiska jest zagadnieniem węższym aniżeli „zarządzanie lasami” i z racji wspomnianych istniejących opracowań nie będzie przedmiotem badań w niniejszej pracy, a jedynie punktem odniesienia podczas rozważań zagadnień związanych z tematyką zarządzania lasami.

Drugi obszar zainteresowania literatury prawniczej z zakresu zarządzania lasami dotyczy sytuacji prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i gospodarowania lasami jako mieniem Skarbu Państwa. W tym względzie należy wskazać publikacje M. Tyburka²⁸ czy J. Pakuły²⁹, a także opracowania zbiorowe³⁰ (w tym także materiały pokonferencyjne³¹). Ponadto status Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe stanowi przedmiot opracowań historycznych, w tym autorstwa J. Brody³² – przedstawił on podstaw funkcjonowania i struktury „administracji leśnej” w Polsce przedrozbiorowej, w dwudziestoleciu międzywojennym oraz w PRL. Książka ta dotyczy zatem nieaktualnych już uwarunkowań prawnych i społeczno-gospodarczych. Inną publikacją z lat dziewięćdziesiątych XX w. o znaczeniu historycznym jest praca K. Heymanowskiego³³. Rozważania autora

²⁵ R. Stec, w: B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 42; zob. także B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 237.

²⁶ M. Górski, *Zarządzanie sprawami środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014, s. 78–107.

²⁷ Zob. np. J. Miłkowska-Rębowska, *Ochrona użytkowa zasobów biosfery*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014, s. 587.

²⁸ M. Tyburek, *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011, s. 118–145.

²⁹ J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011, s. 79–95.

³⁰ Np. *Wybrane problemy zarządzania obszarami Natura 2000*, pod red. B. Rakoczego, Poznań 2013; *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska: korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014.

³¹ Np. J. Zięty, *Szczególny sposób oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste przez PGL Lasy Państwowe*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 4, s. 55–60; W. Radecki, *Status prawny służb przyrodniczych*, Prokuratura i Prawo 2001, nr 9, s. 22–39; B. Rakoczy, *Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego jako powodowie w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. 22, 2009, s. 207–215; W. Radecki, *Miejsce lasów i gospodarki leśnej w strukturze prawa w Polsce w ujęciu historycznym*, w: *Konferencja naukowa: „Społeczny wymiar lasów”*, Warszawa, Uniwersytet Warszawski, 22 kwietnia 2005 roku, Warszawa 2005, s. 31–51; J. Szachułowicz, *Obrót lasami*, Przegląd Sądowy 1995, nr 3, s. 36; A. Król, *Opieka państwa nad lasami prywatnymi w Polsce*, *Ochrona Środowiska Prawo i Polityka* 2003, nr 3(33), s. 32–43.

³² J. Broda, *Zarys historii gospodarstwa leśnego w Polsce*, Warszawa 1988.

³³ K. Heymanowski, *Zarys organizacji i zarządzania w leśnictwie*, Warszawa 1989.

dotyczyły struktur organizacyjnych i ich cech w odniesieniu do leśnictwa, koncepcji zarządzania i organizacji Lasów Państwowych, jednakże miały one raczej charakter opisu regulacji prawnej aniżeli rozważań problemowych. Niewątpliwą zaletą wymienionej pracy było opracowanie wątków zarządzania leśnictwem, m.in. w niektórych krajach „kapitalistycznych”³⁴.

Inne prawnicze publikacje koncentrują się głównie na gospodarce nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³⁵. Pozycje, które warto w tym miejscu wymienić, to opracowania autorstwa R. Pessela³⁶, i S. Rudnickiego³⁷, Z. Truszkiewicza³⁸, a także M. Geszprycha³⁹. Gospodarowanie zasobami leśnymi w przywołanych pracach jest ujmowane przede wszystkim z perspektywy wykonywania prawa własności nieruchomości oraz form prawnych gospodarowania mieniem i z nimi wiąże się określone zasady gospodarowania, sposoby wykonywania prawa własności, organizację gospodarowania nieruchomością, obrót cywilnoprawny i inne zagadnienia⁴⁰. Poczynione spostrzeżenia dotyczą charakterystyki prawidłowości występujących w ustawodawstwie dotyczącym między innymi lasów, mogą więc również stanowić punkt wyjścia pogłębionych badań we wskazanym zakresie.

Problematyka zarządzania lasami była przedmiotem prac związanych z przygotowaniem Narodowego Programu Leśnego⁴¹, w ramach którego doczekała się opracowań w zakresie szczegółowych zagadnień widzianych z perspektywy różnych nauk, zwłaszcza leśnych. Efektem tych prac są opracowania zbiorowe, np. *Lasy i gospodarka leśna jako narzędzia kształtowania środowiska naturalnego i ochrony przyrody* pod

³⁴ Ibidem, s. 276.

³⁵ J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2015, Legalis; *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, pod red. D. Pęchorzewskiego, wyd. 3, Warszawa 2014, Legalis; *System prawa prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2013; *Biegły w postępowaniu cywilnym i karnym. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory pism procesowych*, pod red. K. Flagi-Gieruszyńskiej, Warszawa 2017, Legalis.

³⁶ R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 22.

³⁷ S. Rudnicki, *Mienie*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, s. 22.

³⁸ Z. Truszkiewicz, *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, pod red. J. Bieluka et al., Białystok 2012, s. 318.

³⁹ Zob. np. M. Geszprych, *Identyfikacja lasu i indywidualnego gospodarstwa leśnego w polskim systemie prawnym – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2011, nr 2, s. 10 i n.

⁴⁰ R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 77–322.

⁴¹ *Narodowy Program Leśny. Synteza, Programy, wprowadzenia, podsumowania i rekomendacje ośmiu paneli ekspertów: klimat, wartość, dziedzictwo, ochrona, rozwój, organizacja, współdziałanie, nauka*, Sękocin Stary, 18 czerwca 2013–8 grudnia 2015 roku, oprac. K. Rykowski, Instytut Badawczy Leśnictwa 2016, s. 170, <http://www.npl.ibles.pl/sites/default/files/synteza.pdf>, dostęp 14 lipca 2017 (dalej jako: *Materiały z prac nad NPL*).

red. Z. Borowskiego i K. Rykowskiego⁴² czy K. Gruszeckiego⁴³. Należy podkreślić istotny wpływ tych publikacji na rozwój badań nad problematyką zarządzania lasami w Polsce. Jednakże wskazane studia także nie obejmują wszystkich zagadnień związanych tematyką pracy.

Kwestie związane z zarządzaniem lasami są przedmiotem szerokiego zainteresowania w literaturze zagranicznej, nie tylko prawniczej⁴⁴. Wymienić należy poświęconą zarządzaniu lasami publikację H.A. Meyera, A.B. Recknagela i D.D. Stevensona⁴⁵ oraz pracę J.J. Landsberga i S.T. Gowera⁴⁶, a także artykuły⁴⁷, w których podkreśla się w szczególności potrzebę adaptacji zarządzania lasami między innymi do zmian klimatycznych (np. artykuł A. Boltego⁴⁸ albo prace zbiorowe związane z zarządzaniem lasami w kontekście ochrony bioróżnorodności⁴⁹). Z kolei wśród publikacji włoskojęzycznych wskazać należy np. publikacje N. Ferucci, w tym pracę zbiorową

⁴² *Lasy i gospodarka leśna jako narzędzia kształtowania środowiska naturalnego i ochrony przyrody: materiały czwartego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym* Ochrona 24 czerwca 2014 roku, pod red. Z. Borowskiego i K. Rykowskiego, Sękocin Stary 2015; *Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów: materiały drugiego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym „Wartość”*, Sękocin Stary, 15 października 2013 roku, pod red. P. Gołos, A. Kaliszewskiego, K. Rykowskiego, Sękocin Stary 2014.

⁴³ Np. K. Gruszecki, *Przekwalifikowanie zadrzewienia na las*, Zieleń Miejska 2011, nr 9, s. 56.

⁴⁴ Np. A. Wells, D. Brown, *Illegal logging: who gains from tighter controls*, Opinions, Overseas Development Institute, July 2004, <http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/22768/1/Illegal%20logging%20who%20gains%20from%20tighter%20controls.pdf?1>, dostęp 1 października 2017; T.M. Li, *Practices of assemblage and community forest management*, Economy and Society, vol. 36, 2007, issue 2, <http://dx.doi.org/10.1080/03085140701254308>, dostęp 1 października 2017.

⁴⁵ H.A. Meyer, A.B. Recknagel, D.D. Stevenson, *Forest Management*, 2nd ed., New York 1961.

⁴⁶ J.J. Landsberg, *Application of Physiological Ecology to Forest Management*, San Diego 1997.

⁴⁷ Np. O.J. Lynch, *Law, pluralism and the promotion of sustainable community-based forest management*, Unasylva – No. 194 <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/8428/Law%2c%20Pluralism%20and%20the%20of%20Sustainable%20Community-based%20Forest%20management.pdf?sequence=1&isAllowed=yl%20Promotion>, dostęp 1 października 2017; K.A. McGinley, F.W. Cabbage, *Examining forest governance in the United States through the Montréal Process Criteria and Indicators Framework*, International Forestry Review, vol. 19, 2017, issue 2, s. 192–208, <https://doi.org/10.1505/146554817821255123>, https://data.fs.usda.gov/research/pubs/iitf/ja_iitf_2017_McGinley002.pdf, dostęp 21 września 2018.

⁴⁸ A. Bolte, *Adaptive forest management in central Europe: climate change impacts, strategies and integrative concept*, Scandinavian Journal of Forest Research, vol. 24, 2009, issue 6, <http://dx.doi.org/10.1080/02827580903418224>, dostęp 1 października 2017.

⁴⁹ M. Lindner, T. Suominen, *Towards a sustainable bioeconomy*, Scandinavian Journal of Forest Research, vol. 32, 2017, issue 7, s. 549–550, <http://dx.doi.org/10.1080/02827581.2017.1288826>, dostęp 1 października 2017; *Evaluation of the Impact of Forest Management Practices on Biological Diversity in Central Europe. A Case Study on Polish Forest Act and Other Regulations*, pod red. K. Rykowski, G. Matuszewski, E. Lenart, Warsaw 1999.

pod redakcją tej autorki⁵⁰, oraz liczne artykuły⁵¹, w szczególności takich badaczy, jak: S. Romano, M. Cozzi, G. Ventura i M. Viccaro⁵². Na uwagę zasługują również publikacje hiszpańskojęzyczne, w szczególności F. Lópeza Ramóna i P. Antonia Tiscara Olivera⁵³.

Dorobek nauk prawnych w zakresie prawnych aspektów zarządzania lasami Skarbu należy ocenić jako skromny.

3. Uzasadnienie wyboru tematyki badawczej

O wyborze tematyki określonej w tytule pracy zdecydowały przede wszystkim względy poznawcze, społeczno-gospodarcze, a także praktyczne i teoretyczne.

Gdy chodzi o te pierwsze, wskazać należy, że istnieje potrzeba pogłębionej analizy regulacji prawnej dotyczącej „narzędzi” zarządzania lasami, albowiem jak dotąd nie zostały one poddane badaniu z punktu widzenia zapewnienia realizacji zrównoważonej gospodarki leśnej. W szczególności leśnictwo włączone zostało w ramy polityki klimatyczno-energetycznej UE. Przynależy ono do sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (dalej jako: LULUCF)⁵⁴. Sektor LULUCF ma przyczynić się do osiągnięcia unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także długoterminowych celów klimatycznych Porozumienia paryskiego⁵⁵, zakładających osiągnięcie do 2030 r. co najmniej 40-procentowej redukcji. Zauważa się jednak, że emisje i pochłanianie związane z gruntami leśnymi zależą od szeregu czynników naturalnych, dynamicznych cech lasu, a także przeszłych

⁵⁰ *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, pod red. N. Ferucci, Torino 2015.

⁵¹ Np. A. Germanò, *Il bosco e la sua funzione ambientale (ovvero, del Codice forestier francese del 2012)*, w: *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 1: *Diritto Agrario e Agroambientale*, Napoli 2014, s. 445–452; L. Palloni, *Il ruolo delle foreste nella lotta al global warming e la sostenibilità ambientale: il caso del Canada*, w: *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 1: *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli 2014, s. 463–574.

⁵² S. Romano, M. Cozzi, G. Ventura, M. Viccaro, *Un modello di governance innovativo nella gestione delle foreste appenniniche italiane. Proceedings of the Second International Congress of Silviculture Florence*, November 26th–29th 2014, https://www.researchgate.net/publication/291135587_UN_MODELLO_DI_GOVERNANCE_INNOVATIVO_NELLA_GESTIONE DELLE FORESTE APPENNINICHE ITALIANE, dostęp 1 października 2017.

⁵³ F. López Ramón, *Principios de Derecho Forestal*, Cizur Menor (Navarra) 2002; *La gestión forestal próxima a la naturaleza. Actas de las Ias jornadas sobre bosques, biodiversidad y educación ambiental*, pod red. P. Antonio Tiscar Oliver, Vadillo–Castril 2006.

⁵⁴ Na temat użytkowania gruntów np. S. Simon, *The sustainable agricultural land potential for energy crop production*, *Polish Journal of Agronomy* 2012, nr 9, s. 23–28.

⁵⁵ Wyrażenie *land use change* występuje w przepisach zarówno prawa międzynarodowego, jak i unijnego, a także w literaturze naukowej, np. R.T. Watson, I.R. Noble, B. Bolin et al., *Land Use, Land Use Change and Forestry: A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge 2000.

i obecnych praktyk gospodarki leśnej, które znacząco różnią się w poszczególnych państwach członkowskich⁵⁶. Jednocześnie panuje przekonanie, że regulacja LULUCF na poziomie UE i różne systemy węglowe mogą ograniczyć eksploatację lasów, a także że konieczne jest ciągłe dostosowywanie „ram biogospodarki opartej na lasach” do bieżących zmian klimatu⁵⁷.

Istotnego znaczenia z perspektywy zarządzania lasami nabrały wymogi wynikające z polityki środowiskowej UE dotyczące gospodarki leśnej. W szczególności w Siódmym ogólnym unijnym programie działań w zakresie środowiska (7th EAP)⁵⁸ jako jeden z ich kierunków do 2020 r. wskazano m.in. osiągnięcie wielofunkcyjności lasów i zrównoważoną gospodarkę leśną. Z kolei w sferze ochrony różnorodności biologicznej ważną rolę odgrywa unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej przyjęta na okres do 2020 r.⁵⁹ W jej ramach uwzględniono plany urządzenia lasu lub równoważne „instrumenty” zgodnie ze zrównoważoną gospodarką leśną, aby zapewnić poprawę stanu ochrony gatunków i siedlisk, które zależą od leśnictwa lub podlegają jego wpływowi. Lasy są także ważnym elementem zielonej infrastruktury, którą wprowadzono do planowania przestrzennego w ramach celów unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej⁶⁰. Wskazać również należy regulacje prawne świadczące o znaczeniu lasów dla realizowanej polityki ochrony środowiska, w tym tzw. dyrektywy siedliskową⁶¹ i ptasią⁶² oraz ramową dyrektywę wodną⁶³, a także dyrektywy dotyczące jakości powietrza⁶⁴. Związane z gospodarką leśną są także

⁵⁶ Pkt 16 preambuły do rozporządzenia nr 2018/841.

⁵⁷ Enhancing the Long-term Competitiveness of the Forest Sector in a Green Economy: Policies for forest-based bioeconomy in Europe, 29 May 2018, Brussels, Workshop report, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe – FOREST EUROPE Liaison Unit Bratislava T.G. Masaryka 22, 960 92 Zvolen, Slovak Republic https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2017/08/Workshop-report_final-1.pdf, dostęp 20 stycznia 2019, s. 8.

⁵⁸ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”.

⁵⁹ Komunikat Komisji: Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., COM(2011)0244 final.

⁶⁰ Komunikat Komisji z 6 maja 2013 r.: „Zielona infrastruktura — zwiększanie kapitału naturalnego Europy”, COM(2013)0249 final.

⁶¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. L 1992.206.7 ze zm. (dalej jako: dyrektywa siedliskowa).

⁶² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. UE L 2010.20 (dalej jako: dyrektywa ptasia).

⁶³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/60/WE z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. UE L 2000.327.1.

⁶⁴ Przede wszystkim dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy, Dz.U. UE L 2008.152.1 (tzw. dyrektywa CAFE).

regulacje dotyczące Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 – stanowiącej podstawę unijnej polityki różnorodności biologicznej⁶⁵. Wynika to z faktu, że do sieci Natura 2000 należy ok. 375 000 km² lasów, co stanowi ok. 50% całkowitego obszaru objętego tą siecią i ok. 21% całkowitych zasobów leśnych w UE⁶⁶. Poznanie regulacji wspomnianych zagadnień może dostarczyć wiedzy niezbędnej dla prawidłowego zarządzania lasami.

Podjęcie niniejszych rozważań jest również uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi. Lasy bowiem pełnią funkcje gospodarcze, społeczne oraz przyrodnicze. Zapewnienie zdolności do wypełniania tych funkcji obecnie i w przyszłości wymaga odpowiedniego podejścia prawodawcy, zważywszy na wskaźnik lesistości powierzchni kraju. Lasy w Polsce zajmują bowiem 1/3 powierzchni kraju⁶⁷. Najwięcej lasów należy do Skarbu Państwa – aż 80,8%, z czego 77% to lasy pozostające w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe⁶⁸. Z kolei gdy chodzi o rolę lasów w gospodarce, podkreślić trzeba, że Lasy Państwowe są największym dostawcą drewna, a jednocześnie i monopolistą na tym rynku⁶⁹. Z perspektywy społecznych funkcji lasów⁷⁰ leśnictwo umożliwia społeczeństwu znalezienie zatrudnienia⁷¹, a także zbieractwo owoców leśnych⁷². Lasy dostarczają również różnych „usług ekosystemowych” i uczestniczą w obiegu wody oraz regulują lokalny klimat⁷³. Obok wód, czy choćby łowisk ryb, lasy w literaturze zaliczane są do tzw. wspólnych zasobów⁷⁴ czy dóbr publicznych⁷⁵, a także uznawane są za zasoby przyrody zużywane w procesach

⁶⁵ Szerzej na ten temat zob. np. J. Dawidziuk, S. Zajączkowski, *Gospodarka leśna i ochrona przyrody na obszarach pod zarządem Lasów Państwowych w warunkach sieci Natura 2000*, w: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, pod red. A. Bołtomiuka, M. Kłodzińskiego, Warszawa 2011, s. 149–170.

⁶⁶ Komisja Europejska: *Natura 2000 i lasy. Technical Report – 2015-088* http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20%20Forests%20Part%20I-II-Annexes_pl.pdf, s. 27, dostęp 5 sierpnia 2017; Komunikat Komisji z 20 września 2013 r.: *Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego*, COM(2013) 659 final.

⁶⁷ L'Unione europea e le foreste, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_5.2.11.pdf, dostęp 1 października 2017.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ *Materiały z prac nad NPL*, s. 153.

⁷⁰ J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki...*, s. 79–95.

⁷¹ *Leśnictwo. Forestry 2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, s. 187, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/lesnictwo/lesnictwo-2016,1,12.html#>, dostęp 1 sierpnia 2017 (dalej jako: GUS, *Leśnictwo*).

⁷² *Materiały z prac nad NPL*, s. 147.

⁷³ L'Unione europea e le foreste, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_5.2.11.pdf, dostęp 1 października 2017.

⁷⁴ M. Korzycka-Iwanow, *Wywiad z Elinor Ostrom*, Forum Prawnicze 2010, nr 1, s. 5. M. Korzycka tłumaczy słowo *commons* jako „wspólne zasoby”.

⁷⁵ M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, pod red. W. Arndta, ks. F. Longchamps de Bériera, K. Szczuckiego, Warszawa

produkcyjnych⁷⁶. Podkreślić trzeba, że lasy narażone są na skutki zmian zachodzących w przyrodzie, klimacie i gospodarce. Zakres zjawisk i czynników wpływających na stan lasów jest rozległy⁷⁷.

Za podjęciem się opracowania tematyki określonej w tytule pracy przemawiają również względy praktyczne, które mają znaczenie zarówno dla stanowienia, jak i stosowania prawa. W szczególności wspomniane rozporządzenia nr 2018/841 i 2018/842 regulują nowe obowiązki państw członkowskich UE, w tym krajowe plany i rozliczanie emisji gazów cieplarnianych i ich pochłaniania. Rozporządzenia nr 2018/841 oraz 2018/842 wprowadzające ograniczenia w pozyskiwaniu drewna zgodnie z kryteriami normatywnymi na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych mogą stać się istotnym czynnikiem regulacyjnym produkcyjnych funkcji lasu, co skłania do poświęcenia temu zagadnieniu uwagi, zwłaszcza że kraje członkowskie UE mogą nie być odpowiednio przygotowane do redukcji emisji gazów cieplarnianych w stopniu zakładanym na szczeblu UE. Na przykład w Polsce nadal zakłada się realizację gospodarki opartej między innymi na paliwach kopalnych⁷⁸. Nowe regulacje prawne wymagają całkowicie nowego spojrzenia na zarządzanie lasami. Ponadto istotne jest to, w jaki sposób zarządca może realizować nowo powierzone zadania, za pomocą jakich form prawnych i środków. Kwestie te mają również znaczenie dla stanowienia prawa, w tym projektów aktów prawnych oraz dokumentów o charakterze strategicznym⁷⁹.

Natomiast gdy chodzi o względy teoretyczne, uzasadniające podjęcie tematyki badawczej, wskazanie instrumentów prawnych zarządzania lasami wpisuje się w badania

2013, s. 23; por. A. Haładyj, J. Trzewik „Strategiczne zasoby naturalne” jako dobra publiczne, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014, s. 41–56.

⁷⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania...*, s. 39 i 40.

⁷⁷ P. Paschalis-Jakubowicz, *Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych*, Warszawa 2012, s. 24 i n.

⁷⁸ *Gospodarki oparte na węglu. Które państwa UE są najbardziej uzależnione od paliw kopalnych?* <https://forsal.pl/artykuly/1021131,gospodarki-oparte-na-weglu-ktore-panstwa-ue-sa-najbardziej-uzaleznione-od-paliw-kopalnych.html>, dostęp 19 stycznia 2019. Portal podaje, że wśród państw UE w 2015 r. największy udział paliw kopalnych w produkcji energii miał Cypr (94%), następnie Holandia (93%), Irlandia (92%). Polska znalazła się na czwartym miejscu (91%). Te państwa nadal stawiają na węgiel, ropę i gaz ziemny. Jednakże większość państw członkowskich pozostaje silnie uzależniona od paliw kopalnych. Nielicznymi wyjątkami były w 2015 r. Szwecja, Finlandia i Francja.

⁷⁹ Zob. np. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z 18 kwietnia 2018 r., Druk sejmowy nr 2642, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C0DE52A3E7D1E76D-C12582AC00315FD0/%24File/2642.pdf>, dostęp 12 października 2018; Polityka Ekologiczna Państwa 2030 (PEP2030) ma zastąpić obowiązującą strategię „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”, <https://bip.mos.gov.pl/prawo/inne-projekty/projekt-polityki-ekologicznej-panstwa-2030-po-konsultacjach-spoecznych-i-uzgodnieniach-mie-dzyresortowych/>, dostęp 18 lutego 2019.

nad instytucjami, które państwo wykorzystuje do realizacji swoich funkcji⁸⁰ oraz zadań⁸¹ w sferze zarządu strategicznymi zasobami naturalnymi. Badanie instrumentów prawnych zarządzania lasami państwowymi jest istotne dla rozwoju regulacji tego obszaru.

4. Cel pracy, wyjściowe założenia badawcze i główne wątki problemowe

Tematyka zarządzania lasami może być rozpatrywana z różnych punktów widzenia, a ocena rozwiązań prawnych z nią związanych może być dokonywana według różnych kryteriów. Gospodarowanie zasobami⁸², a w tym również zarządzanie lasami na świecie oraz w UE, podporządkowuje się zasadzie zrównoważonego rozwoju⁸³, co wynika z licznych międzynarodowych dokumentów i aktów prawnych⁸⁴. W Polsce zasada

⁸⁰ Por. B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Prof. Teresie Rabskiej*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2006; T. Kocowski, *Ograniczenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne*, w: *ibidem*.

⁸¹ Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 4.

⁸² E. Cristiani, *Modelli di agricoltura "sostenibile" con particolare attenzione al settore vitivinicolo*, w: *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary Challenges of Agricultural Law: Among Globalization, Regionalization and Locality*, pod red. R. Budzinowskiego, Poznań 2018, s. 361–367; por. J. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012, s. 81. Autor wskazuje, że zrównoważenie rolnictwa odnosi się do trzech sfer: środowiskowej, ekonomicznej i społecznej, natomiast zrównoważenie w sensie biofizycznym oznacza utrzymanie zdolności produkcyjnej, w sensie ekonomicznym – żywotność ekonomiczną rolnictwa, a społecznym – żywotność społeczności wiejskich.

⁸³ Sustainable Forest Management, UN 2008, Resolution 62/98. Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Second Committee (A/62/419 (Part I))], Sixty-second session Distr.: General 31 January 2008 Agenda item 54, <http://www.fao.org/forestry/14717-03d86aa8c1a7426cf69bf9e2f5023bb12.pdf>, dostęp 29 kwietnia 2018.

⁸⁴ Np. United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Conference) June 5–16, 1972, <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/humanenvironment>, dostęp 7 lipca 2017; Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/59870-our-common-future.pdf>, dostęp 7 lipca 2017; United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, Agenda 21, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, dostęp 7 lipca 2017, Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/55/L.2)] A/RES/55/2, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>, dostęp 7 lipca 2017; Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., ratyfikowana przez Polskę ustawą z 16 czerwca 1994 r., Dz.U. 1994, nr 53, poz. 1238; Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce sporządzona w Paryżu 17 czerwca 1994 r., ratyfikowana ustawą z 2 października 2001 r., Dz.U. 2002,

zrównoważonego rozwoju wyrażona została w art. 5 Konstytucji RP⁸⁵. Ustawodawca nawiązał do wspomnianej zasady w legalnej definicji „trwale zrównoważonej gospodarki leśnej”⁸⁶, która oznacza „działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i w tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów”. Zważywszy na to, że gospodarka leśna zaliczona została do „podstawowej działalności” zarządcy lasów⁸⁷, rozwiązania prawne regulujące zarządzanie lasami można analizować z punktu widzenia zapewnienia realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Dlatego celem pracy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu prawna regulacja zarządzania lasami Skarbu Państwa zapewnia prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Realizacja powyższego celu wymaga sformułowania kilku wyjściowych założeń badawczych.

Pierwsze założenie ma charakter metodologiczny. Realizacja celu pracy wymaga uwzględnienia aspektów międzynarodowych, europejskich⁸⁸, a także krajowych. Z perspektywy międzynarodowej kryteriami oceny regulacji dotyczącej zarządzania lasami w Polsce winny być wymogi sformułowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, które przede wszystkim wskazują, że zarządzanie lasami jest „odpowiedzialne”, gdy jest praworzadne, transparentne i o niskim poziomie korupcji, a w procesie decyzyjnym biorą udział zainteresowane strony, którym zapewniono równe prawa. Ponadto regulacje prawne zarówno w sektorze leśnym, jak i w innych sektorach, które mają wpływ na gospodarkę leśną, powinna cechować „spójność”⁸⁹. Z koncepcji zarządzania lasami prezentowanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa wywieść można nakaz uwzględniania w zarządzaniu lasami wielu różnorodnych aspektów⁹⁰.

nr 185, poz. 1538; Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzona w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r., ratyfikowana ustawą z 13 grudnia 1995 r., Dz.U. 2002, nr 184, poz. 1532 i kilka innych aktów prawnych. Na temat międzynarodowych konwencji zob. bliżej A. Habuda, *Lasy i leśnictwo w prawie międzynarodowym i unijnym*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016 s. 31 i n.

⁸⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. poz. 483 ze zm.

⁸⁶ Art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach.

⁸⁷ Zob. § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Dz.U. 1994, nr 134, poz. 692.

⁸⁸ J. Goździewicz-Biechońska, K. Leśkiewicz, *Prawnoeuropejskie uwarunkowania gospodarki leśnej*, w: *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, pod red. P. Litwiniuka, Warszawa 2017, s. 223 i n.

⁸⁹ Zob. <http://www.fao.org/sustainable-forest-management/toolbox/modules/forest-governance/basic-knowledge/en/>, dostęp 21 września 2018.

⁹⁰ Ibidem.

Na szczeblu UE gospodarka leśna pozostaje pod wpływem różnych czynników, głównie unijnych polityk ochrony środowiska i handlowej oraz wymogów prawnych w handlu drewnem. Aktualna unijna strategia leśna⁹¹ określiła trzy kluczowe zasady, które winny być uwzględniane w prowadzeniu gospodarki leśnej państw członkowskich UE: „zrównoważona gospodarka leśna oraz wielofunkcyjna rola lasów, dostarczanie różnorodnych dóbr i usług w sposób zrównoważony i zapewnianie ochrony lasów”; „efektywne gospodarowanie zasobami, optymalizacja wkładu lasów i sektora leśnego w rozwój obszarów wiejskich, wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy” oraz „odpowiedzialność za lasy na szczeblu światowym, promowanie zrównoważonej produkcji i konsumpcji produktów leśnych”⁹². Głównym założeniem unijnej strategii jest holistyczne podejście, czego obecnie brakuje w odniesieniu do leśnictwa (brak podejścia międzysektorowego).

Drugie założenie ma także charakter metodologiczny i dotyczy pojęcia „trwale zrównoważona gospodarka leśna”. Jego analizę należy poprzedzić wyjaśnieniem pojęć: „las” oraz „funkcje lasu”. Wymienione pojęcia należy rozważyć, uwzględniając nie tylko stanowiska przedstawicieli nauk prawnych⁹³, ale przede wszystkim leśnych, które zajmują się badaniem funkcji lasu i ustalaniem ich wzajemnych relacji⁹⁴.

Kolejne – trzecie – założenie ma charakter merytoryczny. Wskazanie instrumentów prawnych zarządzania lasami wymaga przyjęcia kryterium ich klasyfikacji. Ze względu na przedmiot rozważań kryterium takim będzie możliwość przyporządkowania danego „środka prawnego” lub „instytucji” do kategorii „zarządzania”. Dlatego w pracy wyróżnia się i poddaje analizie instrumenty służące planowaniu, organizowaniu, kierowaniu, a ponadto kontroli postępów i nadzoru nad wspomnianymi działaniami⁹⁵. W tym miejscu zastrzec trzeba, że chodzi o wskazanie jedynie tych instrumentów prawnych, które można wyodrębnić wyłącznie ze względu na swoistość lasów i które służą zapewnieniu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Stąd nie mieszczą się w tych granicach obszarowe formy ochrony przyrody, skoro prawodawca nie poświęcił lasom w tej płaszczyźnie szczególnych regulacji, choć naturalnie mogą mieć znaczenie dla realizacji zrównoważonej gospodarki leśnej w zakresie funkcji ochronnych lasu. Podobnie regulacja związana z gospodarką leśną na obszarach Natura 2000 nie wprowadza szczególnych rozwiązań prawnych z uwagi na lasy i realizowaną gospodarkę leśną, a kwestie te ujmowane są w planach urzędzenia lasu

⁹¹ Zob. Komunikat Komisji z 20 września 2013 r.: Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego, COM(2013)659 final.

⁹² Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0659>, dostęp 5 sierpnia 2017.

⁹³ Art. 8 pkt 3 ustawy o lasach. Por. W. Radecki, *Ustawa...*, Lex, Komentarz do art. 8. B. Rakoczy, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna*, Warszawa 2017.

⁹⁴ Np. P. Jakubowicz-Paschalis przywołany w: *Materiały z prac nad NPL*, s. 170.

⁹⁵ *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zarzadzanie;4000464.html>, dostęp 14 grudnia 2017.

w postaci planów zadań ochronnych⁹⁶ bądź w ramach ocen oddziaływania na środowisko. Chodzi również o wyodrębnienie instrumentów zarządzania w zakresie wykonywania prawa własności mienia Skarbu Państwa objętego zarządem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Mając na uwadze sformułowane wyjściowe założenia badawcze, należy rozważyć kilka wątków problemowych, których rozstrzygnięcie służy realizacji celu pracy.

Punktem wyjścia rozważań w pierwszej kolejności będzie ustalenie, jak należy rozumieć pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej i podporządkowanie jej zasadzie „ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów”. W doktrynie podjęto się wyjaśnienia tego pojęcia⁹⁷, jednakże nie została ostatecznie rozstrzygnięta kwestia, co oznacza z perspektywy zarządcy ujęta w treści pojęcia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej funkcjonalna równowaga zachowania zdolności lasu. W praktyce dominuje gospodarcze wykorzystanie lasów do zaspokojenia potrzeb człowieka⁹⁸, a gospodarka leśna i ochrona przyrody stwarzają pole do konfliktów w zarządzaniu lasami⁹⁹. Dlatego istotne będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak prawidłowo kształtować wzajemne relacje poszczególnych funkcji lasu w ramach zarządu lasami Skarbu Państwa.

Pierwszy wątek problemowy dotyczy ustalenia sytuacji prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Konstrukcja i zadania oraz organizacja podmiotu zarządzającego lasami winny uwzględniać swoistość przedmiotu zarządzania, którym są lasy, i być do niego dostosowane. Dlatego w rozważaniach należy wziąć pod uwagę przede wszystkim status prawny, zadania i kompetencje oraz miejsce w systemie organizacji administracji państwowej zarządcy – Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Ponadto istotne z tej perspektywy realizacji zadań wymienionego podmiotu są zasady, którym prawodawca podporządkował zarządzanie lasami Skarbu Państwa. Zasady te określają cele i zakładane efekty zarządzania.

Drugi wątek problemowy dotyczy ustalenia katalogu instrumentów prawnych służących zarządzaniu lasami. Wyrażenie „instrumenty prawne” oznacza „sposób, zasadę jakiegoś działania, środek służący realizacji czegoś”¹⁰⁰, a w literaturze

⁹⁶ Zob. bliżej B. Rakoczy, *Plany zadań ochronnych a plany urządzenia lasu*, w: *Wybrane problemy zarządzania obszarami Natura 2000*, pod red. B. Rakoczego, Poznań 2013, s. 69–81.

⁹⁷ B. Rakoczy, *Gospodarka leśna...*, s. 15.

⁹⁸ Por. J. Miłkowska-Rębowska, *Ochrona użytkowa zasobów...*, s. 587–588; Z. Bukowski, *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska – kierunki zmian w polskim prawie w ostatnim 15-leciu a perspektywy na przyszłość*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014, s. 9–17; B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014, s. 19–30.

⁹⁹ Por. A. Niewiadomski, *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, Warszawa 2017.

¹⁰⁰ *Słownik języka polskiego PWN*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 2001, s. 746.

prawniczej używane jest w różnych znaczeniach¹⁰¹. W szczególności jako „prawne instrumenty zarządzania” dotyczące środowiska wskazuje się te, których celem jest bezpośrednia regulacja korzystania z zasobów i walorów środowiska¹⁰². Ponadto wyróżnia się także instrumenty prawne ochrony przyrody, które ujmując się jako środki prawne stosowane w tworzeniu prawa¹⁰³. W niniejszej pracy chodzi o wyróżnienie, jak wcześniej wspomniano, prawnych instrumentów zarządzania lasami Skarbu Państwa w zakresie planowania, organizacji i realizacji oraz kontroli i nadzoru w zakresie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a ponadto instrumentów wykonywania prawa własności i nadzoru właścicielskiego mienia Skarbu Państwa objętego zarządem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Trzeci wątek problemowy obejmuje już ocenę instrumentów prawnych zarządzania lasami z punktu widzenia przyjętych założeń badawczych, w tym pod kątem podporządkowania zarządzania realizacją trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a także standardów zarządzania lasami ustalonych na szczelbu Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz praktyki stosowania prawa. Nadto chodzi również o sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy ustawodawca uwzględnił postulaty nauk leśnych¹⁰⁴ dotyczące sposobu kształtowania relacji funkcji lasu. Analiza przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie określił żadnych rozwiązań służących równoważeniu poszczególnych funkcji lasów w ramach zarządzania lasami w sposób odpowiadający ich zrównoważonemu wykorzystaniu. Taki stan prawny uzasadnia sformułowanie wstępnej hipotezy badawczej: prawna regulacja zarządzania lasami zapewnia realizację trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, jednakże w stopniu niewystarczającym.

¹⁰¹ Np. A. Erechemla, *Rola wybranych instrumentów prawa ochrony środowiska w zapewnieniu bezpieczeństwa walorów przyrodniczych i turystycznych obszarów przyrodniczo cennych*, IV Konferencja Naukowo-Techniczna, „Błękitny San” Nozdrzec, 20–21 kwietnia 2007, http://www.pogorzedynowskie.pl/data/referaty/IVBS/ref_13_IVBS.pdf, dostęp 21 kwietnia 2018.

¹⁰² J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania...*, s. 97 i n. Autorka do najważniejszych prawnych instrumentów zarządzania środowiskiem zalicza np.: zintegrowane zarządzanie środowiskiem, prawo do informacji o środowisku, oceny oddziaływania na środowisko, partycypację społeczną w ochronie środowiska, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, opłaty depozytowe i produktowe, opłaty za korzystanie ze środowiska. Por. *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, pod red. A. Powołowskiego, Warszawa 2016; A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski, *Instrumenty finansowoprawne*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014, s. 145.

¹⁰³ Zob. M. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, pod red. W. Radeckiego, Wrocław 2006, s. 185 i powołana tam literatura; A. Habuda, *Prawne instrumenty reglamentacji działalności gospodarczej na obszarach chronionych*, w: *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, pod red. R. Biskupa et al., Lublin 2014, s. 33 i n., https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11678/DG_na_obszarach_chronionych_Biskup_Pyter_Rudnicki_Trzewik_CCBYSA.pdf?sequence=1, dostęp 28 lutego 2019.

¹⁰⁴ P. Paschalis-Jakubowicz, *Uwarunkowania strategii rozwoju...*, s. 24 i n.

5. Uzasadnienie przyjętej struktury pracy i metody badawcze

Struktura pracy została dostosowana do jej celu, przyjętych założeń badawczych i wymienionych wątków problemowych. Praca składa się z jedenastu rozdziałów. Ponieważ zarządzanie lasami jest wyrażeniem języka prawnego, niezdefiniowanym w przepisach ustawy o lasach, konieczne było wprowadzenie w rozdziale drugim do tematyki zarządzania i omówienie tego pojęcia w świetle poglądów nauk ekonomicznych i prawnych. Ponadto w ramach rozdziału drugiego scharakteryzowane zostały standardy dobrego zarządzania lasami na szczeblu międzynarodowym, są one bowiem punktem odniesienia przy formułowaniu wniosków końcowych.

Pojęcia lasu, jego funkcji oraz trwale zrównoważonej gospodarki leśnej są kluczowe dla ustalenia, jak należy rozumieć w zarządzaniu lasami proporcje i hierarchię ważności wyróżnionych funkcji lasu, a co za tym idzie, jak winien do tego podchodzić zarządca lasów. Stąd w rozdziale trzecim odwołano się do postulatów i stanowisk przedstawicieli nauk leśnych oraz prawnych. Z kolei rozdział czwarty dotyczy regulacji zarządzania lasami w wybranych państwach Unii Europejskiej, które stanowią punkt odniesienia ocen sformułowanych w rozważaniach końcowych.

Swoistość przedmiotu zarządzania lasami (lasy) wymaga odpowiedniej organizacji, zadań i kompetencji zarządcy, dlatego rozdział piąty obejmuje rozważania związane ze statusem prawnym i misją Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. „Misja” podmiotu zarządzającego lasami determinuje cele zarządzania. Z rozważaniami poprzedniego rozdziału związane są zasady zarządzania lasami Skarbu Państwa. Oprócz misji zarządcy lasów Skarbu Państwa, zasady zarządzania podporządkowują poszczególne zadania realizacji określonych wartości, uznawanych za właściwe w systemie prawa, dlatego rozdział szósty dotyczy zasad zarządzania lasami Skarbu Państwa.

Rozdział siódmy konkretyzuje już organizacyjne instrumenty zarządzania lasami państwowymi, w ramach których mieści się działalność administracyjna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. W kolejnym rozdziale – ósmym – określono instrumenty planowania i realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. W rozdziale tym omówiono podstawowe „narzędzia” wykorzystywane do jej planowania i wykonywania. Następnie w rozdziale dziewiątym wyróżnione zostały instrumenty zarządzania lasami w sferze kontroli i nadzoru w zakresie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Natomiast rozdział dziesiąty obejmuje instrumenty wykonywania prawa własności oraz nadzoru właścicielskiego w odniesieniu do mienia objętego zarządem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Ponieważ wykonywanie prawa własności we wspomnianym zakresie mieści się w sferze ustawowego zarządu, niezbędne było rozważenie poszczególnych form sprawowania zarządu w ramach zarządzania lasami. Ostatni rozdział pracy (jedenasty) obejmuje rozważania końcowe i ocenę regulacji. W tym rozdziale sformułowano ostateczną tezę i wnioski *de lege ferenda*.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w rozważaniach niniejszej pracy jest dogmatyczna analiza tekstów prawnych. Analizie tej poddano przepisy krajowych aktów prawnych, w szczególności ustawy o lasach, a także przepisy regulacji unijnych. W rozważaniach uwzględniono także inne akty prawne z zakresu prawa administracyjnego i cywilnego. W badaniach posłużono się także metodą historyczną oraz prawnoporównawczą. Metoda historyczna wykorzystana została do prześledzenia historycznych regulacji zarządzania lasami, leśnictwo ma bowiem w Polsce długą tradycję sięgającą dalej niż początki XX w., gdyż także wcześniej było przedmiotem zainteresowania prawodawcy. Tłem porównawczym rozwiązań prawnych dotyczących zarządzania lasami w Polsce mogą być regulacje prawne tych państw, w których występuje państwowa własność lasów oraz wysoki wskaźnik lesistości, np. rozwiązania prawne: niemieckie, fińskie, szwedzkie i austriackie¹⁰⁵. Niemniej wnioski z tych rozważań nie mogą być wprost odnoszone do polskich rozwiązań prawnych, albowiem każdy porządek prawny cechują odmienności systemowe, związane z indywidualną tradycją i kulturą prawną.

Zarządzanie lasami stanowi ważny obszar praktyki leśnej, co skłoniło do sięgnięcia do dorobku nauk leśnych, a także ekonomii leśnictwa. Dorobek ten dostarcza wiedzy z zakresu natury lasu i jego funkcji, a także zależności przyrodniczych występujących w lasach, które wpływają na możliwość realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w zarządzaniu lasami i które winny być brane pod uwagę w rozwiązaniach prawnych. Nadto dane i informacje z praktyki zarządzania lasami w ujęciu statystycznym – opracowane przez Główny Urząd Statystyczny i PGL LP, a związane z aspektami organizacyjnymi Lasów Państwowych, administrowaniem, kosztami i wynikami finansowymi, ilościami pozyskiwanego surowca i odnowieniami – pokazują efekt zastosowania instrumentów zarządzania lasami Skarbu Państwa w praktyce, co także pomogło w dokonaniu oceny regulacji prawnej.

¹⁰⁵ Por. A. Forsman, *Szwecja*, w: *Lasy i leśnictwo Unii Europejskiej*, pod red. E. Bernadzkiego, Warszawa 2006, s. 393.

Zarządzanie lasami – pojęcie, uwarunkowania globalne, regionalne i lokalne

1. Pojęcie zarządzania w naukach ekonomicznych, leśnych i prawnych

Termin „zarządzanie” odnoszony jest do różnych dziedzin życia społecznego, np. zarządzania przedsiębiorstwem¹, zarządzania ryzykiem² czy zarządzania publicznego³. Jest on badany z rozmaitych punktów widzenia w różnych naukach, głównie ekonomicznych⁴. Przede wszystkim jednak wyrażeniem „zarządzanie lasami” ustawodawca posłużył się w ustawie o lasach⁵. Nie zostało ono jednak zdefiniowane, co skłania do podjęcia próby rekonstrukcji jego znaczenia. Zważywszy na to, że minęło przeszło 25 lat od uchwalenia ustawy o lasach, w okresie tym zmieniły się akty prawne powiązane z tematyką zarządzania lasami, a także koncepcje zarządzania prezentowane przez przedstawicieli różnych nauk, w szczególności nauk ekonomii, administracji i polityki administracji. Tymczasem regulacja ustawy o lasach pozostała we wskazanym zakresie niezmieniona.

¹ Proces zarządzania wiąże się z koniecznością dokonywania wyborów, które mają zapewnić w przyszłości osiągnięcie założonych celów, tak A. Karmińska, *Ryzyko w rachunkowości*, Warszawa 2008, s. 110–111. W zarządzaniu chodzi także o stabilizowanie i poprawę wyników finansowych podmiotu, tak T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2006, s. 95.

² Termin ten występuje np. w prawie żywnościowym w związku z zasadą analizy ryzyka wyróżnianą na podstawie rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.Urz. UE L 31, 1.02.2002, s. 1–24; por. także J. Pawłowska-Tyszkó, *Aktualne problemy zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, Warszawa 2009, s. 14 i n. W literaturze dotyczącej zarządzania ryzykiem wskazuje się, że zarządzanie można rozumieć jako zbiór działań prowadzących do ograniczenia występowania ryzyka i minimalizowania jego skutków; zob. bliżej: I. Lipińska, *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, Przegląd Prawa Rolnego 2013, nr 1, s. 67–84.

³ W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne...*, s. 86–97 i n.

⁴ Por. K. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu...*, s. 199–204.

⁵ Art. 4 ust. 1 ustawy o lasach.

W znaczeniu potocznym pojęcie „zarządzanie” oznacza „zbiór działań zmierzających do osiągnięcia określonego celu związanego z interesem (potrzebą) danego przedmiotu zarządzania, realizowanych w następującej sekwencji: planowanie (wybór celów i sposobów ich osiągania oraz precyzowanie stosownych zadań i terminów ich wykonania); organizowanie (przydzielanie i zapewnianie zasobów, niezbędnych do realizacji zaplanowanych działań, w sposób gwarantujący skuteczność i sprawność zarządzania); przewożenie (kierowanie, motywowanie do współpracy w trakcie realizacji zadań); kontrolowanie (stała obserwacja postępów i podejmowanie korygujących decyzji)”⁶. Zatem zarządzanie obejmuje wyznaczenie celu zbieżnego z interesem przedmiotu zarządzania i działania służącego jego realizacji, na które składają się: planowanie, organizowanie, przewożenie i kontrolowanie. W niniejszej pracy zarządzanie dotyczy lasów państwowych.

W naukach ekonomicznych istotą różnych koncepcji zarządzania jest powiązanie działań z celami i środkami realizacji. Autorzy wyraźnie odróżniają zarządzanie w sektorze publicznym od zarządzania w sektorze prywatnym, choć niektóre koncepcje zakładają przenoszenie wzorców z sektora prywatnego do publicznego⁷. Przykładowo, zarządzanie wiąże się z pracą wykonywaną na rzecz jakiegoś przedsiębiorstwa przez osobę (podmiot) nazywany menedżerem, a także często cały sztab specjalistów. Według modelu przedstawionego przez H. Mintzberga menedżer zajmuje centralne miejsce między jednostką organizacyjną, za którą formalnie odpowiada, a jej otoczeniem „mającym dwojaką postać”: „pozostała część organizacji (nie dotyczy dyrektorów naczelnych odpowiadających za całą organizację) i świat zewnętrzny związany z organizacją (m.in. klienci, wspólnicy)”⁸. Model zarządzania opisany przez wspomnianego autora rozgrywa się na trzech płaszczyznach: informacyjnej, międzyludzkiej i działania⁹. Chodzi naturalnie o zarządzanie organizacją.

Zważywszy na to, że praca dotyczy zarządzania lasami Skarbu Państwa, uzasadnione wydaje się sięgnięcie do koncepcji zarządzania publicznego. W piśmiennictwie podkreśla się wagę roli teorii i historii zarządzania. Zdaniem R.W. Griffina teoria dostarcza pojęć oraz podstaw planowania działań, historia zaś buduje świadomość i rozumienie procesów ciągłości i przyczyn popełnianych błędów w zarządzaniu¹⁰. Wśród pionierów zarządzania wskazuje on R. Owena (lata 1771–1858), Ch. Babbage’a (lata 1792–1871), a wśród klasyków orędowników „zarządzania naukowego” – W. Taylora (1856–1915) i F. Gilbertha (1868–1924)¹¹. Do przedstawicieli kierunku „zarządzania administracyjnego”, jako gałęzi zarządzania koncentrującego

⁶ *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zarządzanie;4000464.html>, dostęp 14 sierpnia 2017.

⁷ K. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu...*, s. 202.

⁸ H. Mintzberg, *Zarządzanie*, Warszawa 2012, s. 68.

⁹ Ibidem, s. 69.

¹⁰ G.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2005, s. 38 i n.

¹¹ Zob. więcej ibidem, s. 43 i powołana tam literatura.

się na całej organizacji, Griffin zalicza przede wszystkim H. Fayola (1841–1925), L. Urwick (1891–1983) i M. Webera (1864–1920)¹².

Natomiast M. Marks-Krzyszowska wskazuje, że „szczególnym podmiotem zarządzania jest państwo, które posiada przymioty władzy i podejmuje decyzje na rzecz swoich obywateli”, albowiem „każde państwo ma określony, uporządkowany zbiór norm i reguł, definiujący zasady politycznej organizacji i zarządzania oraz system organów władzy publicznej”¹³. „Zarządzanie publiczne tworzy sekwencja skomplikowanych działań, podporządkowanych osiągnięciu celów istotnych z punktu widzenia funkcjonowania całego społeczeństwa”, w których sektor publiczny i aparat administracyjny mają podstawowe znaczenie dla realizacji celów państwa. Zauważono, że widoczne jest odchodzenie od hierarchicznych struktur aparatu administracyjnego i jego wyłączności w podejmowaniu decyzji na rzecz wielopodmiotowych struktur zdecentralizowanych i rozczłonkowanych, w których liczy się partycypacja obywateli, podział władzy czy formy jej sprawowania¹⁴. Również kultura organizacji publicznych winna promować wartości organizacyjne, takie jak np.: jawność, przejrzystość i efektywność¹⁵. Opisane zjawisko oddaje charakterystykę procesów, jakie występują we współczesnych modelach zarządzania, oraz tendencje zmian zachodzących w administracji, które można odnosić także do zarządzania lasami jako do „administracji leśnej” państwa¹⁶.

Także W. Szumowski odnosi zarządzanie publiczne do funkcjonowania administracji i wskazuje następujące etapy ewolucji podejścia do organizacji i działania sektora publicznego¹⁷: etap tzw. państwa prawa – *Rechtsstaat* (zakładający zwłaszcza traktowanie instytucji publicznych jako narzędzia wykonywania prawa, gdzie w systemie politycznym nadrzędna jest rola prawa, ochrona praw obywateli, trójpodział władzy) oraz tzw. nurt administracyjny (uwzględniający model idealnej biurokracji, zakładający „racjonalną organizację administracji, oddzielenie kadry od własności, rozdział polityki od administracji, hierarchię władzy, naukowy dobór kadr, podział pracy”), a ponadto „nowe zarządzanie publiczne” – *new public management* (zakładające m.in.: „stosowanie mechanizmów rynkowych, nadrzędność kryteriów efektywnościowych, funkcjonowanie sektora publicznego w oparciu o reguły zbliżone do funkcjonowania sektora prywatnego”, gdzie obywatel jest konsumentem usług

¹² Ibidem.

¹³ M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, Acta Universitatis Lodzensis Folia Sociologica, vol. 56, 2016, s. 38, <http://dx.doi.org/10.18778/0208600X.56.03>, dostęp 14 sierpnia 2017.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem, s. 47–48.

¹⁶ Termin „administracja leśna” zakłada wyróżnienie podmiotów zajmujących się zarządzaniem lasami w związku z funkcjami i zadaniami, jakie powierzył im ustawodawca. W literaturze wyróżnia się przykładowo administrację rolną, zob. bliżej: J. Jagielski, *Z problematyki administracji rolnej w Polsce (uwagi i refleksje sprawach ustrojowych)*, w: *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, pod red. P. Litwiniuka, Warszawa 2017, s. 265–282.

¹⁷ W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne...*, s. 91–95.

publicznych), i wreszcie „partycypacyjne zarządzanie publiczne” – *public governance*, nazywane „współrządzeniem”, w którym podstawowe założenia to m.in.: interakcja z interesariuszami (obywatelami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami), a także „zastosowanie zasady partycypacji i konsultacji, jawność, przejrzystość, odpowiedzialność, zrównoważony rozwój”¹⁸.

Termin *public governance* oznacza pewną „normatywną koncepcję administracji publicznej”, związaną z innymi terminami, takimi jak: sieć – *network*, społeczeństwo sieciowe – *network society*, czy państwo sieciowe i zarządzanie sieciowe – *network governance* oraz zarządzanie sieciami – *network management*, które dotyczą administracji publicznej pojmowanej w kategoriach społecznych jako część społeczeństwa, rozwiązująca problemy przy jego udziale (wraz z interesariuszami)¹⁹. Wskazane terminy kształtują również płaszczyznę zarządzania związaną z administracją publiczną wykonującą zadania publiczne.

Jak wspomniano, sfery zarządzania publicznego i prywatnego są sobie przeciwstawiane, ponieważ mają różne cechy. W szczególności w sektorze prywatnym zarządzanie wynika z prawa własności dóbr i jest z nim związane, natomiast w sektorze publicznym płynie z władztwa podmiotów zarządzających i jest często rozproszone między wiele organów. W sferze prywatnej cele mają charakter „partykularny” (chodzi o korzyści dla właściciela), a w sferze publicznej – społeczny (chodzi o korzyści dla społeczeństwa, co niekoniecznie oznaczać musi zyski finansowe, instytucje publiczne niekiedy realizują niekomercyjną misję). Najważniejszą sprawą, jak się wydaje, jest związek sektora publicznego z polityką państwa²⁰.

Tematyka optymalizacji skuteczności działalności publicznej jest także przedmiotem badań w naukach polityki administracyjnej, a sama administracja, relacje, budowa i struktura organizacji wykonującej zadania publiczne – nauki administracji²¹. Jak wskazuje H. Izdebski, służą one formułowaniu postulatów racjonalizatorskich dla administracji i ustawodawcy. Z uwagi na polityczny charakter administracji „procesy polityki publicznej” są z kolei domeną politologii, gdzie kategorią odniesienia jest cel działania publicznego, a jego otoczenie, w tym regulacja prawna, należą do sfery „uwarunkowań”²². Z realizacją polityki wiąże się sięganie do doktryn politycznych²³. Natomiast Z. Cieślak wskazuje, że nauka administracji interesuje

¹⁸ Ibidem, s. 92 oraz 95 i powołana tam literatura. W Szumowski wskazuje także, że w koncepcję *public governance* wpisuje się inna koncepcja, bliska podejściu Komisji Europejskiej – *good governance*, czyli „dobre rządzenie”, na które składają się: otwartość, partycypacja, efektywność, skuteczność, rozliczalność i spójność. Autor odwołuje się do dokumentu Komisji Europejskiej *European Governance – A White Paper*.

¹⁹ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015, s. 174–176.

²⁰ W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne...*, s. 42.

²¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 351.

²² Ibidem, s. 352.

²³ Zob. np. K. Chojnicka, w: eadem, H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych. Podręcznik akademicki*, Poznań 2004, s. 169. Autorka wskazuje przykładowo, że konser-

się faktami związanymi z funkcjonowaniem administracji publicznej w jej uwarunkowaniach aksjologicznych, prawnych, etycznych, organizacyjnych, politycznych i społecznych²⁴.

W kontekście powyższych rozważań stwierdzić można, że zarządzanie lasami może być przedmiotem badań z różnych perspektyw naukowych. Odnosząc funkcjonalne ujęcie obszarów nauki administracji H. Izdebskiego i M. Kuleszy²⁵ do zarządzania lasami, można by wskazać, że z perspektywy tej nauki zarządzanie lasami może być zjawiskiem, w którym organizacja i działalność administracji „leśnej” byłaby głównym punktem odniesienia, jednakże w powiązaniu z instrumentami i zadaniami publicznymi oraz celami, ich otoczeniem i środkami działania, z uwzględnieniem kontroli i oceny działalności. Rolą regulacji prawnej jest bowiem określenie celów, środków i narzędzi do ich realizacji oraz weryfikacji przez państwo. Określanie celów, jakie realizować winna dana organizacja, należy do sfery polityki, a wdrażane modele organizacji zarządzania, w tym status prawny i uwarunkowania, są jej pochodną. Ocena wskazanych rozwiązań prawnych wymaga więc odniesienia do jakiegoś wzorcowego modelu zarówno w sferze organizacji, jak i funkcjonowania. Wśród modeli administracji publicznej Z. Cieślak i J. Bukowska wskazują model fenomenologiczny, aksjologiczny, modele normatywne i model idealny²⁶.

W opracowaniu dotyczącym organizacji i zarządzania w leśnictwie K. Heymanowski²⁷ pojmował „organizację” jako tworzenie struktur organizacyjnych, a organizację Lasów Państwowych w „znaczeniu rzeczowym” – jako organizację rzeczy, z perspektywy „złożoności charakteryzującej przedsiębiorstwo” (tj. powiązania między różnymi elementami) oraz w „sensie czynnościowym” (odnoszącym się do obowiązków służbowych pracowników realizujących zadania gospodarki leśnej)²⁸. Natomiast przez zarządzanie rozumiał „powodowanie funkcjonowania” struktur organizacyjnych oraz „kontrolowanie przebiegu realizacji celu (celów)”²⁹. K. Heymanowski podkreśla, że organizacja i zarządzanie nie są wolne od wpływów ideologicznych i przybierają różne „formy użyteczności” w socjalizmie i kapitalizmie, odpowiednio do różnych układów własności³⁰.

watyzm E. Burke’a zakładał np. nienaruszalność własności prywatnej, a on sam z niechęcią patrzył na nowe formy obrotu ziemią, jak też nie negował modelu gospodarki wolnorynkowej i teorii A. Smitha. Wskazane preferencje mogą być przenoszone (i z reguły są) na sposób oraz narzędzia wykonania władzy oraz przyjmowane modele rozwiązań.

²⁴ Zob. także Z. Cieślak, *Status nauki administracji*, w: *Nauka administracji*, pod red. Z. Cieślaka, Warszawa 2012, s. 40 i powołana tam literatura.

²⁵ Ibidem, s. 355–356.

²⁶ Zob. także Z. Cieślak et al., *Status nauki administracji*, w: *Nauka administracji*, pod red. Z. Cieślaka, Warszawa 2012, s. 203.

²⁷ K. Heymanowski, *Zarys organizacji...*, s. 28.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem, s. 30.

Jak wspomniano, z prawnego punktu widzenia termin „zarządzanie” występuje w języku prawnym. Lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza PGL LP, z wyjątkiem lasów będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów³¹. Ponadto w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami, innymi nieruchomościami i ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość³². Już z literalnego brzmienia przywołanych rozwiązań ustawy o lasach wywieść można, że pojęcie zarządzania obejmuje co najmniej trzy grupy zagadnień: gospodarkę nieruchomościami i ruchomościami „związanymi z gospodarką leśną”, ewidencjonowanie majątku Skarbu Państwa i ustalanie jego wartości oraz prowadzenie gospodarki leśnej. Artykuł 4 ustawy o lasach nie wylicza wyczerpująco wszystkich czynności, jakie mieścić się będą w pojęciu „zarządzanie lasami”. Zarządzanie obejmuje także reprezentację Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe jako państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej – „w zakresie zarządzanego mienia”³³.

Artykuł 4 ustawy o lasach jest punktem wyjścia dalszych rozważań, albowiem determinuje kluczowe „elementy” zakresu podmiotowego i przedmiotowego pojęcia „zarządzanie lasami”. Regulacja ta pozwala odpowiedzieć na pytanie, kto realizuje zarząd i na czym on, ogólnie rzecz biorąc, polega. Ze wskazanym zagadnieniem wiąże się analizowana wielokrotnie w literaturze natura prawna podmiotu powołanego do zarządzania lasami – Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, a także instytucje, zasady, procedury działania w ramach tak pojętego zarządzania.

Warto podkreślić, że więcej aktów prawa unijnego niż krajowego posługuje się terminem „zarządzanie lasami”. Podkreślając potrzebę zapewnienia „zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich”, prawodawca, w szczególności w aktach prawnych z zakresu ich rozwoju, wskazuje m.in. skoncentrowanie się na: priorytetach związanych z transferem wiedzy i innowacją w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich; promowaniu innowacyjnych technologii w gospodarstwach i „zrównoważonego zarządzania lasami”; odtwarzaniu, ochronie i wzmacnianiu ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem; propagowaniu efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzeniu na gospodarkę niskoemisyjną w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym³⁴. „[L]eśnictwo jest integralną częścią rozwoju obszarów wiejskich, a wsparcie na rzecz zrównoważonego i przyjaznego dla klimatu użytkowania

³¹ Art. 4 ust. 1 ustawy o lasach.

³² Art. 4 ust. 3 ustawy o lasach.

³³ Art. 32 ust. 1 ustawy o lasach.

³⁴ Zob. pkt 4, 12, 13, 20 preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.U. UE L 2013.347.487 (dalej jako: rozporządzenie nr 1305/2013).

gruntów powinno obejmować rozwój obszarów leśnych i zrównoważone zarządzanie lasami”. Zatem w perspektywie unijnych uregulowań prawnych stwierdzić można, że zarządzanie lasami powinno być zrównoważone, co wskazuje, że nie chodzi jedynie o zrównoważoną gospodarkę leśną, lecz również o inne obszary zarządu.

Zarządzanie jako „instytucja” stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli nauk prawnych różnych dziedzin prawa. W szczególności przedmiotem opracowań są zagadnienia węższego obszaru zarządzania – gospodarki nieruchomościami, zwłaszcza należącymi do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³⁵. Ponadto autorzy analizują także status prawny i pozycję zarządcy – PGL LP³⁶. Uwagę autorów przykuwa także gospodarowanie zasobami środowiska, wśród których występują lasy³⁷, w tym z perspektywy konstytucyjnej, w której nadaje się im status dobra wspólnego czy własności publicznej, co będzie przedmiotem dalszych rozważań. A. Habuda i W. Radecki uważają, że z racji tego, iż lasy jako dobra narodowe są w przeważającej mierze własnością państwa, konieczne jest stworzenie przez państwo „określonych ram instytucjonalnych, dzięki którym możliwe będzie racjonalne oraz efektywne zarządzanie nimi”³⁸.

Lasy należą do zasobów naturalnych kraju uznanych przez ustawodawcę za dobro o znaczeniu strategicznym. Stanowią one jednocześnie element środowiska i przyrody prawnie chroniony³⁹. J. Sommer wskazuje, że przyroda w znaczeniu prawnym nie jest tym samym co przyroda według przyrodoznawstwa, prawo reguluje bowiem zachowanie człowieka, a nie procesy przyrodnicze⁴⁰. Dlatego gospodarowanie zasobami przyrody musi uwzględniać przedmiot gospodarowania, a w tym zasadę zrównoważonego rozwoju i zrównoważone użytkowanie⁴¹. Uprawnione jest więc stwierdzenie, że także zarządzanie lasami musi uwzględniać „naturę” lasu.

W wyrażeniu „zarządzanie lasami” występuje swoiste połączenie ekosystemu przyrodniczego ze sferą społeczną. Zauważa się, że gdy system przyrodniczy chce się powiązać z systemem gospodarczym czy społecznym, wprowadza się narzędzia – instrumenty władzy, instrukcje, rozporządzenia, kontrole, ale by zarządzać takim systemem, potrzebne są narzędzia wiedzy przyrodniczej, ekonomicznej itd.⁴² Ponadto poznanie (wiedza) i działanie (praktyka) w leśnictwie muszą uwzględniać zjawiska

³⁵ J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, *Ustawa...; Gospodarka nieruchomościami...; System prawa prywatnego*, t. 3; *Biegły w postępowaniu...*

³⁶ A. Habuda, W. Radecki, *Zarządzanie lasami*, s. 263 i n.

³⁷ Zob. np. B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania...*, s. 20.

³⁸ A. Habuda, W. Radecki, *Zarządzanie lasami...*, s. 263 i powołana tam literatura.

³⁹ Na temat pojęć „środowisko”, „ochrona środowiska” zob. bliżej: B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony...*, s. 16–21.

⁴⁰ Ibidem, s. 88.

⁴¹ J. Sommer, *Miejsce prawa ochrony przyrody w systemie prawnym środowiska*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, pod red. W. Radeckiego, Wrocław 2006, s. 88.

⁴² K. Rykowski, *Koniec leśnictwa?*, w: *Quo vadis forestry? Materiały Międzynarodowej Konferencji, Sękocin Stary, 29–30 czerwca 2006 r.*, pod red. Z. Sieroty, Sękocin Stary 2007, s. 164.

spoza lasu, zarówno natury przyrodniczej (zmiany środowiska), gospodarczej (cele gospodarstwa leśnego, stosunki rynkowe), jak i politycznej czy społecznej (polityka leśna, preferencje społeczne, stosunki własnościowe)⁴³.

Zarządzanie zasobami naturalnymi sprowadza się więc do nawiązywania relacji człowiek–przyroda. Cele, zadania, decyzje w procesie zarządzania odnoszą się bowiem do złożonego ekosystemu⁴⁴. Zatem w tej perspektywie zarządzanie lasami wchodzi także w ramy zrównoważonego rozwoju i wspierania przez Unię Europejską celu polegającego na ochronie i poprawie środowiska, określonego w art. 11 TFUE czy art. 191 TFUE. Wskazuje się, że pojęcie to zdefiniowane zostało w naukach społecznych, w których zasoby uznaje się za „składniki przyrody (substancje i energie) wykorzystywane w procesie produkcji społecznej dla zaspokojenia materialnych i duchowych potrzeb społeczeństwa”⁴⁵.

Lasy są objęte ochroną jako „element” środowiska. Ochrona prawna środowiska oznacza działania lub zaniechania umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej i polega na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom i przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego⁴⁶. Przy czym stan równowagi przyrodniczej oznacza „stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej”⁴⁷. Natomiast ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody wymienionych w ustawie⁴⁸. Przepisy ustawy o lasach regulują szczególne korzystanie z zasobów przyrody, którymi są lasy. Dostrzega się jednak luźny związek przepisów ochrony przyrody z korzystaniem ze wspomnianych zasobów w sposób „gospodarczy”⁴⁹.

Zarządzanie lasami należy rozpatrywać także w aspektach gospodarowania zasobami środowiska. W literaturze w zakresie ich prawnej ochrony lasy traktowane są razem z innymi zasobami środowiska (np. wody, zwierzyzna, kopaliny). Płaszczyznę analiz stanowią zwykle art. 5 i art. 74 Konstytucji RP, które determinują obowiązki władz publicznych w zakresie kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne. Ustawodawstwo przybiera bowiem funkcje ochronne dla wyczerpywalnych zasobów środowiska⁵⁰.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Zob. bliżej: B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony...*, s. 16–21.

⁴⁵ A. Haładyj, J. Trzewik, „Strategiczne zasoby naturalne”..., s. 43.

⁴⁶ Art. 3 pkt 13 Prawa ochrony środowiska.

⁴⁷ Art. 3 pkt 32 Prawa ochrony środowiska.

⁴⁸ Art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

⁴⁹ J. Sommer, *Miejsce prawa...*, s. 77.

⁵⁰ B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania...*, s. 20. Zdaniem autora konieczne jest wręcz skoncentrowanie na funkcjach reglamentujących dostęp do zasobów środowiska i regulujących korzystanie z nich.

Za B. Rakoczym należy wskazać, że wykorzystywanie zasobów środowiska określa się mianem „gospodarowania”, przy czym pojęcie to odnosi się zarówno do elementów przyrodniczych, jak i poszczególnych zasobów środowiska. Oba terminy używane są w ustawodawstwie w różnych kontekstach i celach, nie istnieje jednak żadna uniwersalna definicja tych pojęć, a doktrynalne ujęcia również bywają zróżnicowane. W szczególności wskazuje się, że leśnictwo – obok rolnictwa, łowiectwa czy rybołówstwa – jest „sposobem korzystania ze środowiska”⁵¹. W relacjach prawnych podmiotu i przedmiotu zarządzanie lasami jak najbardziej zalicza się do ogólnej kategorii doktrynalnej – gospodarowania zasobami środowiska, co implikuje także konieczność uwzględnienia odpowiednich uwarunkowań prawnych dotyczących ochrony przyrody i środowiska w aspektach korzystania z jego zasobów. Zdaniem B. Rakoczego pojęcie „gospodarować” nawiązuje wprost do „zarządzania jakimiś zasobami i środkami, decydowania o sposobie wykorzystania tego, co się ma”, stąd słowo pochodne „gospodarowanie” oznaczać będzie „zarządzanie zasobami i środkami oraz decydowanie o sposobie ich wykorzystania”, gospodarka zaś w sensie językowym oznacza „całość mechanizmów i warunków działania podmiotów gospodarczych związanych z wytwarzaniem i podziałem dóbr i usług; gospodarowanie, dysponowanie, zarządzanie”⁵².

Zatem gdy chodzi o korzystanie z zasobów „leśnych”, rozpatrywanie celów uregulowania pojęcia gospodarki leśnej w ustawie o lasach wymaga uwzględnienia uregulowań kształtujących zarządzanie lasami, w tym zwłaszcza celów i zasad, jakim to zarządzanie podlega. Z pewnością kontekst środowiskowo-przyrodniczy jest istotną sferą – otoczeniem zarządzania lasami, ale nie jedyną. Z resztą już w samej treści definicji legalnej trwale zrównoważonej gospodarki leśnej ustawodawca ujął różne funkcje lasów, stawiając na pierwszym miejscu funkcje ochronne, co świadczyć może o tym, że ochrona zasobów zajmuje wysokie miejsce w hierarchii funkcji lasów⁵³.

Należy także uwzględnić występującą w literaturze kategorię „zarządzanie środowiskiem”, przez co rozumie się „zarządzanie użytkowaniem, ochroną i kształtowaniem środowiska, czyli zarządzanie ochroną środowiska w sposób bezpośredni w procesach produkcyjnych i w czasie pozaprodukcyjnej aktywności społeczeństwa i pojedynczych osób”⁵⁴. Zarządzanie postrzega się wręcz jako naukę i działalność praktyczną, która polega na projektowaniu, wdrażaniu, kontrolowaniu lub koordynowaniu procesów gospodarowania środowiskiem, a wśród tych procesów wymienia się podstawowe procesy gospodarowania środowiskiem: użytkowanie, ochronę i kształtowanie środowiska⁵⁵. Z kolei każdy system zarządzania składa się z trzech elementów systemu zarządzania – sterującego, norm sterujących i obiektu zarządzania.

⁵¹ R. Stec, w: B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie...*, s. 42.

⁵² B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania...*, s. 25.

⁵³ Art. 6 pkt 1a ustawy o lasach.

⁵⁴ M. Witkowska-Dąbrowska, *Zarządzanie środowiskiem i zasobami naturalnymi*, w: *Zarządzanie zasobami środowiska*, pod red. T. M. Łaguny, M. Witkowskiej-Dąbrowskiej, Białystok–Olsztyn 2010, s. 164.

⁵⁵ Ibidem.

Tematyka zarządzania lasami ujmowana jest także w aspektach gospodarowania nieruchomościami i prawa własności. W szczególności R. Pessel doszedł do wniosku, że w wyniku procesu wyodrębnienia nieruchomości w formie „zasobów”, ze względu „na ich rodzaj i przeznaczenie”, gospodarkę zasobami leśnymi uregulowano w odrębnej ustawie o lasach, podobnie jak w przypadku gospodarki innymi zasobami, w szczególności chodzi o ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵⁶ czy Prawo wodne⁵⁷. Niewątpliwie najbardziej podobne pod względem przeznaczenia do „zasobów leśnych” są zasoby nieruchomości rolnych (należące do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa). Gospodarowanie zasobami jest ujmowane w piśmiennictwie z perspektywy wykonywania prawa własności i z nią wiąże się określone zasady gospodarowania, sposoby wykonywania prawa własności, organizację gospodarowania nieruchomościami, obrót cywilnoprawny i inne zagadnienia⁵⁸.

Zdaniem S. Rudnickiego Lasy Państwowe są jedynie „zarządcą nieruchomości”, jednakże w ramach sprawowanego zarządu wykonują także inne czynności⁵⁹. Natomiast Z. Truszkiewicz stwierdził, że Skarb Państwa „powierza swoje nieruchomości oznaczonym podmiotom, określając ich kompetencje w zakresie gospodarowania nieruchomościami”⁶⁰. Relacje między Skarbem Państwa a PGL LP, w ocenie przywołanego autora, nie mogą mieć charakteru prywatnoprawnego, a to ostatnie „nie reprezentuje Skarbu Państwa, lecz działa jako Skarb Państwa w zakresie czynności dotyczących nieruchomości będących w jego ustawowym zarządzie”⁶¹. Zarząd „lasami” sprawowany przez PGL LP opiera się na rozwiązaniach publicznoprawnych, państwo posiada bowiem tylko „publicznoprawne instrumenty oddziaływania na gospodarowanie lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa”⁶².

Zakres zarządzania lasami na tle ustawy o lasach nie został ograniczony jedynie do wykonywania przez Skarb Państwa prawa własności w zakresie korzystania z mienia, rozporządzania nim czy posiadania mienia⁶³. Ustawodawca nie ukształtował relacji państwo–zarządca wyłącznie z perspektywy właściciela⁶⁴. W świetle obowiązujących rozwiązań ustawy o lasach zarządzanie nimi łączy w sobie wykonywanie nie tylko zadań państwa w sferze ochrony i gospodarowania zasobami środowiska, realizację celów gospodarczych, wykonywanie prawa własności, lecz także władztwa państwowego, w tym nadzoru powierzonego organom administracji szczebla

⁵⁶ Dz.U. 2016, poz. 1491.

⁵⁷ Zob. np. R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 22.

⁵⁸ Ibidem, s. 19 i 77–322.

⁵⁹ S. Rudnicki, *Mienie*, s. 166 i n.

⁶⁰ Z. Truszkiewicz, *Powierzenie gospodarowania...*, s. 318.

⁶¹ Ibidem, s. 325.

⁶² Ibidem.

⁶³ A. Stelmachowski, *Wykonywanie prawa własności*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007, s. 232.

⁶⁴ Na temat zakresu reprezentacji zob. bliżej: J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 132.

rządowego (ministrowi ds. środowiska)⁶⁵. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o lasach PGL LP sprawuje „zarząd lasami”, a wedle jej art. 32 ust. 1 powołane jest do „reprezentacji Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia”⁶⁶.

2. Czynniki kształtujące zarządzanie lasami

Na zarządzanie lasami wpływać mogą różne czynniki. Wśród nich wymienić można choćby czynniki: przyrodniczo-środowiskowe, społeczno-gospodarcze i polityczno-prawne. Gdy chodzi o te pierwsze, w naukach leśnych wskazuje się, że las jako „przedmiot poznania” i zachodzące w nim zmiany mają charakter dynamiczny i wieloaspektowy, stąd kierunki i sposób jego użytkowania mogą wynikać z przesłanek o zróżnicowanym charakterze⁶⁷. Kwestia ta stanowi złożone zagadnienie o charakterze interdyscyplinarnym⁶⁸, interesującym przedstawicieli nauk leśnych i prawnych⁶⁹, co także znajduje wyraz w dokumentach strategii leśnych i polityki państwa⁷⁰. Wiele wątków z tego zakresu podjętych zostało także w pracach nad Narodowym Programem Leśnym⁷¹.

Ponieważ „wieloość funkcji lasu nie pozwala ich zamknąć w jeden stały katalog⁷², stwierdzić można, że także czynniki kształtujące kierunki zarządzania lasami są nieograniczone. Czynniki oddziaływania na zarządzanie lasami o charakterze przyrodniczo-środowiskowym zasadniczo wiążą się z zapobieganiem lub walką z następstwami określonych zagrożeń czy zmian dla środowiska, w tym lasów. Chodzi

⁶⁵ Art. 4 ust. 4 ustawy o lasach.

⁶⁶ Art. 32 ust. 1 ustawy o lasach.

⁶⁷ *Stan i perspektywy badań z zakresu ochrony lasu*, pod red. H. Malinowskiego, Warszawa 2000; P. Paschalis-Jakubowicz, *Polskie leśnictwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004; *Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, pod red. E. Bernadzikiego, Warszawa 2006.

⁶⁸ *Publiczne funkcje lasów. Przyszłość Lasów Państwowych, Zasady funkcjonowania i struktura organizacyjna*, Warszawa–Gdańsk 1999; P. Paschalis-Jakubowicz, *Lasy i leśnictwo świata*, Warszawa 2015; K. Rykowski, *Spór o lasy świata*, w: *Konferencja naukowa: „Polskie lasy i leśnictwo w Europie”*, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 29 listopada 2004 r., Warszawa 2005, s. 35 i n.

⁶⁹ Zob. np. A. Kaliszewski, A. Sikora, *Prawne aspekty ochrony przyrody w lasach w Polsce w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Sękocin Stary 2009; S. Zajac, A. Sikora, W. Rzewuski, *Regulacje prawne i finansowe oraz działania w zakresie leśnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej*, Sękocin Stary 2007.

⁷⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie nowej strategii leśnej UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego (2014/2223(INI)), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_plenierte/textes_adoptes/definitif/2015/04-28/0109/P8_TA\(2015\)0109_1_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_plenierte/textes_adoptes/definitif/2015/04-28/0109/P8_TA(2015)0109_1_PL.pdf), dostęp 29 lipca 2017; Polityka Leśna Państwa, Warszawa 1997, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 22 kwietnia 1997, https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/lesnictwo/Polityka_lesna_panstwa.pdf, dostęp 29 lipca 2017 (dalej jako: Polityka Leśna Państwa).

⁷¹ *Materiały z prac nad NPL*.

⁷² P. Paschalis-Jakubowicz, *Lasy i leśnictwo...*, s. 56 i 61.

zwłaszcza o zmiany klimatyczne i konieczność ochrony przyrody. Związek lasów z klimatem wyraża się na różnych płaszczyznach. Wpływają one na skład atmosfery i zawartość dwutlenku węgla, zdolność do pochłaniania węgla, a także opady, temperaturę i inne czynniki⁷³. Wskazuje się, że jeśli nie podejmie się właściwych środków, to koncentracja dwutlenku węgla w atmosferze – według symulacji zmian klimatu do 2100 r. – podwoi się, średnia temperatura zwiększy o 1,5°C–4,5°C, a opady zwiększą średnio o 3%–5%, przy czym wystąpią także procesy pustynnienia, a poziom mórz się podniesie⁷⁴.

Na wpływ zmian klimatycznych na gospodarkę leśną zwracano uwagę wielokrotnie, zwłaszcza przy okazji analiz dokumentów dotyczących tej problematyki⁷⁵. W *Materiałach z prac nad NPL* wskazano różne konfiguracje relacji lasu i zmian klimatu, wśród których las znajduje się raz jako przyczyna zmian klimatycznych, jako tzw. źródło gazów szklarniowych (z powodu wzrostu emisji na skutek wylesień czy zmian w formach użytkowania ziemi), a innym razem jako ich ofiara lub beneficjent⁷⁶.

Wskazuje się również, że skutki zmian klimatycznych, zwłaszcza takie jak wzrost temperatury, częstotliwości i nasilenia zjawisk ekstremalnych, są zagrożeniem dla społecznego i gospodarczego rozwoju, dlatego oczywista jest potrzeba dostosowania się do zachodzących zjawisk, a tym działaniom powinny jednocześnie towarzyszyć działania ograniczające emisję gazów cieplarnianych (tzw. mitygacja) – odpowiedź na powyższe wyzwania jest dokument „Strategiczny Plan Adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030” (SPA2020)⁷⁷. Akcentuje on rolę lasów i leśnictwa w walce ze wskazanymi przeciwnościami. Przewiduje się, że w wyniku zmian klimatycznych istotnym zmianom ulegną składy gatunkowe i typy lasów, a z kolei m.in. proces ocieplania i zwiększanie ryzyka suszy sprzyjał będzie rozwojowi chorób i szkodników, w tym także gatunków inwazyjnych⁷⁸.

Również lasy w Polsce zetknęły się ze skutkami zmian klimatycznych. Prognozuje się wręcz, że wydłużony okres wegetacyjny będzie sprzyjać zwiększeniu przeżywalności owadów i przyspieszeniu ich reprodukcji: częstsze, bardziej groźne i niemożliwe do przewidzenia wybuchy gradacji szkodników mogą skutkować pojawianiem się kilku nowych generacji w ciągu roku, przykładem jest tu występowanie na masową

⁷³ *Materiały z prac nad NPL*, s. 9.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 10.

⁷⁵ P. Paschalis-Jakubowicz, *Uwarunkowania strategii rozwoju...*, s. 97 i powołane tam liczne dokumenty z zakresu polityki klimatycznej UE.

⁷⁶ *Materiały z prac nad NPL*, s. 14. Autorzy zwracają uwagę, iż zmiany klimatyczne pomijane są w „zasadach hodowli lasu”, „Instrukcji urządzania” czy „Instrukcji ochrony lasu”.

⁷⁷ „Strategiczny Plan Adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030” (SPA2020), Ministerstwo Środowiska, Warszawa, październik 2013, https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/SPA_2020.pdf, dostęp 29 lipca 2017.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 25.

skalę kornika drukarza. W szczególności wielkie gradacje owadów zaczynają przyczyniać się do odwrócenia roli lasów – z pochłaniaczy stają się źródłami emisji węgla do atmosfery⁷⁹.

Potrzeba adaptacji leśnictwa do zmian klimatycznych uwzględniona została szczegółowo wśród celów Strategii Rozwoju Kraju 2030. W dokumencie zawarto postulat, by „odnawialne źródła energii stały się jednym z najważniejszych źródeł dla elektroenergetyki”, co służyć ma także wykonaniu zobowiązań klimatycznych⁸⁰, a co wymaga właściwego wsparcia w regulacjach prawnych i narzędziach fiskalnych uwzględniających „prymat efektywności ekonomicznej wybranych rozwiązań”. Stwierdzenie to nawiązuje do roli gospodarczej funkcji lasu i związanej z tym możliwości produkcji biomasy leśnej, przy czym obowiązujące regulacje prawne nie są wystarczające dla realizacji tych celów.

Nadto w celu zwiększenia poziomu ochrony środowiska, poprawy warunków środowiskowych oraz ograniczenia ryzyka związanego ze zmianami klimatu niezbędne będzie „wdrożenie zintegrowanego zarządzania środowiskiem”, a gospodarka leśna winna być jednym z istotnych narzędzi rozwoju gospodarczego kraju adaptującego się do zmian klimatu. Wzrost zagrożeń wynikających ze zmian klimatu, zdaniem przedstawicieli nauk leśnych, wymaga „zweryfikowania strategii i uelastycznienia podejścia do użytkowania i tym samym odnowienia lasu”⁸¹.

Gdy chodzi o czynniki społeczno-gospodarcze wpływające na zarządzanie lasami, P. Paschalis-Jakubowicz wskazuje, że las odgrywał istotną rolę w rozwoju cywilizacyjnym ludzkości⁸². Rozwój ten wiąże się z uwarunkowaniami gospodarczymi i odpowiadającą im funkcją gospodarczą lasów. Warto zwrócić uwagę, że w niektórych krajach, np. Finlandii, wskazanym czynnikom nadaje się odpowiednio wysoką rangę w perspektywie rozwoju⁸³. Dla przedstawicieli nauk leśnych oczywiste jest, że las ogrywa rolę „gospodarczą” w związku z produkcją drewna i biomasy leśnej. Wskazuje się wręcz na konieczność dążenia do maksymalizacji produkcji drewna, a przez to do maksymalnego pochłaniania węgla przez drzewa, przy konieczności jednoczesnej integracji polityki jako „wspólnej” polityki zalesieniowej resortów odpowiedzialnych za „użytkowanie ziemi, planowanie przestrzenne i rozwój regionalny”,

⁷⁹ Oprac. na podstawie ekspertyz projektu „KLIMADA”, <http://klimada.mos.gov.pl/blog/2013/04/15/lesnictwo/>, dostęp 29 lipca 2017; por. także Summary for Policy Makers, States of Europe's Forests 2015, <http://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/summary-policy-makers.pdf>, s. 9, dostęp 30 lipca 2017.

⁸⁰ Strategia Rozwoju Kraju 2030, dokument zakłada, że w bilansie energii finalnej brutto konieczne jest osiągnięcie poziomu 15% z odnawialnych źródeł energii w 2020 r. (obecnie ok. 9, 5% brutto; 5, 69% brutto w 2008 r.).

⁸¹ *Materiały z prac nad NPL*, s. 26 i 27.

⁸² P. Paschalis-Jakubowicz, *Las jako przedmiot poznania*, w: *Konferencja naukowa: „Polskie lasy i leśnictwo w Europie”*, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 29 listopada 2004 r., Warszawa 2005, s. 127 i n.

⁸³ J. Parviainen, *Finlandia*, w: *Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, pod red. E. Bernadzikiego, Warszawa 2006, s. 77 i n.

jednakże zdaniem niektórych autorów drewno pozyskane w procesie użytkowania stwarza szansę na skuteczną redukcję koncentracji dwutlenku węgla⁸⁴.

Wskazano także, że czynniki wpływające na funkcje lasu wiążą się z ekonomiczną, społeczną i przyrodniczą „wartością lasów”, w odniesieniu do których w nauce przyjmuje się dwie różniące się koncepcje przyrody – pierwsza postrzega przyrodę jako obiekt istniejący niezależnie od człowieka i „oddzielony od praktyk społecznych”, druga – sprowadza las do wartości biologicznych, kulturowych, produkcyjnych oraz ekologicznych i wiąże się z praktykami społecznymi⁸⁵. Równoważenie konfliktów oraz wspólną politykę zarządzania przyrodą widać w koncepcji opartej na „hipotezie konwergencji”, zgodnie z którą interesy ludzi i natury są rozbieżne tylko w krótkiej perspektywie czasowej, kiedy wartość przyrody mierzy się bieżącymi preferencjami⁸⁶. Ochrona przyrody w lasach bywa problematyczna, gdy różne są punkty widzenia nauk leśnych czy ekologów⁸⁷. Dlatego wyzwaniem w zarządzaniu lasami pozostaje „wybór modelu relacji między użytkowaniem a ochroną przyrody”⁸⁸, a to, jaki ma być docelowy model wzajemnych stosunków, jest w pewnym sensie decyzją polityczną.

By ustalić rolę czynnika społeczno-gospodarczego w kształtowaniu kierunków użytkowania i zarządzania lasami, należy uwzględnić wiele różnych aspektów, wśród których występują związki lasu z gospodarką i jej różnymi sektorami oraz społeczeństwem. Wartością i celem samym w sobie pozostaje realizacja gospodarki leśnej i produkcja drewna w ramach wspomnianej już funkcji produkcyjnej (gospodarczej). Lasy uznawane są za „źródło” potencjalnego rozwoju gospodarczego. Sektor leśno-drzewny stanowi ważny faktor w gospodarce, albowiem las i produkty leśne dostarczają dóbr dla różnych branż gospodarki, zwłaszcza przemysłu drzewnego, agroturystyki, turystyki i rekreacji, a także edukacji. Lasy Państwowe są największym dostawcą drewna na rynku⁸⁹. Ponadto gospodarkę leśną traktuje się jako działalność gospodarczą⁹⁰.

⁸⁴ *Materiały z prac nad NPL*, s. 26 i n.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 39 i n.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 45.

⁸⁷ Przykładem jest podejście do zagadnienia występowania kornika drukarza w Puszczy Białowieskiej, w tym przypadku Komisja UE pozwała Polskę przez Trybunał Sprawiedliwości UE, który wydał nakaz wstrzymania wycinki drzew, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1948_pl.htm, dostęp 31 lipca 2017. Sytuacja w Puszczy Białowieskiej objęta rozstrzygnięciem Trybunału jest przykładem sporu między przedstawicielami nauk leśnych, biologów i ekologów.

⁸⁸ Autorzy *Materiałów z prac nad NPL* (s. 45 i n.) wskazują na model konfrontacyjny, model niezależnych relacji, dialogu lub integracyjny, przy czym ten ostatni, w ich opinii, jest najbardziej racjonalny, albowiem uwzględnia aspekty ochrony bioróżnorodności.

⁸⁹ *Materiały z prac nad NPL*, s. 153.

⁹⁰ J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011, s. 83.

Leśnictwo pozwala na zatrudnienie wielu osób⁹¹. Wysoki jest również udział sektora leśnego i leśno-drzewnego w produkcji globalnej, a także eksport i import drewna oraz artykułów z drewna⁹². Także udział przychodów ze sprzedaży drewna w przychodach ogółem PGL LP jest relatywnie wysoki w poszczególnych latach. Produkcja i przetwórstwo drewna angażują podmioty z różnych branż, np.: papierniczej, meblarskiej, producentów wyrobów tartacznych, płyt drewnopochodnych, palet i innych.

Ważne dla społeczeństwa jest także zbieractwo owoców leśnych, ich przetwórstwo i komercjalizacja⁹³. To „niedrzewne użytkowanie lasu” niesie wiele możliwości w postaci rekreacji, sportu, turystyki i edukacji, co wiąże się z udostępnianiem lasów państwowych. Przykładowo wśród usług świadczonych przez Lasy Państwowe na rzecz społeczeństwa wskazać można usługi edukacyjne w postaci: lekcji terenowych i wycieczek z przewodnikiem, edukacji leśnej⁹⁴. Wydaje się wręcz, że działalność edukacyjna Lasów Państwowych na taką skalę nie ma sobie równych pośród innych instytucji – podmiotów zarządzających mieniem Skarbu Państwa. W zakresie edukacji przyrodniczo-leśnej z PGL LP współdziałają szkoły, przedszkola, ośrodki edukacji ekologicznej, parki narodowe i krajobrazowe, domy kultury i inne podmioty⁹⁵.

Z kolei czynniki polityczno-prawne wpływające na zarządzanie lasami państwowymi to z jednej strony założenia i realizacja celów politycznych, a z drugiej – odpowiednie rozwiązania prawne przyjęte w ustawodawstwie. Gdy chodzi o te pierwsze, to polityka państwa, mimo że ujęcie jej celów i przedmiotu nie zawsze znajduje wyraz w rozwiązaniach prawnych, w tzw. miękkich regulacjach typu *soft law*⁹⁶ wywierać może największy wpływ na zarządzanie lasami państwowymi. Ze względu na członkostwo Polski w Unii Europejskiej kwestie te należy rozpatrywać zarówno z perspektywy unijnej, jak i krajowej. Istotnym elementem realizowanej na szczeblu unijnym polityki pozostają także stosunki międzynarodowe i płynące z nich zobowiązania⁹⁷. Z realizowaną polityką wiąże się system prawny, który wdraża przyjmowane kierunki

⁹¹ Np. w 2015 r. ogółem było to 50 289 osób, zob. GUS, *Leśnictwo*, s. 187.

⁹² Np. GUS, *Leśnictwo*, s. 262.

⁹³ *Materiały z prac nad NPL*, s. 147.

⁹⁴ GUS, *Leśnictwo*, s. 331.

⁹⁵ Ibidem, s. 334.

⁹⁶ Por. dokumenty przyjęte na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 r., np. wspomniana już Agenda 21, Deklaracja zasad gospodarki leśnej. Zob. bliżej: A. Habuda, *Lasy i leśnictwo w prawie międzynarodowym i unijnym*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016, s. 32.

⁹⁷ Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., ratyfikowana przez Polskę ustawą z 16 czerwca 1994 r., Dz.U. 1994, nr 53, poz. 1238; Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu 17 czerwca 1994 r., ratyfikowana ustawą z 2 października 2001 r., Dz.U. 2002, nr 185, poz. 1538; Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzona w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r., ratyfikowana ustawą z 13 grudnia 1995 r., Dz.U. 2002, nr 184, poz. 1532 i kilka innych aktów prawnych. Na temat międzynarodowych konwencji zob. bliżej: A. Habuda, *Lasy...*, s. 31 i n.

polityki. Na kształt instytucji, jej organizacji i funkcjonowania w zakresie zarządzania lasami wpływają również uwarunkowania historyczne, które niekiedy tworzą pewną ciągłość instytucjonalną czy pokoleniową.

Wpływ „czynnika politycznego” na kierunki zarządzania lasami oznacza politykę realizowaną na różnych szczeblach. Gdy chodzi o termin „polityka”, według *Słownika języka polskiego* oznacza on „działalność władz państwowych, zwłaszcza rządu”, czy „działalność jakiejś grupy społecznej lub partii mającej na celu zdobycie i utrzymanie władzy państwowej; też: cele i zadania takiej działalności oraz metody realizacji takich zadań”⁹⁸. Zagadnienie realizacji polityki przez państwo w odniesieniu do zarządzania lasami jest przedmiotem badań w naukach leśnych, zwłaszcza w kontekście analiz krajowych i unijnych strategii oraz polityki krajowej⁹⁹, natomiast niewiele uwagi poświęca się im w publikacjach prawniczych. Polityka może odnosić się do różnych sfer działalności, stąd wyróżnia się w szczególności politykę społeczną, politykę monetarną czy politykę rozwoju¹⁰⁰, a w odniesieniu do lasów – politykę leśną¹⁰¹. W literaturze przedmiotu polityka leśna traktowana jest jako integralna część polityki gospodarczej, ekologicznej i społecznej, a przez to pojęcie rozumie się „działania zmierzające do osiągnięcia trwałej użyteczności wszystkich funkcji lasu dla społeczeństwa, jak też zachowania trwałości ekosystemów leśnych i ich zasobów przyrodniczych”¹⁰².

Istotną sferą polityki, bez której nie miałyby ona swych „racji”, są ideologie stanowiące „podstawę zorganizowanego działania politycznego” czy doktryn polityczno-prawnych¹⁰³, a także koncepcje ochrony przyrody¹⁰⁴. Uzasadniają one określone działania władzy w sferze aksjologicznej (wartości, zasad, prawa). W przypadku kierunków zarządzania lasami, w tym użytkowania lasu i realizacji jego funkcji, dotyczą one szczególnego rodzaju relacji człowiek–zasoby przyrody. Przykładowo, A. Giddens użył sformułowania „niepewność wytworzona” na określenie skutków

⁹⁸ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/polityka;2572025.html>, dostęp 23 lipca 2017.

⁹⁹ Np. P. Paschalis-Jakubowicz, *Uwarunkowania strategii rozwoju...*

¹⁰⁰ Na temat polityki rozwoju zob. bliżej: K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014, s. 10 i powołana tam literatura. Autorka wskazuje, że na państwie ciąży obowiązek rozwiązywania szeregu bardzo różnych problemów społeczno-gospodarczych, a o ich realizacji w różnej skali rozstrzygają różne pod względem ustrojowym organy władzy publicznej, o czym z kolei decydują przyjęte zasady ustrojowe państwa, konstytucyjny podział władzy, wreszcie przyjęty system prawny.

¹⁰¹ Por. Polityka Leśna Państwa.

¹⁰² A. Sujecki, *Polityka Leśna Państwa i Narodowy Program Leśny, czyli o pozycji gospodarki leśnej i Lasów Państwowych w strukturze państwa dziś i jutro*, w: *Konferencja naukowa: „Polskie lasy i leśnictwo w Europie”*, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 29 listopada 2004 r., Warszawa 2005, s. 113 i n.

¹⁰³ Na temat pojęć ideologii, doktryn polityczno-prawnych zob. H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 15.

¹⁰⁴ W. Radecki, *Rozwój prawa ochrony przyrody i jego etapy*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, pod red. W. Radeckiego, Warszawa 2006, s. 27. Autor prezentuje koncepcję ochrony przyrody A. Wodniczki, wskazując, że potrzebna jest ochrona całości rodzimej przyrody, równowagi w niej panującej, którą „narusza niewłaściwa gospodarka człowieka”.

ingerencji człowieka w warunki życia społecznego i w przyrodę¹⁰⁵. Na kierunki użytkowania lasu wpłynęła idea zrównoważonego rozwoju, którą poprzedzała koncepcja *sustained yield forestry*, czyli „leśnictwo o podtrzymywanym zysku”¹⁰⁶, a która powiązana była z „ekologizmem” oznaczającym „nowe” podejście do poszanowania przyrody.

Polityka wiąże się z panującym ustrojem państwa, organizacją i funkcjonowaniem jego aparatu, wyznawanymi wartościami i zasadami, które wynikają z różnych kierunków myślenia o państwie, prawie, ustroju i społeczeństwie. Lasy są przedmiotem zainteresowania władzy politycznej i ustawodawcy w jego różnych aspektach – jako część przyrody (ekosystem), mienie państwowe, własność bądź przedmiot gospodarowania. Inne więc będzie podejście władzy do „lasu” jako części przyrody, jej ochrony, a inne z punktu widzenia własności państwa. Różne też będą sposoby gospodarowania lasami w przypadku rządów partii klasyfikowanych jako np. liberalne, konserwatywne, komunistyczne, socjalistyczne, chadeckie czy faszystowskie, w różnych wariantach i kombinacjach poglądów, którym odpowiadać mogą przykładowe doktryny, jak: np. liberalizm, konserwatyzm, socjalizm (względnie socjaldemokratyzm) i społeczne nauczanie Kościoła katolickiego oraz ekologizm („enwiromentalizm”)¹⁰⁷.

Z tych względów ideologiczne uwarunkowania korzystania z zasobów środowiska, w tym lasów w danym państwie, stanowią jeden z najważniejszych czynników ryzyka związanego z prawdopodobieństwem podejmowania błędnych decyzji politycznych w stosunku do wskazanych w naukach leśnych, przyrodniczych i innych wzorców postępowania z zasobami leśnymi. To bowiem, co jest właściwe w danym momencie z punktu widzenia określonej ideologii (np. antropocentryzmu), może z perspektywy czasu okazać się błędne w zakresie potrzeb ekosystemu przyrodniczego.

Na podejście do zarządzania zasobami środowiska, w tym lasami, największy wpływ wywarła koncepcja zrównoważonego rozwoju. W literaturze wskazuje się, że lasy odgrywają w nim istotną rolę, a sama jego geneza związana jest z leśnictwem¹⁰⁸. W leśnictwie operowano terminami „trwałość” i „równowaga”, a początkowo koncepcja trwałości rozwinęła się jako cel gospodarowania w lasach, a następnie jako „model lasu normalnego”¹⁰⁹. H.C. von Carlowitz w XVII i XVIII w. zrównoważonym rozwojem określał taki sposób prowadzenia gospodarki leśnej, w której w danym okresie pozyskuje się tyle drewna, ile może wyrosnąć drzew, by zapewnić odtwarzalność¹¹⁰. Leśnicy odnosili zatem terminy „trwałość” i „równowaga” do przyrostu

¹⁰⁵ H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 27.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 245.

¹⁰⁷ Ibidem, s. 37.

¹⁰⁸ A. Habuda, *Lasy...*, s. 28 i powołana tam literatura.

¹⁰⁹ *Materiały z prac nad NPL*, s. 117.

¹¹⁰ M. Burchard-Dziubińska, *Rozwój instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju, w: Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka*, pod red. M. Burchard-Dziubińskiej, A. Rzeńcy, Łódź 2010, s. 81 i n.

drewna, trwałego dochodu ze sprzedaży drewna i trwałego użytkowania lasu, bez uwzględniania pozaprodukcyjnych funkcji lasu, a koncepcja ta została rozwinięta przez Hundeshagena i Heyera jako „logiczna dedukcja modelu lasu normalnego” i ulegała dalszym przeobrażeniom¹¹¹. Podejście oparte na wzroście w gospodarce, polityce i życiu społecznym okazało się zawodne i ograniczone wyczerpywaniem się zasobów. Dążenie do osiągnięcia wzrostu nie mogło dłużej następować bez pozostawiania śladów w postaci dewastacji przyrody, środowiska naturalnego i pogłębiania nierówności społecznych. Rozwiązaniem wskazanych problemów miał być trwały i zrównoważony rozwój¹¹².

Koncepcja zrównoważonego rozwoju, jak wskazują przedstawiciele nauk ekonomicznych, opiera się na „dążeniu do osiągnięcia jak najlepszego wyniku ekonomicznego przy jednoczesnym poszanowaniu ochrony środowiska naturalnego oraz rozwoju społecznego” albo według innej definicji, powołując E. Latoszek, jest to „trwała poprawa jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym (E), ludzkim (L) i przyrodniczym”¹¹³. Akcentuje się także potrzebę zachowania zasobów ziemi i ochronę środowiska, nawet kosztem rozwoju gospodarczego, czego przykładem jest głośny raport Klubu Rzymskiego proponujący „zerowy wzrost gospodarczy”¹¹⁴. A. Graczyk wskazuje jednak, że „podstawą oceny miejsca lasów i gospodarki leśnej w strategii wzrostu gospodarczego oraz rozwoju zrównoważonym jest rozróżnienie między dwoma sposobami podejścia do procesów dynamiki gospodarki – wzrostem i rozwojem”¹¹⁵.

Na zarządzanie lasami silny wpływ wywierają czynniki o różnym charakterze, których ze względu na ramy pracy, nie sposób omówić wyczerpująco. Oceniając jednak wpływ rozważanych czynników na kierunki użytkowania lasu, a co za tym idzie, jego funkcje, należy stwierdzić, że za istotny czynnik potencjalnego zagrożenia dla właściwego podejścia ustawodawcy do wspomnianych zagadnień należy uznać czynnik polityczny. Postuluje się wręcz apolityczność samej instytucji Lasów Państwowych, jej niezależność od władzy, co wydaje się jak najbardziej zasadne, jednakże mało prawdopodobne¹¹⁶.

¹¹¹ *Materiały z prac nad NPL*, s. 117.

¹¹² *Ibidem*, s. 116.

¹¹³ E. Latoszek, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w teorii i praktyce ONZ*, w: *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, pod red. E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowskiej, Warszawa 2016, s. 25 i powołana tam literatura.

¹¹⁴ *Ibidem*, s. 26.

¹¹⁵ A. Graczyk, *Lasy oraz gospodarka leśna w strategii wzrostu gospodarczego i rozwoju zrównoważonym*, w: *Konferencja naukowa: „Polskie lasy i leśnictwo w Europie”*, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 29 listopada 2004 r., Warszawa 2005, s. 85.

¹¹⁶ *Materiały z prac nad NPL*, s. 46.

3. Globalne standardy dobrego zarządzania lasami

Zarządzanie lasami podlega różnym regulacjom przyjętym na szczeblu międzynarodowym¹¹⁷ i regionalnym¹¹⁸. Należy w tej materii podkreślić szczególną rolę publikacji II Konferencji w Rio de Janeiro – deklarację o lasach, która kładła nacisk na „rozsądne zarządzanie lasami oraz ochronę zasobów leśnych”, czy Raportu o milenijnych celach rozwoju na rok 2015¹¹⁹. Przyczyniły się one do tego, że fundamentem międzynarodowego podejścia do ochrony środowiska stała się zasada zrównoważonego rozwoju. Pojęcie zrównoważonego rozwoju zdefiniowano jako „proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia, w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom”¹²⁰.

¹¹⁷ United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Conference), June 5–16, 1972, <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/humanenvironment>, dostęp 7 lipca 2017; Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, dostęp 7 lipca 2017; United Nations Conference on Environment & Development [UNCED] Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, Agenda 21, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, dostęp 7 lipca 2017; Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/55/L.2)] A/RES/55/2, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>, dostęp 7 lipca 2017; Communication from the Commission a Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development Brussels, 15.05.2001, COM(2001)264 final, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/pdf/library/strategy_sustdev_en.pdf, dostęp 7 lipca 2017; Draft resolution submitted by the Vice-Chairman of the Committee, Mr. Jan Kára (Czech Republic), on the basis of informal consultations held on draft resolution A/C.2/57/L.38, A/C.2/57/L.83, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.2/57/L.83&Lang=E, dostęp 7 lipca 2017; Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26 August–4 September 2002, A/CONF.199/20/Corr.1 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.199/20/Corr.1&Lang=E, dostęp 7 lipca 2017; Renewed EU Sustainable Development Strategy, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010117%202006%20INIT>, dostęp 7 lipca 2017; Communication from the Commission, Brussels, 3.03.2010, COM(2010)2020 final: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, dostęp 7 lipca 2017; Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012, A/RES/66/288, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&referer=/english/&Lang=E, dostęp 7 lipca 2017; High-Level Political Forum 2017, <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>, dostęp 7 lipca 2017; The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet, New York, December 2014, http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf, dostęp 7 lipca 2017; Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E, dostęp 7 lipca 2017.

¹¹⁸ E. Latoszek, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w teorii...*, s. 26 i powołana tam literatura.

¹¹⁹ Ibidem, s. 27, 28.

¹²⁰ W 1987 r. ukazał się raport Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju ONZ, obradującej pod przewodnictwem Gro Harlem Brundtland, pt. „Nasza wspólna przyszłość”, <http://www.unesco.pl/edukacja/dekada-edukacji-nt-zrownowazonego-rozwoju/unesco-a-zrownowazony-rozwoj/>, dostęp 7 lipca 2017.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju znajduje wyraz także w innych dokumentach o charakterze międzynarodowym. W szczególności w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju z 23 września 2015 r., wśród 17 punktów określających cele zrównoważonego rozwoju, wymieniono m.in. „ochronę, odbudowę oraz zrównoważone korzystanie z ekosystemu i zrównoważone zarządzanie zasobami leśnymi, a także przeciwdziałanie zagrożeniom bioróżnorodności”¹²¹. Według wspomnianej Agendy celem do 2020 r. pozostaje przede wszystkim promowanie wdrażania zrównoważonego zarządzania wszelkimi rodzajami lasów¹²². Zasada ta stała się perspektywą i płaszczyzną funkcjonowania takich instytucji, jak np. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) czy Unia Europejska. Unia Europejska włącza się w ochronę i zarządzanie globalnymi dobrami publicznymi, poświęcając sporo uwagi ochronie klimatu i oszczędzaniu energii¹²³.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kwestie terminologiczne – mianowicie rozumienie wyrażenia *sustainable development*. Początkowo wśród pojęć, które miały oddawać jego sens, proponowano „rozwój zrównoważony” oraz „rozwój trwały”, których znaczenie nie jest tożsame, albowiem „rozwój trwały” wiąże się z odpowiednim stanem środowiska i równowagą ekologiczną i jest przeciwieństwem „stanu zerowego wzrostu”¹²⁴.

Zdaniem przedstawicieli nauk leśnych paradygmat zrównoważonego rozwoju nie może być uznany „za jedyne rozwiązanie wszystkich problemów lasów i leśnictwa zarówno w skali lokalnej, regionalnej, jak i globalnej”, ponieważ nie uwzględnia warunku samoograniczania człowieka w użytkowaniu lasu ani zakresu odpowiedzialności za korzystanie z niego¹²⁵. W opinii niektórych autorów trwały i zrównoważony rozwój okazał się zawodny tam, gdzie nie zahamował niepożądanych zmian dla środowiska, a koncepcje neoliberalne, z którymi jest związany, doczekały się krytyki, dlatego że „rynek nie poddany regulacji nadal eksploatuje zasoby”, ogranicza rozwój i zmniejsza dochody właścicieli gruntów i zarządcy lasów¹²⁶. Wskazuje się również, że procesy zachodzące w przyrodzie cechuje nierównowaga (np. dynamika populacji, fluktuacje liczebności gatunków), co czyni dążenie do stanu równowagi zadaniem obciążonym pewnym błędem¹²⁷. Koncepcja zrównoważonego rozwoju w leśnictwie

¹²¹ Ibidem, s. 59.

¹²² Ibidem.

¹²³ U. Kurczewska, *Rola Unii Europejskiej w zarządzaniu globalnymi dobrami publicznymi w ramach polityki zrównoważonego rozwoju*, w: *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, pod red. E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowskiej, Warszawa 2016, s. 157 i n.

¹²⁴ K. Górka, *Wdrażanie koncepcji rozwoju zrównoważonego*, w: *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka*, pod red. M. Burchard-Dziubińskiej, A. Rzeńcy, Łódź 2010, s. 10 i n.

¹²⁵ P. Paschalis-Jakubowicz, *Lasy i leśnictwo...*, s. 71.

¹²⁶ *Materiały z prac nad NPL*, s. 118.

¹²⁷ Ibidem, s. 116.

jest więc konfliktogenna w stosunku do zasad prowadzenia gospodarki leśnej i jej społecznego odbioru¹²⁸.

Współczesne uwarunkowania zarządzania lasami kształtowane są zwłaszcza na arenie międzynarodowej i często mają charakter globalny. Nie ulega wątpliwości, że lokalne zasady i reguły zarządzania lasami (na poziomie danego kraju) są „pochodną” wspomnianych procesów, a co najmniej pozostają w sferze ich silnego oddziaływania. W literaturze prawniczej wyróżnia się kategorię tzw. *multilevel governance*, gdzie kierowanie, regulowanie i sterowanie nie jest programowane jednostronnie przez właściwy autorytet, lecz następuje w złożonym procesie współdziałania struktur państwowych i jednostek niepaństwowych¹²⁹.

Z koncepcji *multilevel governance* wywodzi się koncepcja *multilevel regulation*, w której proces stanowienia reguł, ich wdrażania i przestrzegania jest rozproszony między więcej niż jeden poziom terytorialny lub administracyjny, pomiędzy wielu różnych aktorów, publicznych i prywatnych. Relacja między aktorami jest niehierarchiczna i niezależna od każdego z nich, cechuje ją także brak centralnego uporządkowania regulacyjnego¹³⁰. Dalej koncepcja *governance* w skali globalnej lub ponadnarodowej albo europejskiej odnosi się do „procesów politycznych” i „instytucji”, które umożliwiają zarządzanie zależnościami międzynarodowymi, włączając w to w szczególności: negocjacje państw narodowych w celu zawarcia traktatów; rozstrzyganie sporów wewnątrz organizacji międzynarodowej; stanowienie prawa przez organizacje międzynarodowe w celu wspierania wykonywania umów międzynarodowych; rozwój adresowanych do rządów kodeksów dobrych praktyk, wytycznych i norm; ustanawianie standardów technicznych dla ułatwienia handlu; sieci i koordynację przez „regulatorów”; strukturalne wsparcie publicznoprawne w stanowieniu norm¹³¹.

W koncepcji zarządzania lasami (tzw. *forest governance*), która wynika z *multilevel regulation* prezentowanej w publikacjach Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, uwzględniono wiele różnorodnych aspektów, „od lokalnych po globalne”, do których zaliczają się:

- zasady zarządzania lasami, w tym prawne regulacje dotyczące podmiotów korzystających z zasobów leśnych oraz prawo „tradycyjne i zwyczajowe”;
- wykorzystanie mechanizmów sektora prywatnego, takich jak dobrowolna certyfikacja w celu wspierania *sustainable forest management* i legalne pozyskanie drewna oraz
- międzynarodowe środki mające na celu wspieranie legalności pozyskiwania drewna i promowanie dobrych rządów, takich jak plan działania Unii Europej-

¹²⁸ P. Paschalis-Jakubowicz, *Wielofunkcyjność lasu w kontekście zrównoważonego rozwoju*, w: Quo vadis, forestry? Materiały Międzynarodowej Konferencji, Sękocin Stary, 29–30 czerwca 2006 r., pod red. Z. Sieroty, Sękocin Stary 2007, s. 154 i n.

¹²⁹ D. Miąsik, A. Wróbel, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3: Europeizacja prawa administracyjnego, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2014, Legalis.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ibidem.

skiej w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT), oraz schematy płatności dla usług środowiskowych, takich jak REDD+¹³².

Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa określiła kryteria, których spełnienie pozwala przyjąć, że zarządzanie lasami może być uznane za „odpowiedzialne”, i które można potraktować jako standardy dobrego zarządzania lasami na świecie. Wynika z nich, że zarządzanie lasami:

- winno polegać na praworządności, być oparte na przejrzystości i niskim poziomie korupcji;
- winna cechować je odpowiedzialność oraz niskie obciążenie regulacyjne;
- regulację prawną zarówno w sektorze leśnym, jak i w innych sektorach, które mają wpływ na gospodarkę leśną, winny cechować spójność oraz „właściwe wdrożenie przepisów, stabilność polityczna i zdolność do skutecznego i wydajnego rządzenia”;
- w procesie decyzyjnym winny brać udział zainteresowane strony i winny być zapewnione równe prawa stron¹³³.

Natomiast wśród fundamentalnych reguł zarządzania lasami (*fundamentals of good forest governance*) wyróżnia się:

- filar 1 – obejmuje „Ramy polityczne, prawne, instytucjonalne i regulacyjne” (w tym zasady i przepisy dotyczące lasów; ramy prawne wspierania i ochrony własności ziemi, praw własności i użytkowania; uzgodnienie szerszej polityki rozwoju z polityką leśną; ramy instytucjonalne; zachęty finansowe, instrumenty ekonomiczne i podział korzyści);
- filar 2 – obejmuje: planowanie i procesy decyzyjne (w tym udział zainteresowanych stron; przejrzystość i odpowiedzialność; potencjał i działanie zainteresowanych stron);
- filar 3 – wdrażanie, egzekwowanie i zgodność (w tym administrowanie zasobami leśnymi; egzekwowanie prawa leśnego; administrowanie gruntami i prawami własności; współpracę i koordynację; środki mające na celu rozwiązanie problemu korupcji)¹³⁴.

Idealny model zarządzania lasami winny cechować „skuteczność, efektywność, kapitał i przejrzystość”. W niniejszych rozważaniach wspomniana koncepcja *forest governance* jest płaszczyzną, która może być miarodajna dla oceny rozwiązań dotyczących zarządzania lasami.

¹³² Zob. <http://www.fao.org/sustainable-forest-management/toolbox/modules/forest-governance/basic-knowledge/en/?type=111>, dostęp 21 września 2018.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance, The Program on Forests (PROFOR) Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2011, FAO 2011, s. 12, <http://www.fao.org/climatechange/27526-0cc61ecc084048c7a9425f64942df70a8.pdf>, dostęp 21 września 2018.

4. Unijne i krajowe uwarunkowania zarządzania lasami państwowymi

Koncepcja zrównoważonego rozwoju i wywodząca się z niej zasada zrównoważonego rozwoju wywarły, jak się zdaje, nieodwracalny wpływ na krajowe ustawodawstwo dotyczące leśnictwa oraz polityki unijne. Gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi, którymi są lasy państwowe, musi być prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego¹³⁵. Zasada zrównoważonego rozwoju to przede wszystkim zasada prawa¹³⁶, ale także pojęcie prawne zdefiniowane w prawie ochrony środowiska¹³⁷. W ustawie o lasach ustawodawca nawiązał do zasady zrównoważonego rozwoju w definicji legalnej „trwale zrównoważonej gospodarki leśnej”¹³⁸. Nadto prowadzenie gospodarki leśnej podporządkowane zostało zasadzie „ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów”¹³⁹.

Zasada zrównoważonego rozwoju znajduje podstawę w TFUE¹⁴⁰ oraz w art. 5 Konstytucji RP, choć nie określa środków niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów, które państwo powinno uwzględniać w każdym aspekcie swojej działalności¹⁴¹. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny zasada zrównoważonego rozwoju oznacza konieczność znajdowania rozwiązań technicznych, organizacyjnych, prawnych itp., sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu, które pozwolą chronić środowisko naturalne, przy czym odnosi się to zarówno do stanowienia, jak i stosowania prawa¹⁴². Z kolei w świetle art. 74 Konstytucji RP ochrona środowiska występuje jako zadanie państwa, obowiązek o charakterze powszechnym oraz jako podstawa do ograniczania praw i wolności¹⁴³. Przepis art. 5 Konstytucji RP uznawany jest za dotyczący wszystkich ogólnych funkcji państwa w niej wymienionych, a nie jedynie

¹³⁵ Art. 3 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.

¹³⁶ Art. 5 Konstytucji RP. O zasadach prawa mówić można w różnych aspektach i znaczeniach terminologicznych; por. np. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 25 i n.; S. Wronkowska, *Sposoby pojmowania „zasad prawa”*, Państwo i Prawo 1972, z. 10, s. 167.

¹³⁷ Art. 4 pkt 50 Prawa ochrony środowiska.

¹³⁸ Art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach.

¹³⁹ Art. 8 pkt 3 ustawy o lasach.

¹⁴⁰ Art. 11 TFUE stanowi, że przy ustalaniu i realizacji polityk i działań UE, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska.

¹⁴¹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5*, w: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.

¹⁴² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis.

¹⁴³ M. Górski, *Komentarz do art. 74*, w: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.

ochrony środowiska i dlatego ma charakter „zasady ustrojowej”¹⁴⁴. Dostrzeżono również trudności w odkodowaniu treści zarówno pojęcia, jak i samej zasady, ze względu na złożoność koncepcji zrównoważonego rozwoju¹⁴⁵. Niektórzy autorzy są przeciwni definiowaniu zasady zrównoważonego rozwoju¹⁴⁶. Nie ulega wątpliwości, że zasada ta dotyka wielu zagadnień o charakterze interdyscyplinarnym.

W naukach leśnych podnosi się, że zmiany w zakresie podejścia do struktury i właściwości funkcjonalnych lasu i ich związków z otoczeniem przyrodniczym, społecznym i gospodarczym oznaczały odejście od modelu jednofunkcyjnej gospodarki leśnej na rzecz trwale zrównoważonej wielofunkcyjnej gospodarki leśnej¹⁴⁷, która ostatecznie także okazuje się rozwiązaniem niedoskonałym. Z perspektywy czasu trwały i zrównoważony rozwój pokazał, że zwiększona ochrona zasobów hamuje rozwój i zmniejsza dochody w odczuciu właścicieli i zarządcy lasów, co oznacza krytykę neoliberalnego podejścia do rynku, które nie wyeliminowało zagrożeń dla środowiska¹⁴⁸.

Odpowiedzią na wyzwania związane z ochroną środowiska jest koncepcja „zielonego rozwoju” (czy „zielonej gospodarki”) wypracowaną w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Programu środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP)¹⁴⁹. Stała się ona sposobem rozwiązywania problemów ochrony środowiska, ekonomicznych i społecznych. Śladem wspomnianej koncepcji sformułowano następnie liczne dokumenty o charakterze raportów, opracowań, strategii (w szczególności „Europa 2020”, w której wskazano, że jej celem jest osiągnięcie wzrostu gospodarczego, który będzie: m.in. „zrównoważony”)¹⁵⁰. Zarysowane powyżej „zielone podejście” znalazło wyraz w konkretnych rozwiązaniach prawnych w rolnictwie, np. w postaci instytucji „płatności na zazielenienie”¹⁵¹, czego nie można stwierdzić w odniesieniu do leśnictwa.

¹⁴⁴ B. Bomanowski, *Zasada zrównoważonego rozwoju, wnioski de lege lata i de lege ferenda*, w: *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka*, pod red. M. Burchard-Dziubińskiej, A. Rzeńcy, Łódź 2010, s. 26 i n.

¹⁴⁵ Ibidem, s. 36 i n. i powołana tam literatura. Autor wskazuje, że zasada zrównoważonego rozwoju winna być rozumiana jako pojęcie zrównoważonego rozwoju uregulowane w art. 4 pkt 50 Prawa ochrony środowiska.

¹⁴⁶ J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 19 i 48.

¹⁴⁷ A. Klocek, *Przedmowa*, w: *Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, pod red. E. Bernadzkiego, Warszawa 2006, s. 7.

¹⁴⁸ *Materiały z prac nad NPL*, s. 118.

¹⁴⁹ Ibidem, s. 120.

¹⁵⁰ Zob. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pl.htm, dostęp 21 lipca 2017.

¹⁵¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej i uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 637/2008 i (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. UE L 347/487 z 20.12.2013.

Ograniczoność zasobów środowiska naturalnego stała się zasadniczą przesłanką ich ochrony m.in. w prawie ochrony środowiska¹⁵². Stąd korzystanie ze środowiska co prawda ma charakter powszechny i przysługuje każdemu w celu zaspokojenia potrzeb osobistych, natomiast inne cele (i formy) korzystania ze środowiska wymagają już uzyskania odpowiednich pozwoleń¹⁵³. W przypadku rynku surowców naturalnych, takich jak np. ziemia, ich cechą charakterystyczną jest to, że są one uznawane za nieodnawialne¹⁵⁴. Podkreśla się to także na szczeblu międzynarodowym, gdzie poprawa wykorzystania zasobów naturalnych stanowi, obok ukierunkowania bezpośredniego działania na zachowanie i ochronę zasobów naturalnych, najważniejszy cel¹⁵⁵. Problem ograniczania konsumpcji zasobów zyskał więc wymiar międzynarodowy i regionalny¹⁵⁶. W literaturze wskazuje się wręcz, że na skutek globalizacji systemy gospodarcze państw uzależniają się od siebie i wiążą z rynkiem światowym¹⁵⁷.

Poszukiwanie rozwiązań problemów środowiskowych doczekało się także ciekawej koncepcji odnoszonej do gospodarki odpadami, a mianowicie „gospodarki o obiegu zamkniętym”, która oznacza „strategię rozwoju zakładającą wzrost gospodarczy bez zwiększania konsumpcji zasobów, głęboką przemianę łańcuchów produkcji i nawyków konsumpcyjnych oraz przekształcenie systemów przemysłowych na poziomie systemowym”, opiera się ona na innowacyjności technologicznej, społecznej i organizacyjnej¹⁵⁸. Przyjęcie tego podejścia przez Komisję Europejską wynikało z faktu, że zasoby ulegają ciągłemu uszczupleniu¹⁵⁹.

¹⁵² S. Manservisi, *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile. Profili europei ed internazionali*, Napoli 2016, s. 93 i n.

¹⁵³ Zob. bliżej: J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 22 i n.

¹⁵⁴ Zob. bliżej: E. Nojszewska, *Podstawy ekonomii*, Warszawa 1995, s. 228.

¹⁵⁵ Summary of Building a Common Vision for Sustainable Food and Agriculture, Principles and Approaches, Food and Agriculture Organization of the United Nation, s. 4 i n., <http://www.fao.org/3/a-i3941e.pdf>, dostęp 20 grudnia 2018.

¹⁵⁶ Na temat wpływu czynnika międzynarodowego na rozwój prawa rolnego zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 75 i n.

¹⁵⁷ Ibidem, s. 76.

¹⁵⁸ Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym Program »Zero odpadów dla Europy«”, Bruksela 2.07.2014, COM(2014)398 final, Annex 1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/DOC/?uri=CELEX:52014D-C0398&from=PL>, dostęp 20 grudnia 2018. Na temat gospodarki o zamkniętym obiegu zob. bliżej: J. Goździewicz-Biechońska, *The role of agriculture in circular economy (legal perspective)*, Przegląd Prawa Rolnego 2016, nr 1, s. 81 i n.; K. Leśkiewicz, *Produkcja żywności w gospodarce o zamkniętym obiegu – wybrane aspekty prawne*, Studia Iuridica Lublinensia, vol. 26, 2017, nr 1, s. 503 i n., DOI: 10.17951/sil.2017.26.1.503.

¹⁵⁹ Por. S. Manservisi, *Energie rinnovabili...*, s. 93 i n.

Gdy chodzi o płaszczyzny oddziaływania polityki i prawa na zarządzanie lasami, wskazać należy, że gospodarowanie mieniem państwowym należy do państw członkowskich, choć Komisja UE zwraca uwagę na wyczerpywalność i potrzebę ochrony zasobów w różnych dokumentach o charakterze *soft law*, których znaczenie ciągle rośnie¹⁶⁰. Na szczęblu unijnym nie sformułowano jednak odrębnej unijnej polityki leśnej ani wytycznych. W Traktacie o funkcjonowaniu UE nie występują odniesienia do polityki leśnej UE. Sektor leśny nie jest objęty Załącznikiem I¹⁶¹ ani art. 42 TFUE, zatem wszystkie reguły konkurencji mają do niego pełne zastosowanie¹⁶².

W świetle definicji produktów rolnych uregulowanej w art. 38 TFUE rynek wewnętrzny obejmuje także rolnictwo, rybołówstwo i handel produktami rolnymi, a przez „produkty rolne” należy rozumieć m.in. płody ziemi czy produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami.

Realizacja funkcji produkcyjnych lasu opiera się właśnie na uprawie ziemi, przez nasadzenia (zalesienia), a drewno stanowi „płód ziemi”. Leśnictwo i rolnictwo mają zatem wspólny mianownik, w obu sektorach funkcje produkcyjne opierają się na uprawie ziemi. Na liście, o której mowa w art. 38 TFUE, wymieniono m.in.: „Żywe drzewa i inne rośliny, bulwy, korzenie i podobne; cięte i ozdobne liście”, ale nie wymieniono drewna, choć oczywiście spełnia ono kryteria z przywołanej definicji produktów rolnych. A. Jurcewicz wskazuje, że zakres Wspólnej Polityki Rolnej ograniczony jest do produktów zawartych w Załączniku I, dlatego na podstawie art. 43 nie mogą być podejmowane środki, które bezpośrednio dotyczą produktów nim

¹⁶⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego, COM(2013)0659 final, 52013DC0659, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0659>, dostęp 3 czerwca 2018; por. w odniesieniu do gruntów rolnych: R. Pastuszko, Land grabbing. *Podstawowe zagadnienia prawne*, Studia Iuridica Lublinensia, vol. 26, 2017, nr 1, s. 147 i n. i powołana tam literatura.

¹⁶¹ Załącznik I do Traktatu o funkcjonowaniu UE ze zmianami wprowadzonymi przez art. 6 ust. II oraz art. 12 ust. 2 Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/31 w zw. z przystąpieniem Polski do UE; zmieniony przez art. 1 pkt 34 Protokołu nr 1 zmieniającego protokoły załączone do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską lub Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej dołączonego do traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C z 2007 r., poz. 306, s. 1 z dniem 1 grudnia 2009 r.; zmieniony przez art. 5 ust. 2 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C z 2007 r., poz. 306, s. 1 z dniem 1 grudnia 2009 r. (dalej jako: Załącznik I do TFUE).

¹⁶² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego, COM(2013)0659 final, 52013DC0659, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0659>, dostęp 3 czerwca 2018.

nieobjętych¹⁶³. Ponieważ drewno zostało pominięte na wspomnianej liście produktów, stało się to przeszkodą do podjęcia przez Wspólnotę instrumentów regulujących rynek tego produktu oraz spowodowało opóźnienie inicjatyw w zakresie leśnictwa¹⁶⁴. Nie oznacza to, że Unia Europejska nie podejmuje działań politycznych i prawnych, które wpływają na zarządzanie lasami. Na realizację gospodarki leśnej i na jej prowadzenie przez państwa członkowskie mają bowiem wpływ unijne polityki sektorowe, jednakże podkreśla się potrzebę koordynacji i przedmiotowej (w zakresie dotyczącym lasów) integracji unijnych strategii politycznych¹⁶⁵.

Od wielu lat polityka UE w różnych obszarach uwzględnia wdrażanie zrównoważonej gospodarki leśnej oraz decyzje dotyczące lasów podejmowane przez państwa członkowskie, tzn. w politykach: ochrony środowiska i przyrody, klimatycznej, Wspólnej Polityce Rolnej, energetycznej, spójności i innych¹⁶⁶. Można więc stwierdzić, że leśnictwo wchodzi w relacje z różnymi sektorami. Niemniej kraje członkowskie nie godzą się na przyjęcie jednolitych wiążących regulacji we wskazanym zakresie¹⁶⁷. Jedną z „form” oddziaływania UE na działania krajów członkowskich w sferze zarządzania lasami i gospodarki leśnej są więc liczne dokumenty, w tym strategie wyznaczające oczekiwane rezultaty w postaci konkretnych celów unijnych do zrealizowania na poziomie krajowym¹⁶⁸. Wśród nich kluczowe miejsce zajmuje „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”¹⁶⁹, poprzedzona komunikatem Komisji UE wskazującym,

¹⁶³ A. Jurcewicz, *Komentarz do art. 38 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: Art. 1–89, pod red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, WKP 2012, Lex i powołane tam orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”, COM(2013)0659 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013DC0659>, dostęp 28 lipca 2017.

¹⁶⁶ Na temat obszarów, w jakich lasy i leśnictwo brane są pod uwagę w politykach UE, zob. P. Paschalis-Jakubowicz, *Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych*, Warszawa 2012, s. 197 i n.; por. także S. Zająć, A. Sikora, W. Rzewuski, *Regulacje prawne i finansowe oraz działania w zakresie leśnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej*, Sękocin Stary 2007, s. 82 i n.

¹⁶⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”, COM(2013)0659 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013DC0659>, dostęp 28 lipca 2017.

¹⁶⁸ Na temat uwarunkowań prawnych gospodarki leśnej w perspektywie prawa unijnego zob. więcej: J. Goździewicz-Biechońska, K. Leśkiewicz, *Prawnoeuropejskie uwarunkowania gospodarki leśnej*, w: *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, pod red. P. Litwiniuka, Warszawa 2017, s. 223–235.

¹⁶⁹ P8_TA(2015)0109 Nowa strategia leśna UE, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie nowej strategii leśnej UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego (2014/2223(INI)), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2015/04-28/0109/P8_TA\(2015\)0109_1_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2015/04-28/0109/P8_TA(2015)0109_1_PL.pdf), dostęp 29 lipca 2017.

że nowa strategia ma na celu „zapewnienie spójności pomiędzy polityką UE i państw członkowskich oraz ich celami i zobowiązaniami w zakresie zagadnień związanych z leśnictwem na poziomie międzynarodowym”¹⁷⁰. We wspomnianym komunikacie sformułowano „zasady przewodnie”, w których wymieniono m.in. zrównoważoną gospodarkę leśną oraz wielofunkcyjną rolę lasów. Ponadto celem dotyczącym lasów na rok 2020 jest w szczególności „zagwarantowanie i wykazanie, że wszystkie lasy w UE są zarządzane zgodnie z zasadami zrównoważonej gospodarki leśnej oraz że zwiększono wkład UE w działania na rzecz promowania zrównoważonej gospodarki leśnej i ograniczania wylesiania na szczeblu globalnym”¹⁷¹.

Polityka krajowa dotycząca kierunków użytkowania lasu ograniczona jest również działaniami UE na szczeblu międzynarodowym, co dotyczy głównie kwestii klimatycznych (w szczególności wspomnianej Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu). W dziedzinie klimatu, poza udziałem w światowych negocjacjach w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, leśnictwo i rolnictwo objęto tą polityką¹⁷². Na poziomie ogólnoeuropejskim główną inicjatywą polityczną na rzecz lasów jest „Forest Europe”¹⁷³, która obejmuje dyskusje nad prawnie wiążącą umową dotyczącą zrównoważonej gospodarki leśnej i zrównoważonego wykorzystania lasów.

Ponadto istotnie na politykę państw członkowskich wpływać winno podejście Unii Europejskiej oparte na dążeniach do powstrzymania utraty powierzchni terenów zalesionych na ziemi najpóźniej do 2030 oraz ograniczenia wylesiania lasów tropikalnych przynajmniej o 50% do 2020 r.¹⁷⁴ W ramach programu REDD+ możliwe

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego, COM(2013)0659 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013DC0659>, dostęp 28 lipca 2017.

¹⁷² Decyzja UE nr 529/2013 w sprawie zasad rozliczania emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.11.html, dostęp 29 lipca 2017.

¹⁷³ Inicjatywa „Forest Europe” stanowi efekt Konferencji ministerialnej rozwijającej dobrowolnie wspólne strategie z udziałem 46 sygnatariuszy i Unii Europejskiej; na temat inicjatywy zob. więcej: <http://foresteurope.org/foresteurope/>, dostęp 30 lipca 2017. Efektem tej inicjatywy jest kilka dokumentów, np. Summary for Policy Makers, States of Europe's Forests 2015, <http://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/summary-policy-makers.pdf>, dostęp 30 lipca 2017.

¹⁷⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie podjęcia wyzwań związanych z wylesianiem i degradacją lasów w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i utracie różnorodności biologicznej, Bruksela, 17 października 2008, KOM(2008)645 wersja ostateczna, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_eu-ropeenne/com/2008/0645/COM_COM\(2008\)0645_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_eu-ropeenne/com/2008/0645/COM_COM(2008)0645_PL.pdf), dostęp 29 lipca 2017.

jest wsparcie zmierzające do ograniczenia emisji związanych z wylesianiem i degradacją lasów w Azji, Afryce i Ameryce Południowej¹⁷⁵. Krajowa polityka dotycząca kierunków użytkowania lasu pozostaje pod wpływem działań podejmowanych przez Parlament Europejski, w tym wydawanych rezolucji – strategii leśnych¹⁷⁶. Mimo że Unia Europejska nie posiada kompetencji w obszarze rozwoju wspólnej polityki leśnej, niektóre unijne strategie polityczne mogą wpływać na politykę leśną państw członkowskich, choć to państwa członkowskie podejmują decyzje w zakresie własnych strategii politycznych dotyczących leśnictwa i lasów.

Należy także wskazać, że sprzedaż drewna podlega polityce handlowej UE, w ramach której Unia posiada kompetencje wyłączne¹⁷⁷. Nadto Unia Europejska propaguje ekologiczne zamówienia publiczne¹⁷⁸, które mogą pobudzać popyt na drewno wyprodukowane z zastosowaniem zrównoważonych metod. Wyroby z drewna mogą korzystać z możliwości oznakowania ekologicznego UE. Komisja zidentyfikowała dziesięć „priorytetowych” sektorów dla ekologicznych zamówień publicznych, wśród których znalazły się m.in. meble i papier. Uwarunkowania te wpływają na sytuację prawną jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych – monopolisty na polskim rynku drewna.

¹⁷⁵ Zob. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.11.html, dostęp 29 lipca 2017.

¹⁷⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 30 stycznia 1997 r. dotycząca strategii leśnej dla Unii Europejskiej, Dz.U. C 55 z 24.02.1997, s. 22; P6_TA(2006)0068 Realizacja strategii leśnej dla Unii Europejskiej Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie realizacji strategii leśnej dla Unii Europejskiej (2005/2054(INI)), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2006/02-16/0068/P6_TA\(2006\)0068_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2006/02-16/0068/P6_TA(2006)0068_PL.pdf), dostęp 29 lipca 2017; P7_TA(2011)0226 Przygotowanie lasów na zmianę klimatu Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 11 maja 2011 r. w sprawie Zielonej Księgi Komisji pt. „Ochrona lasów i informacje o lasach w UE: przygotowanie lasów na zmianę klimatu” (2010/2106(INI)), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2011/05-11/0226/P7_TA\(2011\)0226_2_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2011/05-11/0226/P7_TA(2011)0226_2_PL.pdf), dostęp 29 lipca 2017; P8_TA(2015)0109 Nowa strategia leśna UE, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie nowej strategii leśnej UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego (2014/2223(INI)), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2015/04-28/0109/P8_TA\(2015\)0109_1_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2015/04-28/0109/P8_TA(2015)0109_1_PL.pdf), dostęp 29 lipca 2017.

¹⁷⁷ M. Baran, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2014, Legalis, rozdz. XI, pkt III 2, nb. 15. Na temat polityki handlowej zob. bliżej M. Czermińska, *Zasady i funkcjonowanie wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2008, nr 777, s. 5–30, <https://r.uek.krakow.pl/bitstream/123456789/1371/1/159655573.pdf>, dostęp 20 maja 2018.

¹⁷⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, Bruksela, 16.07.2008, KOM(2008)400 wersja ostateczna, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2008/0400/COM_COM\(2008\)0400_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2008/0400/COM_COM(2008)0400_PL.pdf), dostęp 29 lipca 2017.

Dodatkowo prawodawstwo unijne koncentruje się na przeciwdziałaniu nielegalnemu pozyskiwaniu drewna¹⁷⁹. Przepisom prawa Unii Europejskiej w ramach polityki handlowej podlega przywóz drewna na rynek wewnętrzny¹⁸⁰ oraz obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna do obrotu¹⁸¹. Ustawodawca nakłada na kraje członkowskie wiele obowiązków związanych z przeciwdziałaniem nielegalnemu pozyskiwaniu drewna, wynikających z przepisów rozporządzeń nr 2173/2005¹⁸² oraz 995/2010¹⁸³. Utworzenie systemu zezwoleń FLEGT ma więc służyć zapewnieniu, że na teren Unii Europejskiej będą przywożone wyłącznie produkty z drewna, które zostało pozyskane legalnie, zgodnie z prawem krajowym państwa produkującego drewno¹⁸⁴.

Natomiast politykę państwa w odniesieniu do tzw. sektora leśnego wyrażają takie dokumenty, jak Polityka Leśna Państwa¹⁸⁵ oraz strategie rozwoju¹⁸⁶, choć – jak podnosi się w literaturze – jest ona w nich ujęta w sposób niewystarczający¹⁸⁷. Polityka Leśna Państwa nawiązała do postanowień Polityki Ekologicznej Państwa uchwalonej przez Sejm RP w 1991, Zasad Leśnych i Agendy 21 uchwalonych na konferencji UNCED w Rio de Janeiro w 1992 r., a także do europejskich Deklaracji Ministrów Leśnictwa w sprawie Ochrony Lasów (Strasburg 1990 i Helsinki 1993)¹⁸⁸.

W tezach Polityki Leśnej Państwa odwołano się do zarządzania lasami w następującym stwierdzeniu: „Podstawą trwałej użyteczności wszystkich funkcji lasów jest

¹⁷⁹ Zob. bliżej: K. Leśkiewicz, *Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzaniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna*, *Studia Iuridica Agraria*, t. 15, 2017, s. 105 i n., DOI: 10.15290/sia.2017.15.07.

¹⁸⁰ Rozporządzenie nr 2173/2005.

¹⁸¹ Rozporządzenie nr 995/2010.

¹⁸² Przez „legalnie produkowane drewno” należy rozumieć „produkty z drewna wykonane z krajowego drewna, którego wyrąb był legalny lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z przepisami krajowymi tego państwa partnerskiego określonymi w umowie o partnerstwie” zgodnie z art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 2173/2005. Drewnem nielegalnie pozyskanym będzie więc drewno pozyskane z wyrębu niezgodnego z prawem kraju, w którym je pozyskano, lub takie, którego przywóz był niezgodny z prawem kraju, z którego je przywieziono.

¹⁸³ Nielegalnie pozyskane drewno oznacza pozyskanie z naruszeniem mającego zastosowanie ustawodawstwa kraju pozyskania według art. 2 lit. g rozporządzenia nr 995/2010.

¹⁸⁴ Pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 2173/2005.

¹⁸⁵ Polityka Leśna Państwa, Warszawa 1997, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 22 kwietnia 1997 r., https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/lesnictwo/Polityka_lezna_panstwa.pdf, dostęp 29 lipca 2017 (dalej jako: Polityka Leśna Państwa).

¹⁸⁶ Np. uchwała nr 16 Rady Ministrów z 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, M.P. 2013, poz. 121. Wyzwania i dylematy z Raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” (dalej jako: Strategia Rozwoju Kraju 2030).

¹⁸⁷ *Materiały z prac nad NPL*, s. 150. Autorzy wskazują, że las nie jest traktowany jako potencjalny czynnik rozwoju, albowiem pominięto te kwestie w rządowej strategii rozwoju regionalnego oraz planach rozwoju lokalnego gmin.

¹⁸⁸ Polityka Leśna Państwa, s. 5.

właściwy sposób zarządzania i gospodarowania lasami kształtujący ekosystemy leśne i ich ochronę¹⁸⁹. Natomiast w kwestii użytkowania lasu wskazano, że „Ważnym zadaniem wielofunkcyjnej gospodarki leśnej jest łagodzenie i unikanie konfliktów między różnymi funkcjami lasów, a wyzwalanie ich komplementarnego charakteru. Sposoby zagospodarowania lasów i kształtowania produkcji leśnej winny więc uwzględniać specyfikę warunków przyrodniczych, gospodarczych i społecznych, w których będą realizowane oraz pozostawać w zgodzie z ekologicznymi oraz społecznymi funkcjami lasów”¹⁹⁰.

Przywołane tezy Polityki Leśnej Państwa pozwalają stwierdzić, że państwo winno prowadzić taką politykę leśną, która zapewni wyżej opisany sposób zarządzania i gospodarowania lasami. Polityka Leśna Państwa pozostaje, mimo upływu ok. 20 lat, nadal aktualna, choć anachroniczna wydaje się już dzisiaj zapisana w niej reorientacja zarządzania lasami z modelu surowcowego na model proekologicznej i zrównoważonej gospodarki. Według A. Szujckiego między Polityką Leśną Państwa a Strategią UE występuje „całkowita zbieżność”, choć wspomniany autor zgłosił także postulat uzupełnienia krajowej polityki o kwestie jej włączenia w politykę gospodarczą, ekologiczną i społeczną¹⁹¹. Wpływ na kierunki użytkowania lasu mają także inne programy (inicjatywy)¹⁹².

W szczególności chodzi o Strategię Rozwoju Kraju 2030, w której sformułowano długoterminową perspektywę rozwoju Polski. W dokumencie tym podkreśla się potrzebę sprostania wyzwaniom odrabiania zaległości cywilizacyjnych (infrastruktura czy modernizacja gospodarki) oraz budowania nowych przewag konkurencyjnych opartych na szeroko pojętym kapitale intelektualnym, czyli budowie podstaw innowacyjności kraju, co składa się na „model solidarności

¹⁸⁹ Ibidem, s. 6.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ A. Szujcki, *Polityka Leśna Państwa i Narodowy Program Leśny, czyli o pozycji gospodarki leśnej i Lasów Państwowych w strukturze państwa dziś i jutro*, w: *Konferencja naukowa: „Polskie lasy i leśnictwo w Europie”*, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 20 listopada 2004 r., Warszawa 2005, s. 118. Zastrzec należy, że autor odnosił się do dokumentów obowiązujących w 2004 r.

¹⁹² Np. Krajowy Program Zwiększania Lesistości Aktualizacja 2003 r. Opracowanie wykonane na podstawie pracy badawczej pt. „Modyfikacja krajowego programu zwiększania lesistości”, przygotowanej w latach 2000–2002 przez IBL, główni autorzy: R. Kwiecień, S. Zając, https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/lesnictwo/Krajowy_Program_Zwiekszania_Lesistosci.pdf, dostęp 29 lipca 2017 (dalej jako: Krajowy Program Zwiększania Lesistości). Według tego dokumentu zwiększanie lesistości kraju jest jednym z ważniejszych elementów Polityki Leśnej Państwa i zakłada jego wzrost do 30% w 2020 r. i 33% po roku 2050; Ramowe wytyczne w sprawie projektowania w planie urządzenia lasu zadań z zakresu ochrony przyrody dla obszaru Natura 2000 na gruntach w zarządzie nadleśnictwa, https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/lesnictwo/Ramowe_wytyczne_w_sprawie_projektowania_w_planie_urzadzenia_lasu_zadan_z_zakresu_ochrony_przyrody_dla_obszaru_Natura_2000_na_gruntach_w_zarzadzcie_nadleśnictwa.pdf, dostęp 29 lipca 2017 (dalej jako: Ramowe wytyczne w sprawie projektowania w planie urządzenia lasu).

między zasadą wyrównywania szans a konkurencyjnością, model solidarności innowacyjnej, gdzie w celu realnego wzrostu znaczenia innowacji i stworzenia nowych przewag konkurencyjnych należy inwestować w edukację i kreatywność”. Nadto dokument wskazuje, że zarysowane w nim rozwiązania dotyczące rozwoju kraju opierają się na zasadzie solidarności pokoleniowej, terytorialnej oraz innowacyjnej¹⁹³.

Do powyższego dodać wypada, że politykę leśną państwa kształtują uwarunkowania płynące z dokumentów o znaczeniu międzynarodowym, takich jak wspomniana Agenda 21 oraz postanowienia Komisji Trwałego Rozwoju ONZ, które zainicjowały również tworzenie narodowych programów leśnych (krajowych i regionalnych) jako podstaw do rozwoju leśnictwa i realizacji międzynarodowych zobowiązań w zakresie zarządzania lasami¹⁹⁴, jak również inicjatywa „Forest Europe”.

Na szczeblu krajowym wyznacza się cele, których realizacji podporządkowane winno być zarządzanie wspomnianymi lasami, a które determinują przepisy rangi konstytucyjnej¹⁹⁵. Natomiast gdy chodzi o środki realizacji celów zarządzania (służące planowaniu, organizacji, wykonawstwu, kontroli i nadzoru), w jakie wyposażone zostaje podmiot – zarządca, wyznaczają je przepisy ustaw zwykłych. Ta ostatnia sfera powiązana jest z rozwiązaniami o charakterze ustrojowym państwa, sytuacją prawną i przyznanymi zarządcy przez prawodawcę kompetencjami oraz powierzonymi zadaniami. Chodzi z jednej strony o czynniki kształtujące zarządzanie zasobami środowiska, do której należą lasy, a z drugiej – mieniem Skarbu Państwa. W szczególności ścisłej regulacji prawnej podlegają gospodarka leśna i gospodarka mieniem, a także pozostałe kwestie wchodzące w obszar zarządu.

Na gruncie art. 74 Konstytucji RP władze publiczne zobowiązane są prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym pokoleniom i przyszłym, a ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Jednocześnie, zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, założonym ustrojem gospodarczym jest społeczna gospodarka rynkowa, która nie oznacza czysto liberalnego podejścia do gospodarki, lecz dopuszcza korygowanie praw rynku przez państwo w celu realizacji określonych potrzeb społecznych, łagodzenia społecznych skutków działania rynku. Wreszcie dobro ogólne może być przedkładane ponad dobro indywidualne bądź danej grupy¹⁹⁶.

W myśl art. 218 Konstytucji RP organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania mieniem SP określić winna „ustawa”. Cel ten spełniła ustawa o zasadach

¹⁹³ Autorzy dokumentu Strategii Rozwoju Kraju 2030 inspirowali się książką A. Tofflera, *The Third Wave*, New York 1980, która zainicjowała dyskusję nad zdefiniowaniem fazy rozwoju ludzkości po okresie rozwoju agrarnego oraz industrialnego.

¹⁹⁴ Ibidem, s. 118.

¹⁹⁵ Zob. np. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

¹⁹⁶ K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej jako przedmiot badań. Księga dedykowana Prof. Teresie Rabskiej*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2006, s. 56 i 57.

zarządzania mieniem państwowym¹⁹⁷, która wprowadziła zasady, że mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych, a także że mieniem państwowym zarządza się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności¹⁹⁸. Gdy idzie o sposób gospodarowania mieniem, to szczególnie uregulował art. 5 wspomnianej ustawy. Jednakże ustawa o lasach ma charakter szczególny w zakresie gospodarki lasami¹⁹⁹. Ponadto lasy państwowe jako zasoby naturalne kraju podlegają zasadom określonym z jednej strony – przepisami ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, a z drugiej – w ustawie o lasach, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

¹⁹⁷ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. 2016, poz. 2259 (dalej jako: ustawa o zasadach zarządzania mieniem).

¹⁹⁸ Art. 4 ustawy o zasadach zarządzania mieniem.

¹⁹⁹ Por. S. Rudnicki, *Mienie*, s. 727.

Las i jego funkcje oraz trwale zrównoważona gospodarka leśna z perspektywy prawnej i naukowej

1. Las jako ekosystem przyrodniczy i termin języka prawnego

„Las” stanowi ekosystem przyrodniczy, ale jest także terminem języka prawnego. „Las jest przede wszystkim zespołem biologicznym wyróżniającym się zwartą roślinnością (drzewa, krzewy i poszycie leśne), miejscem życia licznych gatunków zwierząt, odnawialnym zasobem naturalnym środowiska geograficznego, najdoskonalszą formacją nie tylko roślinną, ale i zwierzęcą”¹. Powstaje on w wyniku procesu „lasotwórczego jako kompleks”, w którym roślinność swoista dla danego regionu biogeograficznego i wyróżniająca się wybitnym ilościowym udziałem drzew rosnących zwarcie, świat zwierzęcy, klimat lokalny, stosunki wodne i gleba związane są ze sobą wzajemnymi wpływami i współzależnościami². Przykładowo K. Rykowski podaje, że istnieje ponad 200 definicji lasu (tzw. nieleśnych), zgodnie z którymi las jest najbardziej rozbudowanym ekosystemem na lądzie, środowiskiem dla ogromnego bogactwa organizmów, „bankiem – skarbnicą zasobów genowych, najważniejszym na lądzie czynnikiem kształtowania biosfery przez wiązanie energii słonecznej i regulowanie składu atmosfery oraz wywieranie przemożnego wpływu na obieg wody, na cykle biogeochemiczne, na klimat”³.

W naukach leśnych wskazuje się, że ekosystemy leśne są szczególnego rodzaju dobrem, z uwagi na ich bogactwo różnorodności biologicznej, które odróżnia je od innych ekosystemów lądowych⁴. Las dla leśnictwa zawsze istniał fizycznie jako drzewostan, ale także metafizycznie „jako miejsce tworzenia form życia, efekt ich współbywania i potencjał odradzania”, pod względem materialnym zaś wchodzi w powiązania z otoczeniem naturalnym i tym stworzonym przez człowieka (w tym gruntami rolnymi, terenami zurbanizowanymi, zasobami wodnymi, klimatem, przeżyciem, zdrowiem)⁵.

¹ Definicja lasu w ujęciu przyrodniczym przywołana za: M. Geszprych, *Identyfikacja lasu...*, s. 10 i n.

² *Mała encyklopedia leśna*, pod red. A. Szujewskiego, Warszawa 1991, s. 257–258.

³ K. Rykowski, *Koniec leśnictwa?*, s. 163.

⁴ P. Paschalis-Jakubowicz, *Lasy i leśnictwo...*, s. 71.

⁵ K. Rykowski, *Koniec leśnictwa?*, s. 162 i nn.

Termin „las” zalicza się do kanonu podstawowych pojęć prawnych z zakresu leśnictwa. Ustawodawca nie zawsze wyjaśnia jego znaczenie, czasami posługuje się tym terminem bez jego wyjaśniania⁶. Wskazać należy, że definicje legalne lasu występują zarówno w przepisach unijnych aktów prawnych⁷, jak i regulacji międzynarodowych⁸, a przede wszystkim – w krajowej ustawie o lasach. Jak wspomniano, na szczeblu unijnym nie stworzono wspólnej polityki leśnej, analogicznie do Wspólnej Polityki Rolnej. Leśnictwo objęte jest zatem różnymi regulacjami unijnych polityk (np. rozwoju obszarów wiejskich⁹ czy ochrony środowiska i przyrody), w których ustawodawca wprowadza pojęcia prawne na potrzeby celów tych aktów.

Według FAO las oznacza obszar o powierzchni najmniej 0,5 ha, pokryty co najmniej w 10% koronami drzew, który nie jest wykorzystywany rolniczo ani nie służy osadnictwu¹⁰. W przywołanym pojęciu lasu akcentuje się więc obecność drzew oraz sposób użytkowania ziemi. FAO traktuje las jako jeden z zasobów drzewnych, do których zalicza się lasy, inne tereny zadrzewione, drzewa poza lasami¹¹. Nadto jest to kategoria wyodrębniona z użytkowania rolniczego oraz niepełniąca funkcji mieszkalnych. Gdyby w pojęciu lasu nie wyodrębniono obecności drzew i sposobu użytkowania, lasy w przedstawionym ujęciu służyłyby rolnictwu.

Z aktów unijnych związanych z ochroną środowiska, w których występuje termin „las”, wymienić należy tzw. dyrektywę siedliskową¹². Przykładowo według załącznika do dyrektywy siedliskowej lasy stanowią „naturalną i półnaturalną roślinność leśną składającą się z rodzimych gatunków tworzących las wysokopienny z typowym podszytem i spełniającą następujące kryteria: rzadkie lub pozostałości po lasach, i/lub obejmującą gatunki ważne dla Wspólnoty”, a wśród tak pojętej kategorii, którą są lasy, wspomniany akt wylicza lasy strefy umiarkowanej Europy, śródziemnomorskie lasy liściaste, alpejskie i subalpejskie lasy iglaste,

⁶ Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.

⁷ Np. rozporządzenia nr 1305/2013.

⁸ Na temat definicji lasu w ujęciu międzynarodowym zob. bliżej: M. Jabłoński, *Definicja lasu w ujęciu krajowym i międzynarodowym oraz jej znaczenie dla wielkości i zmian powierzchni lasów w Polsce*, Sylwan 2015 159(6), s. 469–482, https://www.researchgate.net/publication/280723658_Definicja_lasu_w_ujeciu_krajowym_i_miedzynarodowym_oraz_jej_znaczenie_dla_wielkosci_i_zmian_powierzchni_lasow_w_Polsce, dostęp 7 stycznia 2017. Autor podaje, że gatunki drzewiaste osiągają w Polsce wysokość większą niż 5 m, a w skrajnie ubogich lub wilgotnych siedliskach potencjalna wysokość dojrzałego drzewostanu może być niższa.

⁹ Art. 2 ust. 1 lit. r oraz ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013.

¹⁰ Pkt 2.2, Fra 2000, On definitions of forest and forest change, Rome, 2 November 2000, www.fao.org/docrep/fao/006/ad665e/ad665e00.pdf, dostęp 15 lipca 2017.

¹¹ Na temat pojęć „innych terenów zadrzewionych, drzew poza lasami – zob. bliżej: *Materiały z prac nad NPL*, s. 142. W ramach prac nad NPL postuluje się dostosowanie polskich przepisów do definicji sformułowanych przez FAO.

¹² Por. Załącznik I do dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory Dz.Urz. UE L 206/7 z 22.07.1992, s. 102, określający typy siedlisk przyrodniczych ważnych dla Wspólnoty, t. 1, s. 73–109, Corine/Biotope/89/2.2, 19.05.1988, częściowo zaktualizowany 14 lutego 1989 r.

śródziemnomorskie iglaste lasy górskie¹³. Definicja ta została sformułowana na potrzeby wspomnianej dyrektywy.

W regulacji prawnej z zakresu finansowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich prawodawca wprowadził odrębną definicję lasu: „obszar gruntu obejmujący ponad 0,5 ha z drzewami o wysokości powyżej 5 metrów wysokości, o zwarcie drzewostanu ponad 10%, lub z drzewami, które są w stanie osiągnąć te progi *in situ*; pojęcie to nie obejmuje gruntu, który jest użytkowany przede wszystkim w celach rolniczych lub urbanistycznych”. Zastrzegł jednak, że państwo członkowskie lub region mają prawo stosować inną definicję lasu niż wskazana powyżej, odpowiednio do swojego prawa krajowego lub systemu inwentaryzacji. Państwa członkowskie lub regiony umieszczają taką definicję w programie rozwoju obszarów wiejskich¹⁴.

Niewątpliwie najbardziej doniosłą z punktu widzenia problematyki zarządzania lasami jest definicja lasu zawarta w ustawie o lasach. Lasem w rozumieniu jej art. 3 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”.

Przytoczona prawna definicja lasu odbiega na przykład od definicji uregulowanej w nieobowiązującej już ustawie o państwowym gospodarstwie leśnym¹⁵, wedle której ustawodawca za lasy w rozumieniu przepisów tej ustawy uważał po prostu „grunty leśne wraz z drzewostanem”. Natomiast grunty leśne były to grunty, które:

- „w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy znajdowały się pod uprawą leśną,
- które w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy poprzednio obowiązujących przepisów powinny znajdować się pod uprawą leśną, a na których do tego czasu nie została dokonana trwała zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania,
- które zostały przeznaczone pod uprawą leśną”¹⁶.

Warto także w tym miejscu wspomnieć definicję legalną lasu zawartą w przepisach ustawy o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności Państwa, wedle której za lasy w rozumieniu tego aktu uważało się grunty leśne wraz z drzewostanami, a gruntami leśnymi były również grunty: przejściowo pozbawione drzewostanów,

¹³ Zob. bliżej: *ibidem*.

¹⁴ Art. 2 ust. 1 lit. r oraz ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013.

¹⁵ Ustawa z 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym, Dz.U. 1949, nr 63, poz. 494.

¹⁶ Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o państwowym gospodarstwie leśnym z 1949 r.

zalesione po wejściu w życie ustawy, jeżeli zwarta, łączna powierzchnia tych gruntów wynosiła co najmniej 0,10 ha, niezależnie od tego, czy stanowiły własność jednej lub więcej osób¹⁷. Jak widać, ta ostatnia przywołana definicja lasu wykazuje największe podobieństwo do obecnie obowiązującej.

We wszystkich przywołanych definicjach legalnych terminu „las” pojawia się przede wszystkim kryterium przeznaczenia gruntów i inaczej niż w obowiązującej ustawie ujęte zostały konstruktywne cechy lasu w sensie prawnym. Co ciekawe, ustawodawca zastosował termin „grunty leśne” do zdefiniowania lasu. Nadto w obowiązującej definicji lasu występuje związek gruntu z gospodarką leśną¹⁸. Stwierdzić wypada, że w obowiązującym stanie prawnym, w zastosowanej terminologii dotyczącej lasu czy gruntów, panuje chaos wynikający z różnorodności pojęć oraz braku spójności między nimi.

Pojęcie lasu przyjęte w ustawie o lasach było punktem odniesienia w literaturze prawniczej i nauk leśnych¹⁹, a także interpretacji w orzecznictwie sądów powszechnych²⁰ i administracyjnych²¹. W praktyce orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pojawiły się terminy „las naturalny” oraz „las gospodarczy”²², są to jednak terminy nawiązujące do dyrektywy siedliskowej. Powyższe dowodzi, że definicję lasu z ustawy o lasach można analizować z różnych punktów widzenia²³. Pojęcie lasu może być analizowane w kontekście ochrony środowiska bądź w aspektach obrotu prawnego mieniem Skarbu Państwa.

Jak wskazuje W. Radecki, las podlega ochronie jako „bogactwo przyrodnicze” przed wieloma zróżnicowanymi kategoriami zagrożeń, wśród których jako najbardziej oczywiste wskazuje się pożary, emisje, organizmy szkodliwe, szkodnictwo

¹⁷ Art. 2 ustawy z 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności Państwa, Dz.U. 1973, nr 48, poz. 283.

¹⁸ Por. J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 10–22.

¹⁹ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 36; A. Habuda, w: *Polskie prawo leśne*, Warszawa 2016, s. 102; por. także uwagi na temat pojęcia lasu: J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 10 i n.

²⁰ Wyrok SN z 28 stycznia 2009 r., IV CSK 353/08, Legalis; wyrok SN z 28 stycznia 2010 r., I CSK 258/09, Legalis.

²¹ Np. wyrok NSA z 23 kwietnia 2013 r., I OSK 1983/11, Legalis; wyrok WSA w Rzeszowie z 9 czerwca 2010 r., II SA/Rz 66/10, Legalis nr 239599.

²² Por. np. postanowienie Wiceprezesa Trybunału z 27 lipca 2017 r. wydane w postępowaniu w przedmiocie środka tymczasowego – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Wniosek o rozpoznanie *inaudita altera parte* – Dyrektywa 92/43/EWG – Dyrektywa 2009/147/WE – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory w sprawie C441/17 mającej za przedmiot wniosek o zastosowanie, na podstawie art. 279 TFUE i art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, środków tymczasowych, złożony w dniu 20 lipca 2017, tekst dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=las&docid=193373&pageIndex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=48821&ctx1,> dostęp 7 stycznia 2017.

²³ Zob. np. M. Geszprych, *Identyfikacja lasu...*, s. 10 i n. Autor zwraca uwagę m.in. na definicje lasu w unijnych rozporządzeniach.

leśne itd.²⁴ Wspomniany autor wskazał na różne możliwości kwalifikacji lasu: według kryterium przyrodniczego, przestrzennego, przeznaczenia oraz związku z gospodarką leśną²⁵. Z kolei zdaniem A. Habudy, ponieważ w różnych naukach stosuje się różne pojęcia lasu, nie zawsze las według nauk biologicznych będzie lasem w sensie prawnym²⁶.

W art. 1 ustawy o lasach ustawodawca wskazał, że akt ten reguluje „zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową”²⁷. Zatem mając na względzie termin „las” wedle ustawy o lasach, można stwierdzić, że kategoria ta podlega ochronie i powiększaniu jako „zasoby leśne”. „Zasób” jako termin języka polskiego oznacza „pewną ilość czegoś nagromadzoną w celu wykorzystania w przyszłości”; to także „posiadane doświadczenie, wiedza, umiejętności”²⁸. A więc w świetle ustawy o lasach przedmiotem ochrony są zwłaszcza „zasoby”. Lasy stanowią „strategiczne zasoby kraju”, a gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi jest prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego²⁹.

Aby wskazać kryteria prawne kwalifikacji lasu, należy wyjść od próby ustalenia prawnego charakteru „lasu” i udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie cechy można przypisać tej kategorii w kontekście uregulowań prawa cywilnego oraz administracyjnego. Taki tok rozważań determinuje dwoistość natury lasu – mienia jako zasobów środowiska z jednej strony oraz Skarbu Państwa – z drugiej. Wskazuje się bowiem, że sfera ustalenia zasad gospodarki mieniem, np. sprzedaży drewna uzyskiwanego z zasobów leśnych przez Skarb Państwa – jako osoby prawnej – należy do zakresu *dominium*, a nie *imperium*³⁰, stąd gospodarka mieniem przybiera formy cywilnoprawne, a w sferze władztwa dominują formy administracyjne.

Gdy rozpatruje się cywilnoprawny aspekt, uwaga skupia się głównie na tym, czym jest las w świetle podziału na rzeczy ruchome i nieruchomości, jak również na regulacji obrotu prawnego. Natomiast w zakresie uregulowań administracyjnoprawnych należy przede wszystkim wziąć pod uwagę fakt, że właścicielem lasów zarządzanych jest Skarb Państwa. Gospodarowanie lasami jako mieniem Skarbu Państwa powoduje, że lasy traktuje się jako własność publiczną. Wydaje się więc, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia lasu dla potrzeb obrotu cywilnoprawnego, ale do celów

²⁴ W. Radecki, *Ochrona lasów przed zagrożeniami*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016, s. 203 i n.

²⁵ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 36; A. Habuda, w: *Polskie prawo leśne*, s. 102; por. także uwagi na temat pojęcia lasu: J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 10 i n.

²⁶ A. Habuda, w: *Polskie prawo leśne*, s. 102. Również NSA (wyrok z 23 kwietnia 2013 r., I OSK 1983/11) uznał, iż to, że dany grunt jest lasem w znaczeniu przyrodniczym, nie oznacza, że jest lasem w znaczeniu prawnym.

²⁷ Art. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

²⁸ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zasob;2544125.html>, dostęp 16 lipca 2017.

²⁹ Art. 3 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.

³⁰ Postanowienie NSA w Warszawie, II GSK 959/08.

określonych w art. 1 ustawy o lasach. Prawna definicja lasu zdaje się bowiem bardziej nawiązywać do natury lasów jako „zasobów”. W istocie sam „las” nie stanowi przedmiotu obrotu prawnego, ale są nim wyłącznie grunty o odpowiednich cechach określonych w art. 3 ustawy o lasach (a dokładnie: nieruchomości gruntowe).

W obowiązujących przepisach występują terminy „grunty leśne” oraz „nieruchomość leśna”. W szczególności w przepisach ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w art. 8 ust. 2 pkt 1, występuje termin „nieruchomość leśna”, którą jest nieruchomość o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryta roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym i faktycznie wykorzystywana jako las³¹. Terminem „grunty leśne” posłużył się ustawodawca w pojęciu gospodarstwa rolnego w art. 55³ k.c. Gdy chodzi o termin „grunty leśne”, R. Morek wskazuje, że należy go interpretować, odwołując się do definicji zawartej w art. 3 ustawy o lasach³².

Jak się wydaje, ustawodawca nie utożsamia terminu „grunt leśny” z pojęciem nieruchomości gruntowej według art. 46 § 1 k.c., zgodnie z którym nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. W świetle pojęcia nieruchomości gruntowej uregulowanego w Kodeksie cywilnym istotne jest, że stanowią one „odrębny przedmiot własności”, co nie ma jednak znaczenia dla ustalenia istnienia lasu w danej sytuacji faktycznej. Stosunki własnościowe z punktu widzenia prawnej definicji lasu z ustawy o lasach pozostają nieistotne. Dla ustalenia, czy w danym stanie faktycznym mamy do czynienia z „lasem” w sensie prawnym, ważne będzie to, czy występuje cecha „zwartości”. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że o tym przesądzać mogą także działki położone w bezpośrednim sąsiedztwie badanej działki³³. Zatem nie ma podstaw, aby przyjąć, że lasem jest wydzielony grunt jako nieruchomość gruntowa o przypisanym do danego podmiotu stosunku prawnym o charakterze majątkowym³⁴.

Zatem ustawowe pojęcie lasu nie musi spełniać jednocześnie przesłanek definicji nieruchomości gruntowej według Kodeksu cywilnego. W świetle art. 3 pkt 1a ustawy o lasach konieczne jest objęcie badaniem jako zwartej powierzchni także działek położonych w bezpośrednim sąsiedztwie (kryterium zwartości). Zasadniczo więc granic lasu w znaczeniu ustawowym nie wyznacza zakres prawa własności, lecz teren o zwartym charakterze. O istnieniu lasu w rozumieniu ustawy o lasach nie decyduje także „wola właściciela” gruntu wpisanego do ewidencji gruntów i budynków jako las, w odniesieniu do tego, czy w zakresie czynności należących do gospodarki leśnej

³¹ Art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz.U. 2017, poz. 2278.

³² R. Morek, *Art. 553, w: Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Osajdy, Warszawa 2019, Legalis.

³³ Por. wyrok NSA z 2 października 2015 r., II OSK 308/14, Legalis.

³⁴ Por. B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2007, s. 37.

(w tym wykonywania zadań produkcyjnych) prowadzi lub czy zamierza albo nie zamierza produkcji leśnej prowadzić, albowiem zadania dotyczące gospodarki leśnej mogą zostać ukształtowane przez akt administracyjny³⁵.

Nadto na tle nowelizacji ustawy o lasach, dokonanej ustawą z 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach³⁶, która z dniem 30 kwietnia 2016 r. dodała art. 37a–37k, wprowadzając instrumenty prawne do nabywania przez Skarb Państwa, reprezentowany przez PGL LP, gruntów leśnych (prawo pierwokupu, prawo nabycia) – należy uznać, że za przedmiot obrotu prawnego ustawodawca uznaje grunty o cechach określonych we wspomnianej nowej regulacji, gdzie obok lasu wymieniono choćby grunt oznaczony jako las w ewidencji gruntów i budynków (a nie „las” w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach), grunt przeznaczony do zalesienia³⁷. To także może świadczyć o tym, że przedmiotem czynności prawnych są grunty. Nawet jeśli ustawodawca używa w ustawie o lasach sformułowań, wedle których przedmiotem nabycia lub zniesienia współwłasności może być „las”, to stwierdzić trzeba, że drzewa i rośliny trwale z gruntem związane (a więc także te, które składają się na cały kompleks przyrodniczy będący lasem) stanowią część składową gruntu w rozumieniu art. 48 k.c. Prawo własności i inne prawa rozciągają się także na las rosnący na gruncie (art. 191 k.c.). Jeśli drzewa w lesie posadzono w celu uprawy w ramach gospodarki leśnej, stanowią one będąc zasadniczo częścią składową gruntu³⁸.

Również w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przedmiotem ochrony są „grunty leśne” określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych³⁹. Natomiast ochrona gruntów leśnych sprowadza się do: ograniczania przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobiegania procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracania wartości użytkowej gruntem, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawiania ich wartości użytkowej oraz zapobiegania obniżaniu ich produktywności; ograniczania zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi⁴⁰. Według wspomnianego aktu prawna ochrona gruntów leśnych została ukształtowana jako zadanie publiczne dotyczące ochrony środowiska, której cele i funkcje związane są z ochroną powierzchni ziemi (gleby)⁴¹. Przy czym ochrona gruntów leśnych ma charakter ochrony ilościowej i jakościowej wyrażający się w przedmiocie

³⁵ Wyrok NSA z 9 września 2015 r., II OSK 95/14, Legalis; zob. bliżej także: J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 10–22.

³⁶ Dz.U. 2016, poz. 586.

³⁷ Art. 37a ustawy o lasach.

³⁸ W. Szydło, *Komentarz do art. 191 Kodeksu cywilnego*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, wyd. 7, Warszawa 2016, Legalis.

³⁹ Art. 2 ust. 2 pkt 1–3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴⁰ Art. 3 ust. 2 pkt 1–5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴¹ Tak, np. P. Korzeniowski, *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, *Prawo i Środowisko* 2012, nr 3(71), s. 111 i n.

zadań o różnym charakterze, wyznaczonych przepisami prawa dla administracji publicznej⁴².

Ochrona lasów regulowana jest także przepisami ustawy o lasach, jest ona między innymi ustawowym celem i obejmuje zwłaszcza lasy i ekosystemy leśne stanowiące naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na zachowanie różnorodności przyrodniczej, zachowanie leśnych zasobów genetycznych i walory krajobrazowe potrzeby nauki⁴³. Ponadto ochrona lasu wiąże się z ustawowo określonym prowadzeniem gospodarki leśnej, które ma istotny wpływ m.in. na ilość i jakość drewna, sadzonek, choinek i innych jej produktów, przeznaczonych do pozyskania i pozyskanych, przeznaczonych do sprzedaży. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że każde działanie nadleśnictwa polegające na prowadzeniu gospodarki leśnej w sposób zrównoważony nakierowane jest na uzyskanie produktów, ponieważ są to zasoby naturalne, znaczenie ma dla nich również ochrona lasu, wód, gleb, innej roślinności i zwierząt, a zachwianie równowagi w ekosystemie skutkuje również zmniejszeniem i pogorszeniem produkcji⁴⁴. Z powyższych względów można stwierdzić, że definicja legalna lasu zawarta w ustawie o lasach nie posiada praktycznego znaczenia dla obrotu nieruchomościami, skoro jego przedmiotem są grunty (nieruchomości gruntowe). Natomiast ma ona znaczenie dla prawnej ochrony lasu jako ekosystemu przyrodniczego.

W literaturze wskazuje się, że potrzebna jest nowa definicja terminu „las”. M. Geszprych postuluje, by za las uznać „każdą nieruchomość pokrytą zwartą roślinnością leśną lub przejściowo jej pozbawioną, która służy realizacji funkcji leśnych”⁴⁵. Zdaniem tego autora las „stanowią również grunty przylegające do nieruchomości leśnych pokrytych zwartą roślinnością leśną lub przejściowo jej pozbawioną, jeżeli spełniają dodatkowe kryteria dotyczące wysokości drzewostanu i procentowego pokrycia drzewostanem danej nieruchomości”, a nieruchomość leśna, by spełniała kryteria lasu, powinna mieć powierzchnię „co najmniej 0,5 ha, przy czym za

⁴² M. Pietruszka, *Kompetencje organów administracji publicznej w ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. 64, 2001, s. 56 i 57. Autor wskazuje także, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest podstawą wykonywania „zadań ochronnych” przez organy administracji publicznej; M. Król, *Instrumenty prawne ochrony jakościowej gruntów rolnych*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. 55, 1997.

⁴³ Art. 7 ust. 1 pkt 2a–d ustawy o lasach.

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 12 maja 2015 r., III SA/Wa 2432/14. Ochrona lasu to między innymi takie działania, które będą skutkowały niedopuszczeniem ludności do penetracji (zniszczenia sadzonek drzew, drzew i innej roślinności mającej wpływ na wzrost drzewostanów) i degradacji drzewostanów, w tym upraw, oraz ograniczeniem możliwości wzniesienia pożarów lasów. W wyroku NSA z 7 lutego 2017 r., I FSK 1019/15, uznano, że podejmowanie przez nadleśnictwo działań edukacyjnych nakierowane jest na szeroko rozumianą ochronę lasów, jednakże nieuprawnione jest wywodzenie z tego, że nakłady czynione na modernizację ścieżki edukacyjnej wiążą się chociażby w sposób pośredni ze sprzedażą opodatkowaną produktów z gospodarki leśnej, takich jak: drewno, sadzonki, szyszki, nasiona, choinki, kora, igliwia, zwierzyna.

⁴⁵ M. Geszprych, *Identyfikacja lasu...*, s. 28.

nieruchomość leśną należy uznać także drogi leśne i linie podziału przestrzennego lasu, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, parkingi leśne i urządzenia turystyczne oraz plantacje choinek i innych drzew szybko rosnących – pod warunkiem wykorzystania ich dla potrzeb gospodarki leśnej⁴⁶.

Należy także wspomnieć, że przedmiotem dociekań w literaturze i orzecznictwie jest zwłaszcza kryterium przeznaczenia do produkcji i jego rola dla ustalenia spełnienia kryteriów ustawowych uznania danego kompleksu za „las”. Odnotować należy stanowisko Sądu Najwyższego w wyroku z 28 stycznia 2009 r. (IV CSK 353/08), w którym stwierdził, że w świetle art. 3 pkt 1 ustawy o lasach za las należy uznać także grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium z art. 3 pkt 1 lit. a, b i c ustawy o lasach, a więc nie jest przeznaczony do produkcji leśnej, nie stanowi rezerwatu przyrody ani nie został wpisany do rejestru zabytków⁴⁷. Na tle tej wypowiedzi należałoby uznać, że lasem może być grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony, ale nie musi on być przeznaczony do produkcji leśnej, rezerwatem przyrody czy wchodzić w skład parku narodowego, jak też nie musi być wpisany do rejestru zabytków. Wskazane kryteria Sąd Najwyższy odnosi do gruntów o obszarze co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej⁴⁸. Nie jest to jedyne stanowisko SN w takim duchu, albowiem podobne wyraził w wyroku z 28 stycznia 2010 r. (I CSK 258/09)⁴⁹.

Odmienne poglądy w zakresie interpretacji definicji legalnej lasu z ustawy o lasach prezentuje Naczelny Sąd Administracyjny. Przyjmuje on za podstawowe kryteria kwalifikacji lasu: kryterium przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia, które muszą być spełnione łącznie, by można było mówić o lesie w znaczeniu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach⁵⁰. Konieczne jest więc spełnienie nie tylko kryterium przyrodniczego (pokrycie roślinnością leśną) i kryterium przestrzennego (zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha), lecz także kryterium przeznaczenia (do produkcji leśnej; lit. a pkt 1 art. 3) bądź jednej z pozostałych przesłanek z lit. b (grunt stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego), bądź też lit. c (grunt wpisany do rejestru zabytków).

Stanowiska Sądu Najwyższego nie można uznać za przekonujące, ale zgodzić się należy z poglądami doktryny, że kryterium przeznaczenia nie jest tylko dodatkowym kryterium dotyczącym gruntów jedynie przejściowo pozbawionych roślinności leśnej⁵¹. Zatem przeznaczenie gruntu stanowi istotny element dla prawnego pojęcia lasu,

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Wyrok SN z 28 stycznia 2009 r., IV CSK 353/08, Legalis.

⁴⁸ B. Wierzbowski, *Glosa do uchwały SN z 14 kwietnia 1994 r.*, III CZP 46/94, Lex.

⁴⁹ Wyrok SN z 28 stycznia 2010 r., I CSK 258/09, Legalis.

⁵⁰ Wyrok NSA z 2 października 2015 r., II OSK 308/14.

⁵¹ Zob. bliżej: A. Habuda, *Las i grunt leśny*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016, s. 105; wcześniej pogląd taki wyraził W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 39; J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 11.

a kryteria przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia winny być spełnione łącznie razem. Jak się zdaje, odmienny kierunek interpretacji byłby nie do pogodzenia pod względem systemowym z innymi regulacjami prawnymi. Gdyby bowiem uznać, że dany grunt może być przeznaczony do wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem w sensie „prawnym”, które wynika z aktów planowania przestrzennego, prowadziłoby to do sprzeczności w ogólnym porządku planowania i zagospodarowania przestrzennego i destabilizowałoby obrót prawny. Osobną sprawą pozostaje to, jak należy rozumieć „przeznaczenie” gruntu we wskazanym kontekście.

Zasadniczo ustalenie przeznaczenia terenu oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego planu – określenie sposobów zagospodarowania i warunków budowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁵². W obszarze przeznaczania nieruchomości do produkcji leśnej w przypadku własności Skarbu Państwa odzwierciedleniem planu urządzenia lasu jest plan zagospodarowania przestrzennego. Plan urządzenia lasu traktowany jest przez sądy orzekające jako szczególny rodzaj miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵³.

W orzecznictwie wskazano, że przeznaczenia do produkcji leśnej nie wyklucza zaliczenie do lasów również takich gruntów, o których mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, a dla których inwentaryzacja stanu lasów nie została jeszcze wykonana i decyzja określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej nie została jeszcze wydana. Niemniej trzeba także odnotować odmienne stanowiska, według których nie ma znaczenia przeznaczenie gruntów w planie miejscowym na cele inne niż leśne: nie stanowi to bowiem o pozbawieniu tych gruntów ich faktycznego, dotychczasowego charakteru⁵⁴. Na tym tle możliwe jest sformułowanie wniosku, że w przypadku przeznaczenia terenu lasu na cele nieleśne, grunt leśny przestaje nim być w sensie prawnym, a pozostaje w sensie faktycznym i przyrodniczym do momentu wyłączenia z produkcji i przy uwzględnieniu zgodnego z prawem wyłączenia⁵⁵. Naturalnie w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istnienie planu urządzenia lasu może mieć kluczowe znaczenie dla ustaleń czynionych w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (lub tzw. decyzjach lokalizacyjnych⁵⁶).

⁵² Art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁵³ Wyrok NSA z 6 czerwca 2008 r., I OSK 844/07, Legalis.

⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 18 maja 2011 r., IV SA/Wa 540/11, Legalis; por. wyrok SN z 28 stycznia 2010 r., I CSK 258/09, w którym SN uznał, że kryterium dodatkowe przeznaczania do produkcji leśnej jest konieczne przy ocenie, czy gruntem leśnym jest grunt przejściowo pozbawiony roślinności leśnej. Por. także art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁵⁵ Stosownie do art. 11 ust. 1 i 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – spowoduje utratę jego „leśnego” charakteru.

⁵⁶ Decyzje lokalizacyjne wydawane są na podstawie odrębnych ustaw, np. ustawy z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci prze-

W praktyce stosowania przepisu art. 3 ustawy o lasach stwierdzono, że o tym, czy dany grunt jest lasem w rozumieniu ustawy o lasach, decyduje, co do zasady, w pierwszej kolejności „zapis w ewidencji gruntów i budynków”⁵⁷. Stwierdzić jednak należy, że przy kwalifikacji gruntu jako lasu w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach nie jest wystarczające badanie jedynie danych z ewidencji gruntów i budynków, albowiem nie zawsze opis rodzaju użytku gruntowego wskazujący na grunty leśne w ewidencji gruntów i budynków będzie oznaczał „las” w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach⁵⁸.

Ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach⁵⁹. Z kolei grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przez którą rozumie się podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb⁶⁰. W szczególności grunty leśne dzielą się, po pierwsze, na lasy oznaczone symbolem – Ls, a po drugie, na grunty zadrzewione i zakrzewione, oznaczone symbolem – Lz. Las, wedle załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, oznacza „las” w rozumieniu przepisów ustawy o lasach⁶¹. Natomiast grunty zadrzewione i zakrzewione Lz stanowią grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze niż 0,10 ha, a także tereny wymienione w treści załącznika nr 6. Granicę między lasem a gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi determinuje powierzchnia gruntu (do 1000 m² będą to grunty zadrzewione i zakrzewione Lz, a powyżej 1000 m² – las). Jak wspomniano, dane ujawnione w ewidencji w zakresie opisu użytku gruntowego nie zawsze są aktualne. Ponadto organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków nie został wyposażony w kompetencję do ustalania granic i powierzchni lasu. Stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy o lasach w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu.

Zarówno grunty leśne, jak i lasy w znaczeniu przyrodniczym zaliczyć można do kategorii mienia, którego dotyczy zarządzanie uregulowane w ustawie o lasach. Pojęcie „mienie” ma charakter cywilnoprawny⁶², choć występuje także w przepisach prawa administracyjnego⁶³. W ujęciu cywilnoprawnym chodzi o własność

syłowych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1812 ze zm.; ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz.U. 2015, poz. 2031 ze zm.

⁵⁷ Wyrok NSA z 29 czerwca 2006 r., II FSK 1506/05, Legalis.

⁵⁸ Zob. bliżej: J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 11; por. art. 37a ust. 1 ustawy o lasach.

⁵⁹ Art. 20 ust. 3a Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

⁶⁰ Art. 20 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

⁶¹ § 68 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

⁶² Pojęcie mienia ustawodawca określił w art. 44 k.c.

⁶³ Art. 43 ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz.U. 2016, poz. 446. Zgodnie z tym przepisem mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

i inne prawa majątkowe szeroko rozumiane⁶⁴, jednakże cywilnoprawne pojęcie mienia dotyczy praw podmiotowych z zakresu prawa prywatnego, a nie publicznego. Poza regulacją kodeksową pozostaje „mienie komunalne” i Skarbu Państwa w rozumieniu art. 61 Konstytucji RP⁶⁵. Szczególną kategorią prawną jest mienie państwowe objęte regulacją art. 44¹ k.c., zgodnie z którą własność i inne prawa majątkowe stanowiące mienie państwowe przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym.

W literaturze wyróżnia się zasoby nieruchomości należących do Skarbu Państwa ze względu na rodzaj nieruchomości i funkcje gospodarcze, przy czym podstawą wyróżnienia zasobów w znaczeniu prawnym są obowiązujące przepisy⁶⁶. Chodzi o uregulowania zarówno ogólne, jak i szczególne. W przypadku tych pierwszych należy mieć na względzie ustawę o gospodarce nieruchomościami i wyróżniany w art. 4 pkt 2 tej ustawy „zasób nieruchomości Skarbu Państwa”, a gdy chodzi o te drugie – wymienić należy ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (w której ustawodawca wyodrębnił Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa), ustawę o lasach i Prawo wodne. R. Pessel wskazuje na cztery kryteria podziału zasobów nieruchomości Skarbu Państwa: prawne, ewidencyjne, znaczenia nieruchomości Skarbu Państwa dla zrównoważonego rozwoju ekologicznego (w tym zasoby naturalne, takie jak: lasy, wody, kopaliny) oraz finansowo księgowo⁶⁷. Lasy, jak wspomniano, zaliczane są do zasobów naturalnych z uwagi na swą „naturę” (są bowiem złożonym ekosystemem przyrodniczym).

Ponadto, skoro ustawodawca zaliczył lasy do zasobów naturalnych kraju o strategicznym znaczeniu, stanowią one także element środowiska i przyrody prawnie chroniony⁶⁸. Przyjmuje się, że pojęcie zasobów środowiska zdefiniowane zostało w naukach społecznych, w których za zasoby uznaje się „składniki przyrody (substancje i energie) wykorzystywane w procesie produkcji społecznej dla zaspokojenia materialnych i duchowych potrzeb społeczeństwa”⁶⁹. Powyższe stwierdzenie znajduje wyraz w poglądach traktujących lasy jako „dobro wspólne”, „wspólne zasoby” bądź „dobra publiczne”.

Tematyka wspólnego dobra (czy wspólnych dóbr) stanowi przedmiot licznych opracowań w literaturze, zwłaszcza prawniczej⁷⁰, także zagranicznej⁷¹. Większość publikacji koncentruje się na zagadnieniach natury konstytucyjnej. Punktem wyjścia rozważań w literaturze naukowej jest bowiem art. 1 Konstytucji RP, stanowiący, że

⁶⁴ S. Rudnicki, *Lasy*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, s. 163–165.

⁶⁵ Ibidem, s. 166.

⁶⁶ R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 21, 25–27.

⁶⁷ Ibidem, s. 25–26.

⁶⁸ Zob. bliżej: B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 16–21.

⁶⁹ A. Haładyj, J. Trzewik, „Strategiczne zasoby naturalne”..., s. 43.

⁷⁰ Zob. np. M. Piechowiak, *Dobro wspólne...*

⁷¹ A. Sciaudone, *Agricoltura, persona, beni (Una prospettiva per lo studio sulla qualificazione giuridica dei beni)*, Rivista di Diritto Agrario 2016, z. 2, s. 147–181.

„Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, a odniesienie tego przepisu do interesu prywatnego i publicznego otwiera ciekawą dyskusję nad rolą państwa oraz prawa w ochronie i zapewnieniu korzystania z tego „dobra”. Wyrażenie „wspólne dobro” używane jest w piśmiennictwie w różnych znaczeniach⁷².

W szczególności dobro wspólne jako kategoria filozoficzna nawiązuje do tradycji prawnonaturalnej, nauki społecznej Kościoła, a także odnajdywana jest w myśli politycznej Arystotelesa, Platona czy Machiavellego, choć różne są perspektywy jego postrzegania⁷³. Wyrażenie „dobro wspólne” jest przede wszystkim wyrażeniem języka prawnego. Jednakże nawet na gruncie Konstytucji odkodowanie znaczenia pojęcia dobra wspólnego bywa procesem niezwykle złożonym. M. Piechowiak wywodzi, że wybór między interpretacją klauzuli dobra wspólnego „w duchu tradycji klasycznej” a interpretacją w duchu konstytucji kwietniowej prowadzi do ustalenia różniących się znaczeń pojęć języka prawnego, z tym że w pierwszym przypadku będzie to „pojęcie o charakterze prawno-naturalnym”, a w drugim – „o charakterze pozytywistycznym”, wreszcie, w pierwszej sytuacji znajdzie się miejsce dla zastosowania mechanizmów łączonych z regułą Radbrucha, a w drugiej – nie jest to możliwe⁷⁴. Zdaniem wspomnianego autora art. 1 Konstytucji RP zawiera klauzulę dobra wspólnego, która w drodze wykładni determinowana jest „pojęciem dobra wspólnego jako sumy warunków społecznych integralnego rozwoju wszystkich członków wspólnoty politycznej”, a więc nauką społeczną Kościoła, czego dowodzą materiały z prac nad Konstytucją⁷⁵.

Przykładowo J. Kleer wskazuje na pewną, co prawda utopijną, wizję globalnych dóbr publicznych, która za takie uznaje dobra stanowiące „wspólną własność”, „wspólne dziedzictwo ludzkości”, a także „warunki przetrwania *homo sapiens*”, wśród których uwzględnia się ochronę środowiska, wiedzę poprzednich pokoleń, dziedzictwo kulturowe, a ich tendencją jest właśnie zrównoważony wzrost⁷⁶. Dobra publiczne dzieli się ze względu na zasięg czy poziom, na którym występują, na dobra: globalne bądź lokalne, przy czym – jak wskazuje się w literaturze – „globalne dobra publiczne wyrastają z krajowych dóbr publicznych”⁷⁷.

⁷² Np. o własności rolniczej zob. bliżej: M. Korzycka-Iwanow, *Dobra chronione w obszarze prawa rolnego i żywnościowego*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, pod red. W. Arndta, F. Longchamps de Bériera, K. Szczuckiego, Warszawa 2013, s. 296–314; P. Grzebyk, *Dobro wspólne w przepisach prawa pracy*, w: ibidem, s. 329–339; por. M. Piechowiak, *Prawne...*, s. 23.

⁷³ Z. Stawrowski, *Dobro wspólne a filozofia polityki*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, pod red. W. Arndta, F. Longchamps de Bériera, K. Szczuckiego, Warszawa 2013, s. 13–22.

⁷⁴ M. Piechowiak, *Prawne...*, s. 42.

⁷⁵ Ibidem, s. 44.

⁷⁶ J. Kleer, *Globalne dobra publiczne – zarys teorii*, w: *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, pod red. E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowskiej, Warszawa 2016, s. 20.

⁷⁷ M. Pochocka, *Globalne dobra publiczne w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju w działalności WHO i UNNDP*, w: *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, pod red. E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowskiej, Warszawa 2016, s. 69.

Lasy, obok wód czy łowisk ryb, mogą być zaliczane do kategorii określonej mianem *commons*, co M. Korzycka tłumaczy jako „zasoby wspólne”⁷⁸, a zatem nieco odmiennie niż wyrażenie „dobro wspólne”. Jednocześnie *commons* we wskazanym sensie nie są tym samym co pojęcie filozoficzne dobra wspólnego. Dobra wspólne jako „zasoby” są punktem odniesienia nie tylko filozofii, lecz także rozważań dotyczących teorii i praktyki stosowania prawa. G. Blicharz wskazuje, że dyskusja w kwestii zarządzania zasobami wspólnymi dotyczy „praktycznego wymiaru działania norm” i odpowiedzi na pytanie, który sposób administrowania przyniósł lepszy efekt⁷⁹. Ważne jest także to, z jakiego rodzaju dobrem mamy do czynienia oraz jakie jest jego przeznaczenie⁸⁰. Autor przywołuje tezy E. Ostrom, która przeciwstawiła się tezom G. Hardina o tragedii zasobów wspólnych (opartym na twierdzeniu, że człowiek wolny dąży do maksymalizacji swoich korzyści, co prowadzi do konieczności ograniczenia liczby użytkowników dobra), i wskazała, iż „tragedia *commons* nie polega na rosnącej liczbie użytkowników”, lecz wynika z ograniczoności dobra, a więc istotne jest to, jak z niego korzystać (a nie ile osób), a to z kolei zależy od tego, „jak sformułowane zostały reguły zarządzania”⁸¹. Istotne jednak jest to, że w poglądach E. Ostrom wcale nie chodzi o wyższość zarządzania prywatnego nad państwowym, a raczej o zapewnienie reguł – „rządów prawa”.

Wskazuje się również, że lasy państwowe są własnością „publiczną”, „wspólnym dobrem”, jednakże zarządzanie nimi nie powinno być związane z władzą polityczną⁸². Terminu *res publica* („rzecz publiczna, dobro wspólne”) używano w Rzymie, gdzie mówiono w ten sposób o państwie⁸³. Niekiedy termin „własność publiczna” używany bywa zamiennie z terminem „dobra publiczne”⁸⁴. Dobra publiczne przeciwstawiane są dobrom prywatnym, a jako ich cechy podstawowe wskazuje się określenia *exclusion* (możliwość wykluczenia z konsumpcji) oraz *rivalry* (synonim słowa

⁷⁸ M. Korzycka-Iwanow, *Wywiad...*, s. 5.

⁷⁹ Por. G. Blicharz, *Przełom w zarządzaniu zasobami wspólnymi. Praktyka dobra wspólnego*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, pod red. W. Arndta, ks. F. Longchamps de Bériera, K. Szczuckiego, Warszawa 2013, s. 213.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem, s. 216, oraz 213. Autor podaje, że według badań E. Ostrom społeczności, które same administrowały wspólnymi zasobami, osiągały lepsze efekty niż wcześniej zatrudnieni zarządcy z zewnątrz, którzy działali na zlecenie państwa. Według E. Ostrom problem leży w tym, jak kształtowane są relacje pomiędzy dobrami indywidualnych użytkowników a dobrem wspólnoty, związanym z jej zasobami. Krąg użytkowników dóbr wspólnych wyznaczają „nierówności faktyczne” między nimi i rodzą problemy dotyczące zarządzania tymi dobrami. Wszyscy użytkownicy muszą kierować się innymi pobudkami niż jedynie własnymi korzyściami.

⁸² *Materiały z prac nad NPL*, s. 165.

⁸³ Ks. F. Longchamps de Bérier, *Pretor jako promotor dobra wspólnego*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, pod red. W. Arndta, ks. F. Longchamps de Bériera, K. Szczuckiego, Warszawa 2013, s. 81. Pretor miał dbać o dobro i sprawiedliwość, co oddawało istotę dobra wspólnego, a także racji istnienia państwa. Działalność pretorów w Rzymie „stanowiła aktualizację dobra wspólnego”.

⁸⁴ A. Haładaj, J. Trzewik, „Strategiczne zasoby naturalne”..., s. 43.

competition), tj. konkurencja. Konkurencja tłumaczona jest za E. Rutkowską jako „brak rywalizacji bądź niepodzielność jednostki dobra” tudzież „łączność/jednoczesność konsumpcji”⁸⁵.

Wedle najstarszych stanowisk doktryny prawa administracyjnego rzeczy publiczne nie mogły podlegać regulacji prawa prywatnego ani też znajdować się w gestii osób prywatnych⁸⁶. W obecnym stanie badań zakres rzeczy publicznych zdaje się obejmować także te, które podlegają prawu prywatnemu dla realizacji celów publicznych, utożsamianych z majątkiem publicznym, przy czym wyróżnia się rzeczy publiczne w szerokim znaczeniu – przeznaczone dla celu publicznego (np. powietrze), i wąskim znaczeniu, o podobnych celach, ale bardziej konkretnej formie, a zasoby środowiska mieszczą się w obydwu kategoriach⁸⁷.

Z kolei I. Sierpowska, przywołując pogląd S. Kasznicy, wskazuje, że do rzeczy publicznych zalicza się wszystkie rzeczy, którymi państwo posługuje się do wykonywania swoich zadań, a w ramach rzeczy publicznych wspomniany Kasznica wyróżnia: majątek skarbowy, majątek administracyjny oraz dobro publiczne⁸⁸. W zakresie tych dóbr ujmuje się również prawo własności. Znaczenie prawa własności jest ściśle związane z ustrojem państwa. Niewątpliwie własność publiczna, określana często jako własność państwowa, dominuje w państwach o ustroju socjalistycznym, a w państwach kapitalistycznych jedynie uzupełnia sferę własności przysługującej podmiotom prywatnym⁸⁹. W tym względzie przeważająca powierzchnia lasów należących do Skarbu Państwa powoduje przewagę własności państwowej nad własnością prywatną, mimo że konstytucyjny ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na gospodarce wolnorynkowej.

Obecnie „własność publiczna” jest wyrażeniem języka prawnego⁹⁰, pojęcie to weszło także do języka prawniczego i bywa używane w odniesieniu do dóbr o charakterze publicznym. Choć ustawodawca już dawno odszedł od typizacji własności w Kodeksie cywilnym⁹¹, to do własności publicznej odnoszą się niektóre akty prawne. Nadto w piśmiennictwie przyjmuje się, że lasy należące do Skarbu Państwa stanowią

⁸⁵ E. Rutkowska, *Dobra publiczne we współczesnej myśli ekonomicznej*, Toruń 2013, s. 27.

⁸⁶ Poglądy J.W. Jaworskiego przywołują A. Haładyj, J. Trzewik, „Strategiczne zasoby naturalne”..., s. 45.

⁸⁷ Ibidem, s. 46.

⁸⁸ Pogląd S. Kasznicy przywołany przez I. Sierpowską, zob. bliżej: eadem, *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2006, nr 6/1 s. 133–151, http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Kwartalnik_Prawa_Publicznego/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2006-t6-n1/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2006-t6-n1-s133-151/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2006-t6-n1-s133-151.pdf, dostęp 3 grudnia 2017.

⁸⁹ Ibidem, s. 139.

⁹⁰ Zob. np. art. 11 ust. 2 Prawa wodnego; por. także M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 10, s. 8.

⁹¹ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks cywilny z 28 lipca 1990 r., Dz.U. 1990, nr 55, poz. 321.

„własność publiczną”, „wspólne dobro”⁹². Już samo pojęcie własności bywa rozmaicie ujmowane i nie sposób z uwagi na ramy opracowania uwzględnić złożoności tej kategorii prawnej⁹³.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosków, że konieczne jest spojrzenie na zarządzanie lasami jak na postępowanie z zasobami w sposób uregulowany przepisami. Kryterium oceny efektu takiego działania są zakładane cele, którym zarządzanie jest lub winno być podporządkowane. W rozważaniach tych chodzi wyłącznie o prawną płaszczyznę zarządzania, której upatrywać należy w obowiązującej regulacji prawnej rangi ustawowej, a także Konstytucji. Odnosząc treść art. 1 Konstytucji RP do lasów, których własność przysługuje państwu, nasuwa się wniosek, że właśnie lasy znajdujące się w zarządzie PGL LP są „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.

Biorąc pod uwagę znaczenie art. 1 Konstytucji RP z perspektywy nauki społecznej Kościoła, należałoby przyjąć, że reguły zarządzania lasami winny uwzględniać „sumę warunków społecznych integralnego rozwoju wszystkich członków wspólnoty politycznej”. Cele, jakim zarządzanie winno podlegać, determinują zasada zrównoważonego rozwoju, której przypisuje się rangę zasady o charakterze ekonomiczno-polityczno-społecznym⁹⁴, przepisy ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych⁹⁵, a przede wszystkim ustawy o lasach. Rozważania o dobru wspólnym wiodą do dalszej dyskusji o relacji interesów prywatnego i publicznego, własności prywatnej i państwowej, a także konfrontacji pojęć własności publicznej i prywatnej, która jednak wykracza poza zakres niniejszych rozważań.

2. Funkcje lasu jako przedmiot ochrony prawnej w ujęciu nauk leśnych i ekonomicznych

Termin „funkcja” w języku polskim oznacza np. „zadanie, które spełnia lub ma spełnić jakaś osoba lub rzecz”; „czyjeś stanowisko lub zakres obowiązków” czy „wzajemny stosunek zjawisk, z których jedno wynika z drugiego”⁹⁶. Zatem gdy chodzi o funkcje lasu, w znaczeniu potocznym można przyjąć, iż chodzi o pewną rolę i związane z nią zadania, jakie las winien realizować w relacji ze swoim otoczeniem.

⁹² W myśl art. 1 Konstytucji RP – Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Chodzi o „przedłożenie, w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta powinna być podstawowym kryterium działania w przyjętym przez konstytucję modelu społecznej gospodarki rynkowej”, zob. wyrok TK z 24 stycznia 2001, K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1 poz. 4.

⁹³ Zob. np. A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007, s. 73.

⁹⁴ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji RP*, Toruń 2006, s. 183.

⁹⁵ Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju.

⁹⁶ Zob. *Słownik języka polskiego* PWN, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/funkcja.html>, dostęp 20 czerwca 2017.

W naukach prawnych i innych naukach społecznych termin „funkcja” używany jest w różnych znaczeniach, np. funkcje administracji publicznej. Przykładowo B. Popowska, dokonując przeglądu definicji i różnych koncepcji funkcji administracji gospodarczej, stwierdza, że „funkcje administracji są pewnym odzwierciedleniem funkcji państwa, a funkcje realizowane w sferze gospodarczej – odpowiedzią na powinności państwa”⁹⁷. Zasadniczo funkcje ujmuje się jako podstawowe kierunki działalności określonej organizacji, celów działania, sposobów i metod, a także ich skutków społecznych⁹⁸.

P. Paschalis-Jakubowicz wskazuje, że funkcje lasu istnieją niezależnie od gospodarki człowieka oraz że funkcje lasu realizowane są wówczas, gdy występuje ich beneficjent, gospodarka leśna zaś może pewne funkcje preferować, wzmacniać, rozwijać, czy wręcz likwidować⁹⁹. Gospodarka leśna i leśnictwo zakładają realizację różnych funkcji. Wielofunkcyjność lasu to według wspomnianego autora „zdolność lasu do wytwarzania różnego rodzaju produktów oraz świadczenia wielorakich usług o charakterze zarówno materialnym, jak i niematerialnym”¹⁰⁰. Wskazuje on również, że „o ile wszystkie funkcje nie zawsze mogą być pełnione jednocześnie, to w określonym czasie i przestrzeni las pełni wszystkie funkcje, przy czym wykorzystywanie jednej funkcji nie powinno ograniczać pełnienia przez las innych funkcji”, coraz bardziej jednak widoczne jest rosnące znaczenie aspektów socjalnych lasu¹⁰¹. Gdy mowa jest o funkcjach lasu, chodzi w istocie o „szeroko pojęte użytkowanie lasu”, a wielość tychże funkcji nie pozwala ich zamknąć w jeden stały katalog¹⁰². Wielofunkcyjne leśnictwo wpisane jest w koncepcję zrównoważonego rozwoju.

W szczególności funkcja produkcyjna lasu polega na wytwarzaniu surowców drzewnych i niedrzewnych oraz innych surowców, półproduktów i produktów pochodzących z zasobów leśnych i uważana jest za najważniejszą w leśnictwie europejskim¹⁰³. Jednym z ważniejszych wskaźników zrównoważonego użytkowania lasu jest utrzymanie odpowiedniej proporcji pomiędzy rozmiarem pozyskiwania a przyrostem surowca drzewnego na pniu, przy czym rozmiar pozyskania drewna musi być mniejszy niż jego przyrost w określonej perspektywie¹⁰⁴. Natomiast funkcje ochronne lasu wyrażają się w „korzystnym wpływie lasów na kształtowanie globalnego i lokalnego klimatu, skład atmosfery, regulacji obiegu wody w przyrodzie, przeciwdziałaniu powodziom, lawinom i osuwiskom, ochronie gleb przed erozją i krajobrazu przed stepowaniem,

⁹⁷ B. Popowska, *Klasyfikacja...*, s. 83.

⁹⁸ Zob. definicje sformułowane przez różnych autorów przywołane przez B. Popowską, *ibidem*, s. 61–85.

⁹⁹ Pogląd P. Paschalis-Jakubowicza przywołany w: *Materiały z prac nad NPL*, s. 170.

¹⁰⁰ P. Paschalis-Jakubowicz, *Lasy i leśnictwo...*, s. 55.

¹⁰¹ P. Paschalis-Jakubowicz, *Uwarunkowania strategii rozwoju...*, s. 24 i n.

¹⁰² P. Paschalis-Jakubowicz, *Lasy i leśnictwo...*, s. 56 i 61. Autor wskazuje, że w końcu lat 90. XX w. naliczono ponad pięćdziesiąt funkcji lasu i ich liczba rośnie z racji nowych potrzeb społecznych.

¹⁰³ P. Jakubowicz-Paschalis, *Polskie leśnictwo...*, s. 147 i n.

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 148.

zachowaniu potencjału biologicznego wielkiej liczby gatunków i ekosystemów, a także różnorodności krajobrazu i lepszych warunków produkcji rolniczej¹⁰⁵. Wskazuje się przykładowo, że więcej niż 25 mln ha lasów w Europie służy ochronie dostaw wody, ochronie gleb przed erozją i świadczeniu ważnych usług ekosystemowych¹⁰⁶.

Z kolei A. Kłoczek twierdzi, że lasy pełnią funkcje publiczne – ochrony środowiska, ekologiczne i socjalne, a korzystanie z tych funkcji przez jedną grupę ludzi nie może przeszkadzać bądź pozbawiać tej możliwości drugiej grupy¹⁰⁷. Jednakże rozwój lasów i gospodarki leśnej winien uwzględniać powiązane wartości produkcyjne, społeczno-użytkowe i samoistne (egzystencjalne)¹⁰⁸.

W dokumentach politycznych zasadniczego podziału funkcji lasu dokonuje się według kryterium produkcyjności, co jest podstawą wyróżnienia funkcji produkcyjnych i pozaprodukcyjnych lasu. Generalnie do funkcji pozaprodukcyjnych zalicza się te zadania, które służą roli ochronnej i społecznej lasów, a w ramach funkcji produkcyjnej – zadania związane z produkcją i pozyskaniem surowca drzewnego i innych. Wzrost jednych funkcji lasu może ograniczać inne funkcje, co rodzi między nimi konflikty. Równocześnie wiele rodzajów funkcji lasów uzupełnia się wzajemnie lub z siebie wynika¹⁰⁹.

Z perspektywy ekonomicznej wskazuje się, że lasy stanowią „kapitał”, a zasadą powinno być utrzymanie funkcji ekologicznej i społecznej lasów poprzez finansowanie publiczne, wartością produkcyjną lasów jest drewno¹¹⁰. Jednocześnie postuluje się wyodrębnienie w kategorii wielofunkcyjnych lasów gospodarczych podkategorii lasów produkcyjnych, których celem podstawowym będzie produkcja drewna i innych surowców, przy zachowaniu funkcji ekologicznej i społecznej¹¹¹. P. Paschalis-Jakubowicz wskazuje na istnienie funkcji społeczno-ekonomicznej lasów, co oznacza, że chodzi o funkcje wynikające z prowadzenia gospodarki leśnej oraz z faktu wspólnego ich użytkowania, w tym zapewnienie miejsc pracy, otwartość dla społeczeństwa, co wiąże się także z tym, czy mamy do czynienia z lasami państwowymi, czy prywatnymi¹¹².

¹⁰⁵ Ibidem, s. 168.

¹⁰⁶ Summary for Policy Makers, States of Europe's Forests 2015, <http://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/summary-policy-makers.pdf>, s. 16, dostęp 30 lipca 2017.

¹⁰⁷ A. Kłoczek, *Rentowność gospodarstwa leśnego a formy własności leśnej*, w: *Publiczne funkcje lasów. Przyszłość Lasów Państwowych. Zasady funkcjonowania i struktura organizacyjna*, Warszawa–Gdańsk 1999, s. 19 i n.

¹⁰⁸ *Materiały z prac nad NPL*, s. 128.

¹⁰⁹ Polityka Leśna Państwa, Warszawa 1997, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 22 kwietnia 1997 r., https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/lesnictwo/Polityka_lezna_panstwa.pdf, dostęp 29 lipca 2017, s. 3 (dalej jako: PLP). W PLP wskazuje się, że lasy spełniają bardzo różnorodne funkcje w sposób naturalny lub w wyniku działań gospodarki leśnej. Dokument ten wymienia wśród funkcji lasu: ekologiczną (ochronną), produkcyjną (gospodarczą) i społeczną.

¹¹⁰ *Materiały z prac nad NPL*, s. 128.

¹¹¹ Ibidem, s. 140.

¹¹² P. Paschalis-Jakubowicz, *Polskie leśnictwo...*, s. 175 i n.

3. Funkcje lasu według ustawodawcy i przedstawicieli nauk prawnych

Gdy chodzi o funkcje lasu w świetle regulacji prawnej i ujęciu nauk prawnych, należy podkreślić, że zostały one wyróżnione przez ustawodawcę w pojęciu „trwale zrównoważona gospodarka leśna”, zawartym w ustawie o lasach, w której mowa jest o „zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów”¹¹³. Tym samym wyrażenia „ochronne, gospodarcze i socjalne funkcje” stały się także wyrażeniami języka prawnego podlegającymi wykładni. Funkcje lasu wiążą się z użytkowaniem lasu, a więc z korzystaniem z zasobów środowiska. W literaturze prawniczej wskazuje się, że znaczenie takich terminów, jak: „środowisko”, „ochrona środowiska”, „korzystanie ze środowiska”, zależy „od koncepcji przedmiotu innych gałęzi prawa oraz potrzeb społecznych w zakresie zapewnienia warunków życia człowieka”¹¹⁴.

Ta konstatacja wynika z faktu, że las podlega ochronie jako ekosystem przyrodniczy, część środowiska. Przyroda stanowi wyodrębnioną część środowiska pod względem prawnym, jej ochrona oznacza „utrzymanie warunków przyrodniczych niekoniecznych bezpośrednio dla życia człowieka, ale warunkujących zachowanie jego integralności kulturowej (przyroda jako element kultury narodowej) oraz podstaw przyrodniczych jego istnienia (bioróżnorodność)”, a ochrona środowiska oznacza „utrzymanie stanu środowiska sprzyjającego życiu człowieka jako istoty społecznej”¹¹⁵. W tym kontekście przepisy regulujące te zagadnienia w odniesieniu do lasów stanowią rozwiązania szczególne. Lasy stanowią także przedmiot gospodarowania, co także znajduje odzwierciedlenie w ustawodawstwie.

W literaturze prawniczej tematyka funkcji lasu poruszana jest rzadko, a istniejące publikacje ze zrozumiałych względów odwołują się do fachowych opracowań nauk leśnych czy ochrony środowiska. A. Habuda i W. Radecki wskazują, że gospodarka leśna musi być gospodarką trwałą i zrównoważoną oraz w „sposób proporcjonalny wykorzystującą różne funkcje lasu”¹¹⁶. W. Radecki wymienia trzy zasadnicze funkcje lasu: ochronną, która wiąże się ściśle z ochroną powietrza, gleby i wód; produkcyjną, która polega na dostarczaniu drewna, podstawowego surowca, stanowiącego odnawialne źródło energii oraz runa leśnego; a także społeczną, która polega na tym, że z jednej strony las jest miejscem pracy, z drugiej zaś – odpoczynku, rekreacji bądź uprawiania sportu¹¹⁷. Wspomniany autor wyraża także pogląd, że tylko dochody

¹¹³ Art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach.

¹¹⁴ J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, pod red. W. Radeckiego, Warszawa 2006, s. 74.

¹¹⁵ Ibidem, s. 75.

¹¹⁶ A. Habuda, W. Radecki, *Trwale zrównoważona gospodarka leśna*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016, s. 168.

¹¹⁷ Tak M.H. Ziemblicki, *Uwarunkowania prawne nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa*, Białostockie Studia Prawnicze 2015, s. 297 i n., <http://repo>

uzyskiwane z pełnienia funkcji produkcyjnej pozwalają na sfinansowanie funkcji ochronnych i społecznych¹¹⁸. Zatem autorzy nawiązują do dorobku nauk leśnych.

Rozważając zagadnienie funkcji lasów, należy mieć na względzie, że rola i znaczenie poszczególnych funkcji lasu była i jest względna w czasie i miejscach. Wskazuje się, że cykl przemian leśnictwa przebiegał od „liberalnej ekonomii wzrostu” z czasów A. Smitha, poprzez „ekologizujący neoliberalizm”, trwały i zrównoważony rozwój, aż po „zielony rozwój” czy zieloną gospodarkę¹¹⁹, a także zmianę preferencji wagi poszczególnych funkcji lasów¹²⁰. Stąd funkcje lasu pozostają kategorią zmienną w czasie i przestrzeni. Wraz z przemianami teorii rozwoju zmieniły się znaczenie i rola funkcji lasu. Zaobserwowano zwłaszcza wzrost znaczenia funkcji ochronnej. Nie umniejsza to roli i znaczenia funkcji gospodarczej, jednakże perspektywa jej postrzegania zdominowana została przez ochronę środowiska i przyrody. Jednocześnie widoczny jest także wzrost znaczenia funkcji społecznej. W lasach państwowych rola funkcji społecznych znajduje swój wymiar w szeroko pojętych usługach społecznych, powszechnym korzystaniu z lasu, rekreacji i sporcie, a także wypoczynku¹²¹. Obecnie dostrzega się, że wraz ze wzrostem znaczenia ochrony środowiska i przyrody rośnie rola funkcji społecznej lasu, a pomniejszana jest rola leśnictwa jako istotnego elementu rozwoju gospodarczego¹²².

Spada również znaczenie funkcji gospodarczej w odbiorze społecznym. Jednakże poglądy o niszczeniu lasów w wyniku wycinania drzew i pozyskiwania drewna oraz o konieczności zastąpienia ich innymi surowcami uważane są za błędne¹²³. Istotna jest również przyszłościowa perspektywa funkcji gospodarczej (związana z koniecznością redukcji emisji CO₂), w której sektor produkcji drewna może być poddany innowacjom technologicznym i podlegać efektywnemu gospodarowaniu zasobami naturalnymi i energią, dendromasa jest bowiem głównym źródłem biomasy energetycznej¹²⁴.

W naukach leśnych stawia się wręcz tezę, że „poziom realizacji określonych funkcji lasu wyznacza miejsce i rolę leśnictwa w danym państwie”, co potwierdza szerokie postrzeganie różnych funkcji lasu¹²⁵. Funkcjom lasu można przypisać następujące cechy – tendencje: współistnienie, interakcja, kolizyjność, nierównomierność,

zytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/3470/1/BSP_18_2015_Ziemblicki.pdf, dostęp 24 kwietnia 2017; W. Radecki, *Formy własności leśnej a publiczne funkcje lasu*, w: *Konferencja naukowa: „Polskie lasy i leśnictwo w Europie”*, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 29 listopada 2004 r., Warszawa 2005, s. 53 i n.

¹¹⁸ W. Radecki, *Ochronne, społeczne i produkcyjne funkcje lasu*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016, s. 27.

¹¹⁹ *Materiały z prac nad NPL*, s. 121.

¹²⁰ *Ibidem*, s. 147.

¹²¹ *Ibidem*, s. 139.

¹²² P. Paschalis-Jakubowicz, *Lasy i leśnictwo...*, s. 59 i 63.

¹²³ *Materiały z prac nad NPL*, s. 145, gdzie w rozdz 5: „Lasy i gospodarka leśna jako instrumenty ekonomicznego i społecznego rozwoju kraju” zawarto szereg rekomendacji związanych z takim postrzeganiem lasów i gospodarki leśnej.

¹²⁴ *Ibidem*, s. 186.

¹²⁵ P. Paschalis-Jakubowicz, *Lasy i leśnictwo...*, s. 61.

fragmentacja i multiplikacja, zależność od ekonomii politycznej. Odnotowano także zjawisko kreowania funkcji lasu wskutek pojawiania się nowych potrzeb społecznych i odwrotnie – generowania przez nowe funkcje lasu nowych potrzeb społecznych¹²⁶.

4. Postulaty nauk leśnych dotyczące funkcji lasów

Funkcje lasu i ich przyszłość stanowią przedmiot zainteresowania badań naukowych różnych gremiów¹²⁷. W *Materiałach z prac nad NPL* autorzy intensywnie nawiązują do wielu złożonych problemów leśnictwa, w tym realizacji funkcji lasów. Naturalnie w niniejszych rozważaniach nie sposób uwzględnić wszystkich postulatów formułowanych we wspomnianym opracowaniu. Podkreślić jednak należy, że stanowią one bogate źródło wniosków, poglądów i rekomendacji, które ująć można ogólnie jako postulaty związane z funkcjami lasów w polskich warunkach prawnych.

Gospodarka leśna uczestniczy w zachowaniu równowagi ekologicznej kraju¹²⁸. Jednakże jeśli przyjąć równoważność funkcji, to zdaniem P. Paschalis-Jakubowicza konieczne jest uwzględnianie interakcji między nimi¹²⁹. Jak zauważono, z racji podatności ekosystemu leśnego na oddziaływanie czynników zewnętrznych nie jest możliwe określenie, realizowanie ani stałe utrzymanie jakiegoś konkretnego stanu lasu¹³⁰. Nadto niewykonalne jest też zapewnienie równomierności w użytkowaniu lasu, choć w podejściu do leśnictwa w Polsce utrwały się założenia technicznego gospodarowania¹³¹. P. Paschalis-Jakubowicz wskazuje, że leśnictwo praktycznie „nie może zapewnić pełnienia przez las jednocześnie wszystkich funkcji, ani też zapewnić zrównoważenia natężeń tych funkcji” i dlatego staje przed dylematem, czy dążyć do ich równowagi jednocześnie, czy hierarchii¹³². Konieczne jest uwzględnienie także naturalnych konfliktów funkcji lasu, więcej w nich bowiem naturalnej nierównowagi.

Gdy chodzi o funkcję gospodarczą lasu, najdalej idącym postulatem nauk leśnych jest to, by wskaźnik intensywności użytkowania lasu miał charakter normatywny, choć możliwy do stosowania w lokalnych warunkach¹³³. Jednocześnie prognozowany jest wzrost zapotrzebowania na drewno w warunkach zmian klimatycznych i wyzwań sektora energetycznego¹³⁴.

¹²⁶ Ibidem, s. 75.

¹²⁷ Zob. <http://www.npl.ibles.pl/sites/default/files/synteza.pdf>, dostęp 14 lipca 2017.

¹²⁸ Tak np. P. Paschalis-Jakubowicz, *Uwarunkowania strategii rozwoju...*, s. 7.

¹²⁹ S. Zając, A. Sikora, W. Rzewuski, *Regulacje prawne i finansowe...*, s. 133.

¹³⁰ *Materiały z prac nad NPL*, s. 130.

¹³¹ Ibidem, s. 131.

¹³² P. Paschalis-Jakubowicz, *Wielofunkcyjność lasu w kontekście zrównoważonego rozwoju*, w: Quo vadis, forestry? *Materiały Międzynarodowej Konferencji, Sękocin Stary, 29–30 czerwca 2006 r.*, pod red. Z. Sieroty, Sękocin Stary 2007, s. 157 i n.

¹³³ *Materiały z prac nad NPL*, s. 131.

¹³⁴ Ibidem, s. 144.

Sektor leśno-drzewny w Polsce stanowi ważny element rozwoju gospodarczego kraju z uwagi na istniejące w nim miejsca pracy i jego wpływ na rozwój przedsiębiorczości lokalnej (np. produkcja mebli, papieru), albowiem lasy kreują 2,7% miejsc pracy w polskiej gospodarce i zapewniają egzystencję ok. 1,5 mln osób¹³⁵. Istnieje jednak potrzeba zmiany podejścia z *high-tech* na *eco-tech* we wskazanym sektorze, co wymaga między innymi stworzenia odpowiednich strategii jego rozwoju. Postuluje się zwłaszcza poszukiwanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych na etapie pozyskania, wytwarzania surowca drzewnego, a także stabilność w zakresie zasad udostępniania i sprzedaży drewna¹³⁶. Wreszcie konieczne są prognozowanie zapotrzebowania na drewno i „ekspertyza ekonomiczna nadleśnictwa” jako podstawowe narzędzia zarządzania celem między innymi dokumentowania roli i znaczenia gospodarki leśnej gmin i powiatów, co miałyby posłużyć „optymalizacji struktury funkcji lasów” przez oceny przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych skutków gospodarki leśnej¹³⁷. W ramach funkcji produkcyjnych lasu postuluje się wyodrębnianie kategorii lasów produkcyjnych i wręcz stworzenie koncepcji „lasów produkcyjnych”, jednakże z zastrzeżeniem konieczności uwzględnienia funkcji ekologicznych, na kształt plantacji¹³⁸.

Preferencje społeczne dotyczące wagi poszczególnych funkcji lasu skłaniają przedstawicieli nauk leśnych do akcentowania potrzeby regulacji aspektów tzw. nie-drzewnego użytkowania lasu (zbieractwo owoców leśnych, grzybów, rekreacja itd.) w ramach pozaprodukcyjnych kierunków użytkowania lasu. Wskazuje się także na turystykę, myślistwo, łowiectwo, agroturystykę jako źródła dochodów gospodarstw domowych i konieczność włączenia tych sfer do rachunku ekonomicznego¹³⁹. Szerszym tłem poruszonych zagadnień jest tematyka powszechnego dostępu do lasu państwowych i prywatnych, co także wymaga „systemowego uporządkowania” w zakresie pojęć i struktur, organizacji¹⁴⁰. Przyjmuje się wręcz, że użytkowanie lasu w XXI w. powinno być wszechstronne według celów gospodarczych, społecznych i środowiskowo-przyrodniczych¹⁴¹. Najważniejszą z punktu widzenia niniejszych rozważań jest uwaga, że aby lasy wpisały się w kontekst „zielonej gospodarki” i stały się źródłem rozwoju kraju w skali gospodarki, potrzebna jest zmiana koncepcji rozwoju gospodarczego i sposobu zarządzania lasami, w tym dostosowanie zarządzania do oczekiwań społecznych z udziałem czynnika obywatelskiego¹⁴².

Zgodnie ze sformułowanymi w naukach leśnych i ekonomicznych postulatami dotyczącymi funkcji lasu oraz stanowiskiem przedstawicieli nauk leśnych, w tym zwłaszcza w *Materiałach z prac nad NPL*, można sformułować kilka wniosków.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Ibidem, s. 146.

¹³⁷ Ibidem, s. 147.

¹³⁸ Ibidem, s. 140.

¹³⁹ Ibidem, s. 147.

¹⁴⁰ Ibidem, s. 149.

¹⁴¹ Ibidem, s. 121 i 148.

¹⁴² Ibidem, s. 152.

Współczesna wizja funkcji lasów znacznie odbiega od ich tradycyjnego postrzegania. Przykładowo funkcja gospodarcza lasu nie oznacza wyłącznie produkcji surowca drzewnego. Najbardziej wzbogacona przez czynniki płynące z zagrożeń globalnych, np. zmian klimatycznych i ich przyrodniczych skutków, jest funkcja ochronna lasu. Przede wszystkim o możliwości pełnienia przez las poszczególnych funkcji decydują czynniki różnej natury, np. politycznej, ekonomicznej i prawnej. Wyzwaniem dla leśnictwa pozostaje poszukiwanie równowagi między różnymi funkcjami lasu, ze względu na potrzebę ochrony środowiska, zmiany klimatu i wiele innych czynników¹⁴³, jednakże nie powinno się ignorować wskazanych ograniczeń w dążeniu do równowagi.

5. Prawne pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej

Wyrażenie „gospodarka leśna” zostało zdefiniowane w art. 6 pkt 1 ustawy o lasach jako działalność leśna 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 sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Pojęcie gospodarki leśnej, obok pojęcia lasu, zalicza się do kanonu kluczowych kategorii pojęciowych leśnictwa i można je badać z różnych perspektyw. Pojęcie to było przedmiotem licznych odniesień w literaturze prawniczej¹⁴⁴. Definicję legalną gospodarki leśnej postrzega się jako instrument zarządzania lasami, a wręcz – jako prawny instrument realizacji funkcji lasów¹⁴⁵. Określa ona sposób użytkowania zasobów i dlatego może być oceniana z perspektywy celów i zasad zarządzania lasami.

Szczególną kategorię gospodarki leśnej stanowi „trwale zrównoważona gospodarka leśna” zmierzająca do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwale zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów¹⁴⁶. Jednocześnie pojęcie to określa efekty, jakie winny być osiągnięte w ramach celów zarządzania lasami.

¹⁴³ Por. S. Zając, A. Sikora, W. Rzewuski, *Regulacje prawne...*, s. 133.

¹⁴⁴ Zob. np. J. Pakuła, *Pojęcie...*, s. 79 i n.; A. Kwiatkowski, *Istniejący model prawny gospodarki leśnej w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014, s. 233.

¹⁴⁵ Por. B. Rakoczy, *Ustawa o lasach, komentarz do art. 8*, Lex. Autor stwierdza, że gospodarka leśna jest także traktowana jako „instrument ochrony lasów”, powinna więc uwzględniać to, że każdy las jest objęty ochroną i w każdym lesie powinna być ona prowadzona z zachowaniem funkcji ochronnych.

¹⁴⁶ Art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach.

W świetle przepisów ustawy o lasach gospodarka leśna winna być prowadzona zgodnie z zasadami powszechnej ochrony lasów, trwałości ich utrzymania, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasu oraz powiększania zasobów leśnych¹⁴⁷, a także z zasadami określonymi w ustawie o zachowaniu narodowego charakteru zasobów naturalnych, która zobowiązuje do gospodarowania zasobami „zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego”¹⁴⁸. Z kolei zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą rangi konstytucyjnej (art. 5 Konstytucji RP), uregulowaną w Prawie ochrony środowiska¹⁴⁹. Należy zatem mieć na względzie, że zarządzanie, a w jego ramach – gospodarka leśna, podporządkowane jest dyrektywom płynącym z zasad i przyświecających mu celów.

Jak widać, odwołanie do funkcji w treści definicji gospodarki leśnej *in fine* jest jedynie fragmentaryczne i dotyczy funkcji „pozaprodukcyjnych”. Na tym tle przyjęty sposób uregulowania omawianego zagadnienia wskazuje na dychotomiczny podział funkcji lasu na produkcyjne i pozaprodukcyjne, co jest pewnym uproszczeniem, choć istotnie, nawet niedające się policzyć funkcje lasu zawsze można przyporządkować albo do pierwszej, albo do drugiej wspomnianej grupy. Natomiast w pojęciu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej ustawodawca akcentuje potrzebę zachowania zdolności lasów do wypełniania wszystkich funkcji ochronnych, gospodarczych i socjalnych w trójśczeblowej płaszczyźnie geograficznej. Zwłaszcza ten ostatni fragment może być uznany ze swego rodzaju odesłanie pozasystemowe nakazujące uwzględnianie także uwarunkowań międzynarodowych użytkowania lasów i ich skutków, a więc wszelkich wyzwań i zagrożeń dla środowiska naturalnego, zmian klimatycznych itp. Przykładem takim jest potrzeba ochrony bioróżnorodności w lasach w ramach gospodarki leśnej¹⁵⁰.

W literaturze przyjmuje się, że ustawa o lasach kształtuje model gospodarki wielofunkcyjnej będącej przykładem „nowoczesnego, zrównoważonego zarządzania środowiskiem, a więc jego ekonomicznym wykorzystaniem połączonym ze skuteczną ochroną przyrody, wykraczającą poza ramy ochrony konserwatorskiej”¹⁵¹. Przy czym wielofunkcyjność lasów oparta jest na zasadzie zrównania ważności funkcji produkcyjnych, środowiskowych i społecznych, jakie pełnią obszary leśne¹⁵². Wręcz twierdzi się, że ustawodawca przyjął model, który (maksymalnie) harmonizuje

¹⁴⁷ Art. 8 ustawy o lasach.

¹⁴⁸ Art. 3 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru zasobów naturalnych.

¹⁴⁹ Art. 3 pkt 50 Prawa ochrony środowiska.

¹⁵⁰ Zob. np. Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. [bez odniesienia do Komitetu Głównego (A/70/L.1)] 70/1. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf, dostęp 29 kwietnia 2018; por. Załącznik do uchwały nr 213 Rady Ministrów z 6 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia „Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020”, M.P. z 7 grudnia 2015 r., poz. 1207.

¹⁵¹ A. Kwiatkowski, *Istniejący model...*, s. 235–236 i powołana tam literatura.

¹⁵² Ibidem.

poszczególne funkcje lasów, co pozwala mówić o wielofunkcyjności lasu¹⁵³. Spotkać się więc można raczej z aprobatą przyjętego przez ustawodawcę modelu rozwiązań w zakresie zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów aniżeli krytyką. Jednakże dostrzeżono, że kwestia potrzeby ochrony różnorodności biologicznej w gospodarce leśnej nie została dostatecznie uwzględniona przez ustawodawcę (np. konieczność stałego monitoringu bioróżnorodności)¹⁵⁴.

Zauważyć należy, że w treści pojęcia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej ustawodawca wyróżnia niektóre elementy charakterystyczne gospodarki leśnej, wyraźnie je artykułując. Chodzi o wyodrębnienie, obok docelowego modelu korzystania z lasów, potrzeby zachowania cech, z jednej strony „bogactwa biologicznego”, a z drugiej – „wysokiej produktywności”, a wszystko to służyć ma zachowaniu wspomnianych funkcji lasu. Ustawodawca wyszczególnia funkcję produkcyjną w pojęciu zrównoważonej gospodarki leśnej. Wypada zaznaczyć, że „wysoka produktywność” nie oznacza najwyższej z możliwych. Przysłów „wysoki” stopniuje się bowiem: „wyższy” i „najwyższy”. Zatem stwierdzić można, że ustawodawca przyjął najniższy z możliwych stopni produktywności, a nie najwyższy.

Warto jeszcze raz przypomnieć termin „gospodarka” użyty w analizowanym pojęciu gospodarki leśnej. B. Rakoczy wskazuje, że ustawodawca zamiennie używa terminów: „gospodarowanie” i „gospodarka” w odniesieniu do poszczególnych zasobów środowiska, a pojęcie „gospodarować” nawiązuje wprost do „zarządzania jakimiś zasobami i środkami, decydowania o sposobie wykorzystania tego, co się ma”, stąd słowo pochodne – „gospodarowanie” oznaczać będzie „zarządzanie zasobami i środkami oraz decydowanie o sposobie ich wykorzystania”, natomiast termin „gospodarka” oznacza „całość mechanizmów i warunków działania podmiotów gospodarczych związanych z wytwarzaniem i podziałem dóbr i usług; gospodarowanie, dysponowanie, zarządzanie”¹⁵⁵. Powyższe ustalenia wspomniany autor odnosi między innymi do „gospodarki leśnej” i „zrównoważonej gospodarki leśnej” jako pojęć języka prawnego zastosowanych w ustawie o lasach. Słusznie też B. Rakoczy twierdzi, że pojęcie gospodarki leśnej skupia się na „działalności”, podobnie jak definicja gospodarki łowieckiej, co może mieć efekt zarówno „ochronny, jak i gospodarczy”¹⁵⁶. Definicja legalna wspomnianego pojęcia ma bowiem charakter funkcjonalny, sprowadza się bowiem do określonej w przepisie „działalności leśnej” podlegającej, co istotne, ścisłym uregulowaniom prawnym.

Gdy chodzi o ujmowanie gospodarki leśnej z perspektywy statystyki publicznej, należy wskazać, że leśnictwo i pozyskiwanie drewna obejmują „gospodarkę leśną i pozostałą działalność leśną”, z wyłączeniem pozyskiwania produktów

¹⁵³ Por. J. Chmielewski, *Zasady ogólne gospodarki leśnej i prawa leśnego*, Krytyka Prawa, t. 7, 2015, s. 97–124, DOI: 10.7206/kp.2080-1084.76.

¹⁵⁴ Por. K. Rykowski, *General conclusions and recommendations*, w: *Evaluation of the Impact of Forest Management Practices on Biological Diversity in Central Europe. A Case Study on Polish Forest Act and Other Regulations*, pod red. K. Rykowskiego, Warszawa 1999, s. 357.

¹⁵⁵ B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania...*, s. 25.

¹⁵⁶ Ibidem, s. 27.

leśnych (02.10.Z); pozyskiwanie drewna (02.20Z); pozyskiwanie dziko rosnących produktów leśnych, z wyłączeniem drewna (02.30.Z); oraz działalność usługową związaną z leśnictwem (02.40.Z)¹⁵⁷. „Gospodarka leśna” na tym tle zdaje się wyrażeniem węższym niż „leśnictwo”.

Wyrażenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej nawiązuje do podstawowego pojęcia „gospodarka leśna”. W świetle przedstawionego powyżej poglądu gospodarkę leśną wypadałoby utożsamiać z zarządzaniem z perspektywy prawnej opartej na rozwiązaniach zawartych w ustawie o lasach, choć jest ono jednym z wielu „narzędzi” (instrumentów¹⁵⁸) zarządzania, mimo iż pozornie słowo „gospodarka” zdaje się bardziej pojemne niż zarządzanie. Niemniej należy się zgodzić z B. Rakoczym, iż gospodarowanie zasobami środowiska nie absorbuje ustawodawcy w sposób odpowiedni do rodzaju i przeznaczenia dóbr, jakimi są zasoby przyrodnicze, choć to właśnie ich dotyczą ochrona środowiska czy zasada zrównoważonego rozwoju.

Pojęciu działalności leśnej warto przyjrzeć się bliżej w kontekście prawa unijnego. Mimo że jak dotąd nie wypracowano wspólnej polityki leśnej, realizacja gospodarki leśnej poddana jest oddziaływaniu różnych uregulowań i polityk unijnych¹⁵⁹. Sektor leśny nie jest objęty Załącznikiem I¹⁶⁰ ani art. 42 TFUE, co znaczy, że gospodarka leśna podlega wszystkim regułom konkurencji, co ma ogromne znaczenie praktyczne, zwłaszcza w sferze obrotu drewnem. W świetle art. 38 TFUE rynek wewnętrzny obejmuje także rolnictwo, rybołówstwo i handel produktami rolnymi, a przez „produkty rolne” należy rozumieć m.in.: płody ziemi czy produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami. W istocie funkcje produkcyjne lasu realizowane są właśnie przez uprawę ziemi, przez czynności określone w pojęciu gospodarki leśnej, drewno jest zatem „płodem ziemi”, choć już płody runa leśnego są rodzajem surowców niedrzewnych, jakimi są użytki pochodzenia roślinnego z dolnych (najniższych) warstw roślinności drzewostanów¹⁶¹. Zatem leśnictwo, podobnie jak rolnictwo, jest jedną z form użytkowania ziemi¹⁶².

¹⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz.U. nr 251, poz. 1885 ze zm.

¹⁵⁸ P. Paschalis-Jakubowicz, *Polskie leśnictwo...*, s. 35. Autor wskazuje m.in., że użytkowanie lasu jest jednym „z instrumentów ekorozwoju”.

¹⁵⁹ Na temat uwarunkowań prawnych gospodarki leśnej w perspektywie prawa unijnego zob. więcej: J. Goździewicz-Biechońska, K. Leśkiewicz, *Prawnoeuropejskie uwarunkowania...*, s. 223–235.

¹⁶⁰ Załącznik I do TFUE.

¹⁶¹ J. Chmielewski, *Runo leśne w polskim porządku prawnym – uwagi de lege lata i lege ferenda*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2016, nr 2, s. 29–54.

¹⁶² Tak według S. Parzycha, *Produkcyjne funkcje lasów jako ważny element określający pozycję leśnictwa w gospodarce narodowej*, w: Quo vadis forestry? Materiały Międzynarodowej Konferencji, Sękocin Stary, 29–30 czerwca 2006 r., pod red. Z. Sieroty, Sękocin Stary 2007, s. 149.

Podobnie jak rolnictwo winno być wielofunkcyjne i zrównoważone¹⁶³, tak celem trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej jest wielofunkcyjność lasu¹⁶⁴ i zrównoważone leśnictwo.

Gdy chodzi o miejsce w ramach działań administracji rządowej, leśnictwo, ochrona lasów i gruntów leśnych, ochrona przyrody, w tym w parkach narodowych i krajobrazowych, rezerwatach przyrody, a także ochrona gatunków roślin i zwierząt, prawem chronionych lasów, zwierzyny i innych tworów przyrody, a przede wszystkim ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, gospodarki zasobami naturalnymi – zostały przyporządkowane przez ustawodawcę do działu „środowisko”¹⁶⁵.

Warto także rozważyć, czy pojęciu działalności leśnej możliwe jest przypisanie cech działalności gospodarczej w świetle różnych aktów prawnych, a także związanych z tym skutków prawnych z punktu widzenia zasady ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów. W szczególności działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły¹⁶⁶. Działalność leśna, określona w definicji legalnej gospodarki leśnej w ustawie o lasach, może oczywiście spełniać (i w praktyce spełnia) kryterium „zarobkowości” oraz „ciągłości” określone w pojęciu działalności gospodarczej uregulowanym w prawie przedsiębiorców, jednakże poglądy doktryny nie są co do tej kwestii jednolite¹⁶⁷.

W czasie obowiązywania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁶⁸ uznawano, że wyłączenie leśnictwa z zakresu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oznaczało, iż co prawda nie traci ono cech działalności gospodarczej, a jedynie cechy działalności gospodarczej określone w ustawie¹⁶⁹. Podobnie z resztą jak w przypadku rolnictwa, do którego nie miały zastosowania przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz wcześniejszych aktów prawnych, w orzecznictwie i doktrynie przyjmowano, że skoro ustawodawca wyłączył tę działalność spod regulacji wspomnianego aktu prawnego, to oznaczało to, że rolnictwo i działalność

¹⁶³ J.S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012, s. 59 i 68. Za J.S. Zegar cytuję koncepcję rolnictwa wielofunkcyjnego autorstwa J. Wilkina, opartą na założeniu, że rolnictwo poza wytwarzaniem surowców – produktów rolnych i żywności, zajmuje się dostarczaniem dóbr i usług i realizuje inne funkcje ważne dla otoczenia gospodarstwa rolnego.

¹⁶⁴ P. Paschalis-Jakubowicz, *Polskie leśnictwo...*, s. 35.

¹⁶⁵ Art. 28 ustawy o działach administracji rządowej z 4 września 1997 r., t.j. Dz.U. 2017, poz. 888 ze zm. (dalej jako: ustawa o działach administracji rządowej).

¹⁶⁶ Art. 3 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2018, poz. 646 (dalej jako: Prawo przedsiębiorców).

¹⁶⁷ Por. J. Pakuła, *Pojęcie...*, s. 78; B. Rakoczy, *Gospodarka leśna...*, s. 22.

¹⁶⁸ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. 2013, poz. 672 ze zm. Uchylona na podstawie ustawy z 23 marca 2018 r. ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, Dz.U. 2018, poz. 646.

¹⁶⁹ J. Pakuła, *Pojęcie...* s. 84.

rolnicza noszą cechy działalności gospodarczej¹⁷⁰, np. stopień organizacji¹⁷¹, przy czym działalność gospodarcza nie musiała faktycznie przynosić zysku¹⁷². W przypadku wykonywania działalności leśnej w sposób zarobkowy, ciągły i zorganizowany należy raczej uznać, że spełnia ona ustawowe kryteria kwalifikacji jako działalności gospodarczej, a jedynie nie stosuje się do niej przepisów Prawa przedsiębiorców. Natomiast w przypadku PGL LP nie jest spełnione kryterium prowadzenia gospodarki leśnej we własnym imieniu, lecz dzieje się to w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

Dla porównania, w ustawodawstwie włoskim leśnictwo zostało zaliczone do działalności rolniczej (związanej z uprawą ziemi i hodowlą zwierząt) oraz tzw. działalności powiązanych, które składają się na „przedsiębiorstwo rolne” w rozumieniu art. 2135 włoskiego k.c. w brzmieniu po nowelizacji dokonanej dekretem legislacyjnym nr 227/2001¹⁷³. Wymieniony akt prawny stanowi w art. 6 ust. 1, że działalność leśna ma wpływ na rozwój gospodarki narodowej, poprawę warunków gospodarczych i społecznych obszarów górskich, a także na wspieranie nowych możliwości w zakresie przedsiębiorczości i zatrudnienia, również w formie stowarzyszonej lub spółdzielczej¹⁷⁴. Jest ona, podobnie zatem jak w prawie polskim, „podstawowym narzędziem aktywnej ochrony ekosystemów i hydrogeologicznej i krajobrazowej struktury terytorium”.

¹⁷⁰ Zob. np. R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2002, z. 3, s. 118 i powołana tam literatura; por. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 141 i nn. Ponadto w wyroku z 29 sierpnia 2007 r., II OSK 1618/06, Lex nr 364703, NSA uznał, że działalność wytwórcza w rolnictwie (prowadzenie gospodarstwa rolnego) jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów. Z kolei SA w Szczecinie w wyroku z 6 kwietnia 2017 r. (I ACa 892/16, Lex) stwierdził, że rolnik indywidualny wykonujący we własnym imieniu działalność gospodarczą jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a na gruncie art. 43¹ k.c. rolnik ten, prowadzący we własnym imieniu działalność wytwórczą w zakresie upraw o cechach działalności gospodarczej, a więc także działający bez zamiaru osiągnięcia zysku, jest przedsiębiorcą w znaczeniu użytym w tym przepisie. Do kategorii tej nie należą jedynie rolnicy nieuczestniczący w obrocie gospodarczym, którzy prowadzą gospodarstwo rolne zaspokajające jedynie potrzeby własnej rodziny.

¹⁷¹ R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, Prawo i Administracja, t. 2, Piła 2003, s. 167.

¹⁷² S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 45 i n.

¹⁷³ Decreto legislativo z 18 maggio 2001, Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57. (GU Serie Generale n.137 del 15-06-2001 – Suppl. Ordinario n. 149)

¹⁷⁴ V. Antonelli, R. D'Alessio, F. Paolo, *Agricoltura*, wyd. 3, Santarcangelo di Romagna 2014, s. 30 i n.; R. Alessi, w: R. Alessi, G. Pisciotto, *L'impresa agricola*, w: *Il Codice Civile. Commentario fondato da P. Schlesinger*, pod red. F.D. Busnelli, artt. 2135–2140, Milano 2012, s. 125.

Przedstawiciele włoskiej doktryny prawa rolnego dostrzegają jednak daleko idące odrębności pomiędzy pojęciami działalności leśnej i działalności rolniczej¹⁷⁵. W szczególności podkreśla się ścisły związek działalności leśnej z ziemią i naturalnej zdolności produkcyjnych drzew do wytwarzania surowca – drewna, niektórzy autorzy uważają wręcz, że trudno dostrzec w tej działalności elementy organizacyjne składające się pod względem prawnym na przedsiębiorstwo¹⁷⁶. Działalność leśna nie odpowiada też klasycznym kryteriom działalności rolniczej sformułowanym wprost w art. 2135 ust. 2 włoskiego k.c. (tj. możliwość zajmowania się choćby jedną fazą cyklu biologicznego w produkcji roślinnej lub zwierzęcej oraz brak konieczności występowania gruntu w produkcji rolnej). Wskazać jednak także trzeba na to, że esencją działalności leśnej jest pozyskiwanie drewna, natomiast zbieranie runa leśnego i produkcja biomasy stanowią działalności powiązane z działalnością leśną.

W polskich uregulowaniach prawnych pod uwagę należy wziąć prawne pojęcie gospodarstwa rolnego uregulowane w art. 55³ k.c. W pojęciu tym ustawodawca uwzględnił grunty leśne. Rola gruntów leśnych winna być powiązana z organizacją składników gospodarstwa rolnego i jego potrzebami, choć należy się zgodzić z poglądem prezentowanym przez M.A. Zalewskiego, że grunty leśne mogą zaspokajać potrzeby tego gospodarstwa jedynie w takim zakresie, w jakim nie pozostaje to w sprzeczności z celami i zasadami gospodarki leśnej. Natomiast gdy w obrębie majątku prowadzącego gospodarstwo rolne istnieje zorganizowana całość składająca się z gruntów leśnych, budynków, urządzeń i maszyn oraz praw związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w leśnictwie, należałoby przyjąć, że grunty leśne, jak i pozostałe składniki wchodzące w skład zorganizowanej całości gospodarczej, nie będą stanowić składników gospodarstwa rolnego¹⁷⁷.

Działalność leśna będąca synonimem gospodarki leśnej została zdefiniowana w ustawie o lasach, w przeciwieństwie do działalności rolniczej, która nie doczekała się uniwersalnej definicji. Istnienie definicji gospodarki leśnej nie eliminuje jednak trudności związanych z interpretacją tego pojęcia na gruncie różnych aktów prawnych. Niewątpliwie ciągły i zorganizowany charakter działalności leśnej prowadzonej przez PGL LP wyraża się zwłaszcza w urządzaniu, ochronie i zagospodarowaniu lasu, utrzymaniu i powiększaniu zasobów i upraw leśnych, a także gospodarowaniu zwierzyzną i pozyskiwaniu drewna, natomiast zarobkowy – głównie, ale nie wyłącznie – w sferze sprzedaży drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego. Jednakże – w świetle ustawowej zasady ciągłości i zrównoważonego wykorzystania funkcji lasów – nie powinna to być jedyna działalność mieszcząca się w zakresie gospodarki leśnej.

¹⁷⁵ I. Canfora, *Capitolo II. Il Bosco e l'impresa forestale*, w: *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, pod red. N. Ferucci, Torino 2015, s. 10 i 11 oraz powołana tam literatura.

¹⁷⁶ Ibidem, s. 10.

¹⁷⁷ M.A. Zalewski, *Grunty leśne jako składnik gospodarstwa rolnego*, *Studia Iuridica Toruniensia*, t. 5, 2009, s. 53, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2009.003>.

Należy mieć na uwadze, że prawodawca uwzględnił w pojęciu gospodarki leśnej również funkcje pozaprodukcyjne. Trzeba także zwrócić uwagę na to, że wyliczenie zasad gospodarki leśnej w art. 8 pkt 1–4 ustawy o lasach obrazuje pewną „hierarchię ważności”, gdyż ochrona lasów i trwałość ich utrzymania wymienione są przed wspomnianą zasadą ciągłości i zrównoważonego wykorzystania funkcji lasów. Czy zatem intencją ustawodawcy było nadanie największej wagi funkcjom ochronnym lasów? Jednocześnie ustawodawca nie wskazał w żadnym przepisie ustawy o lasach, że wspomniane zasady winny mieć taką samą rangę.

Lasy Państwowe – według ustawy o lasach – prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów¹⁷⁸. W przepisach wykonawczych do ustawy o lasach, dotyczących zasad prowadzenia gospodarki finansowej, prowadzoną przez PGL LP w nadleśnictwach „w ramach sprawowanego zarządu działalność gospodarczą w zakresie gospodarki leśnej” ustawodawca podzielił na trzy kategorie:

- 1) pierwsza to działalność podstawowa, obejmująca urządzenie, ochronę i zagospodarowanie lasu, utrzymanie i powiększenie zasobów i upraw leśnych, pozyskiwanie – z wyjątkiem skupu – drewna, a także jego sprzedaż w stanie nieprzerobionym (dalej jako: działalność podstawowa);
- 2) druga – obejmuje gospodarowanie zwierzyną, pozyskiwanie – z wyjątkiem skupu – żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów w stanie nieprzerobionym (dalej jako: działalność uboczna);
- 3) trzecia to działalność dodatkowa – produkcyjna i usługowa na rzecz gospodarki leśnej, opodatkowana podatkiem dochodowym od osób prawnych, jeżeli wydatki związane z wytwarzaniem produktów lub świadczeniem usług w ramach tej działalności nie są wyższe od ich zakupu poza Lasami Państwowymi (dalej jako: działalność dodatkowa)¹⁷⁹.

Jak zatem z powyższych kategorii wynika, działalność leśna kwalifikowana jest wprost przez prawodawcę jako działalność gospodarcza, raz jako podstawowa związana z działalnością produkcyjną oraz sprzedażą nieprzetworzonych produktów, a innym razem – jako dodatkowa lub uboczna. Przede wszystkim wskazany podział oznacza, że działalność produkcyjna ma w świetle rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej znaczenie zasadnicze – „podstawowe”. Stwierdzenie to nasuwa pytanie, czy dokonana w przepisach określających zasady gospodarki finansowej kategoryzacja poszczególnych działalności nadleśnictw w ramach gospodarki leśnej ustala przewagę funkcji produkcyjnej nad innymi funkcjami, czy jest to jedynie podział tylko niektórych zadań w ramach gospodarki leśnej związanych wyłącznie z funkcją produkcyjną, przy zamierzonym przez prawodawcę pominięciu innych.

¹⁷⁸ Art. 50 ust. 1 ustawy o lasach.

¹⁷⁹ Zob. § 4 ust. 1 lit. a–c rozporządzenia Rady Ministrów z 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Dz.U. 1994, nr 134, poz. 692 (dalej jako: rozporządzenie w sprawie zasad gospodarki finansowej).

Przyglądając się przywołanemu wyżej podziałowi w świetle definicji gospodarki leśnej, można stwierdzić, że działalność podstawowa wypełnia w istocie pierwszy fragment definicji gospodarki leśnej, a działalność uboczna – fragment definicji rozpoczynający się od słów „gospodarowanie zwierzyną”. Natomiast systematyka przyjętego podziału na kategorie działalności gospodarczej w ramach gospodarki leśnej wskazywać może na to, że realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach tej gospodarki jako działalności gospodarczej ma charakter dodatkowy. W świetle definicji legalnej gospodarki leśnej nie jest jednak tak, że funkcje produkcyjne realizowane są poza gospodarką leśną, lecz przeciwnie – w jej zakresie. Tymczasem ustawodawca eksponuje funkcję produkcyjną, nadając jej rolę funkcji głównej w działalności nadleśnictw.

Mimo że gospodarka leśna z definicji wiąże się z realizacją funkcji ochronnych lasów, istotne jest to, czy funkcje ochronne na poziomie wydatków można powiązać z funkcjami produkcyjnymi realizowanymi w ramach działalności gospodarczej, czy nie. Chodzi w szczególności o możliwość odliczania przez nadleśnictwa podatku od towarów i usług¹⁸⁰ od wydatków poniesionych na realizację programów związanych z ochroną środowiska. Ewidentnie są to działania służące pozaprodukcyjnym funkcjom lasów, mieszczące się w granicach gospodarki leśnej *ex definitione*. Jednakże problematyczną kwestią jest ich powiązanie z działalnością gospodarczą jednostki zarządzającej lasami w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT, która oznacza w szczególności wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne; obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych. W myśl art. 86 ust. 1 wspomnianego aktu w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi, o którym mowa w art. 15, przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. Zasadniczo warunkiem odliczenia podatku VAT jest istnienie bezpośredniego związku pomiędzy zakupami (wydatkami) a konkretną transakcją opodatkowaną, wydatki te zaś powinny stanowić część składową kosztów świadczenia, uwzględnioną w cenie¹⁸¹.

W praktyce realizacja przez nadleśnictwa trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, m.in. przez wdrażanie projektów z zakresu ochrony środowiska, a więc związanych z funkcją ochronną, nie uprawniała nadleśnictwa do odliczenia podatku naliczonego od zakupów związanych z realizacją tego typu projektów¹⁸². Przykładowo NSA uznał, że nie ma bezpośredniego związku programu ochrony orlika ze sprzedażą drewna, wydatków tych nie można również uznać za pośrednio związane ze sprzedażą opodatkowaną¹⁸³.

¹⁸⁰ Ustawa z 11 kwietnia 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. 2017, nr 6, poz. 24 (dalej jako: ustawa o VAT).

¹⁸¹ Wyrok NSA z 3 lipca 2015 r., I FSK 810/14, Lex nr 1794491.

¹⁸² Wyrok NSA z 15 grudnia 2015 r., I FSK 1518/, CBOSA.

¹⁸³ Wyrok NSA z 29 maja 2014 r., I FSK 1029/13, Lex nr 1504186. Brak takiej konkretnej transakcji opodatkowanej nie musi zawsze prowadzić do utraty prawa do odliczenia VAT

Przywołane interpretacje odzwierciedlają wyraźne oddzielenie w aktach prawnych funkcji pozaprodukcyjnych lasów od pozostałej działalności w ramach gospodarki leśnej, w zakresie zwłaszcza funkcji produkcyjnej. Rozstrzygnięcia w powyższych sprawach odliczania podatku od towarów i usług wydatków przez nadleśnictwa opierają argumentację między innymi na treści przywołanego wyżej § 4 rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej, zawężającego działalność gospodarczą w ramach gospodarki leśnej do wyliczonych tam kategorii i ignorującego ustawowe pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, nawiązującej przecież do art. 5 Konstytucji RP. Wspomniane rozporządzenie we wskazanym zakresie prowadzi gospodarkę leśną w ramach działalności gospodarczej do funkcji produkcyjnych. Tymczasem właśnie funkcje ochronne winny wspierać równoważenie funkcji produkcyjnej i zapewne odwrotnie – funkcja produkcyjna winna służyć także innym funkcjom lasu. Warto wspomnieć, że na gruntach Skarbu Państwa będących w zarządzie PGL LP aż 38% powierzchni chronionych jest siecią Natura 2000, ponadto na gruntach w zarządzie PGL LP do roku 2014 wyznaczono 3267 stref ochrony ostoi, które są miejscami rozrodu i regularnego przebywania gatunków chronionych i które tworzone są w celu ochrony ptaków, ssaków, gadów, owadów, roślin i porostów¹⁸⁴.

Z kolei w kwestii realizacji funkcji produkcyjnej w gospodarce leśnej ustawodawca przyjął, że ustawa o lasach określać ma między innymi zasady zachowania i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową¹⁸⁵. Naturalnie ta „deklaracja” prawodawcy może więc być płaszczyzną zarówno poszukiwań we wspomnianym akcie prawnym, jak i oceny – tych rozwiązań – zasad, które łączą leśnictwo z gospodarką narodową. Łącznikiem takim są zwłaszcza zdolności produkcyjne lasów będące wartością wyrażającą się w funkcji gospodarczej. Podkreśla się, że z produktów i usług gospodarki leśnej korzystają różne sektory gospodarki narodowej, choć z różnym nasileniem, w największym stopniu zaś przemysł drzewny i papierniczy¹⁸⁶. Z powyższych względów istotnym elementem zrównoważonej gospodarki leśnej jest pozyskiwanie drewna na zbyt, co pozwala z kolei zapewnić środki na inne cele, zwłaszcza związane z realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu

(chodzi o wydatki zaliczane do tzw. kosztów ogólnych, w przypadku których wprowadzie nie istnieje bezpośredni związek pomiędzy zakupem tych towarów i usług a sprzedażą opodatkowaną, lecz gdy stanowią one element cenotwórczy produktów podatnika, pozostając w ten sposób w pośrednim związku z jego opodatkowaną działalnością gospodarczą – podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia z tytułu tych wydatków w takim zakresie, w jakim ogólna działalność daje prawo do odliczenia VAT.

¹⁸⁴ Dane przywołane z Załącznika do uchwały nr 213 Rady Ministrów z 6 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia „Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020”, M.P. z 7 grudnia 2015 r., poz. 1207.

¹⁸⁵ Art. 1 ustawy o lasach.

¹⁸⁶ S. Parzych, *Produkcyjne funkcje...*, s. 150–151.

Zarządzanie lasami w wybranych państwach Unii Europejskiej

1. Zarządzanie lasami w świetle ustawodawstwa Niemiec

W Niemczech występują zbliżone do polskich uwarunkowania przyrodniczo-gospodarcze funkcjonowania lasów¹, a istniejące różnice dotyczą zwłaszcza ukształtowania form organizacyjnych podmiotów zarządzających lasami państwowymi i struktury własności „leśnej”. W większości krajów związkowych lasy państwowe podlegają regionalnym urzędom leśnym, które składają się z pojedynczych nadleśnictw o powierzchni od 1500 do 3000 ha. Nadleśnictwa są zarządzane przez leśników. Zadania urzędów leśnych obejmują zarządzanie nieruchomościami, a także zarządzanie lasami pod względem ekonomicznym, tzn. produkcją i wprowadzaniem do obrotu drewna i produktów innych niż drewno. W działalności zarządczej istotne jest zapewnienie funkcji ochronnych i rekreacyjnych lasu. Istotnym obszarem działalności wspomnianych jednostek jest także edukacja leśna².

Lasy publiczne w Niemczech stanowią własność państwową i komunalną, przy czym własność państwa rozciąga się na lasy w krajach związkowych i federacji, a własność komunalna dotyczy lasów miejskich, gminnych okręgowych i publicznych³. Kwestie zarządzania lasami regulują przepisy ustawy związkowej oraz regulacje poszczególnych landów. Niektóre zagadnienia zastrzeżone są w ustawie zasadniczej do uregulowań na poziomie federalnym (funkcje ochronne i rekreacyjne)⁴. Zgodnie z niemiecką Konstytucją prawo federalne w Niemczech ma pierwszeństwo przed prawem krajowym⁵.

¹ Por. A. Kaliszewski, *Finansowanie ochrony przyrody w lasach państwowych w Polsce na tle rozwiązań w innych krajach europejskich*, Studia i Materiały CEPL w Rogowie, r. 12, 2010, z. 2(25), s. 114–135, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.dl-catalog-37f8915a-3a24-49a8-8408-baf7757999b6/c/Kaliszewski.pdf>, dostęp 17 grudnia 2017.

² YPEF *European Contest about Forests and Forestry Educational Material*, 7th edn., 2017, <http://ypef.eu/files/YPEF%20Educational%20material%202017.pdf>, dostęp 4 grudnia 2017.

³ H.W. Roering, *Niemcy*, w: *Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, pod red. E. Bernadzikiego, Warszawa 2006, s. 198 i n.; por. YPEF *European Contest...* Lasy państwowe stanowią 34%, lasy komunalne – 20%, a lasy prywatne – 46% własności.

⁴ Ibidem, s. 196 i n.

⁵ Art. 31 Konstytucji Niemiec; zob. *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html>, dostęp 28 lutego 2019.

Kraje związkowe posiadają władzę ustawodawczą, o ile z ustawy zasadniczej nie wynika inaczej (art. 70 pkt 1 Konstytucji Niemiec). Należy pamiętać, że kraje związkowe w Niemczech mają także status „państw”. Między krajami związkowymi i federacją występuje konstytucyjny podział kompetencji (art. 70 pkt 2). Ustawodawstwo objęte kompetencjami konkurencyjnymi obejmuje np. wspieranie produkcji leśnej (art. 74 pkt 17). W świetle ustawy zasadniczej administracja leśnictwa należy do kompetencji krajów związkowych, dlatego w Niemczech występuje aż 16 „podmiotów” sprawujących te funkcje. Na poziomie federalnym lasami państwowymi zarządza minister finansów, a za politykę i legislację leśną odpowiada minister ochrony konsumentów, żywności i rolnictwa⁶. Niemieckie państwowe gospodarstwa leśne działają w formie tzw. zakładu prawa publicznego (*Anstalt des Öffentlichen Rechts* – AöR), posiadającego osobowość prawną, są ukierunkowane na prowadzenie działalności nastwionej na zysk, ograniczonej prawnym obowiązkiem realizacji publicznych funkcji lasu⁷.

Gdy chodzi o regulację prawną zarządzania lasami na poziomie federacji, federalna ustawa o lasach z 2 maja 1975 r. (BGBl. I, s. 1037) wprowadziła zasadę między innymi realizacji trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ogólne wymogi planowania zarządzania lasów⁸. Przedmiotem jej regulacji – w myśl § 1 – jest „las” ze względu na korzyści ekonomiczne (użyteczność) i na jego znaczenie dla środowiska (w szczególności dla trwałej wydajności środowiska naturalnego, klimatu). Chodzi również o czyste powietrze, żyzność gleby, krajobraz, rolnictwo oraz infrastrukturę i rekreację (funkcja ochronna i rekreacyjna), a także o należyte zarządzanie w dłuższej perspektywie czasowej. Ustawodawca odwołuje się również do promowania leśnictwa i równowagi między interesem ogółu społeczeństwa a interesami właścicieli lasów. Z kolei według § 2 tego aktu „lasem” jest jakikolwiek obszar obsadzony roślinami leśnymi. Lasem nie są w rozumieniu tych przepisów na przykład grunty, na których sadi się określone gatunki drzew w celu wczesnego pozyskania drewna, a ich zapasy mają okres rotacji nie dłuższy niż 20 lat (plantacje o krótkiej rotacji), grunty orne, które jednocześnie służą uprawie produktów rolnych (na użytek agroleśnictwa) lub obszary obsadzone roślinami leśnymi.

Gdy chodzi o rodzaje własności lasów, według § 3 pkt 1 analizowanego aktu las państwowy to las, który należy do federacji, kraju lub instytucji, lub fundacji prawa publicznego, a także las będący współwłasnością kraju. Lasy komunalne w rozumieniu niniejszej ustawy (§ 3 pkt 2) są lasami, które są wyłączną własnością gmin, stowarzyszenia gmin, stowarzyszenia specjalnego przeznaczenia i innych podmiotów prawa publicznego, z wyjątkiem lasów wspólnot religijnych i ich instytucji, a także innych stowarzyszeń, spółdzielni, spółdzielni rynkowych osiedli mieszkaniowych i podobnych społeczności (tzw. leśnictwo wspólnotowe), o ile nie są one uważane za lasy komunalne,

⁶ H. W. Roering, *Niemcy*, s. 199.

⁷ L. Płotkowski et al., *Organizacyjno-funkcjonalne formy i wyniki działalności państwowych gospodarstw leśnych w wybranych krajach europejskich, Sprawozdanie końcowe*, Warszawa 2014, s. 221, <http://www.strzelce.lublin.lasy.gov.pl/documents/10723/26428324/Sprawozdanie.pdf>, dostęp 15 stycznia 2019.

⁸ Ibidem, s. 196.

zgodnie z przepisami państwowymi. Natomiast lasem prywatnym jest las, który nie jest lasem państwowym ani lasem komunalnym w rozumieniu omawianej ustawy.

Warte podkreślenia jest to, że w federalnej ustawie o lasach występują nakazy uwzględniania funkcji lasów w zarządzaniu nimi. Szczególnie interesująca z punktu widzenia niniejszych rozważań jest regulacja § 11: „Zarządzanie lasem”, zgodnie z którą las powinien być właściwie i trwale zarządzany, adekwatnie do założonego celu. Prawo lokalne powinno przynajmniej wskazywać obowiązek wszystkich właścicieli lasów dokonywania ponownych zalesień lub uzupełnień, jeśli „naturalny drzewostan jest niepełny”. W zarządzaniu lasami należy uwzględniać też funkcje lasu jako „archiwum historii naturalnej i kulturowej” (§ 11 pkt 2).

W federalnej ustawie o lasach występują regulacje odnoszące się do poszczególnych funkcji lasu. Wydaje się, że najwięcej uwagi ustawodawca skoncentrował na funkcji ochronnej, choć nie brakuje także rozwiązań prawnych dotyczących funkcji społecznej. W szczególności według kryterium rodzaju funkcji lasu wspomniany akt prawny wyróżnia las ochronny (§ 12) i las rekreacyjny (§ 13). Las można uznać za las ochronny, jeśli pomaga zapobiegać zagrożeniom (np. lawinami, huraganom). Z kolei szczególne zobowiązania właścicieli lasów może określać regulacja związkowa poszczególnych krajów związkowych.

Wiele miejsca w federalnej ustawie o lasach poświęcono ich ochronie, która według § 5 ma być ujęta „w ramy ustawodawstwa krajowego”. W sekcji I § 5 ustawodawca niemiecki uregulował wręcz instrumenty planowania gospodarki leśnej, w zakresie których ma następować „zabezpieczenie funkcji lasu”. Prawna ochrona lasu w zarządzaniu lasami obejmuje także ograniczenie wydawania zezwoleń na zmianę lasu na inny sposób użytkowania (przy uwzględnieniu praw, obowiązków i interesów ekonomicznych jego właściciela, jak również interesów ogółu społeczeństwa, które winny być zrównoważone), jeżeli jego zachowanie leży przede wszystkim w interesie publicznym oraz jeżeli las pozwala na osiągnięcie równowagi naturalnej produkcji leśnej.

Z kolei las rekreacyjny podporządkowany został zasadzie „chronić, pielęgnować lub kształtować cele rekreacyjne”. Również i w tym przypadku szczegółowe rozwiązania regulują przepisy krajów związkowych (§ 13 ust. 1). W szczególności możliwe jest wprowadzenie regulacji dotyczących zarządzania lasem według rodzaju i zakresu korzystania, ograniczenie polowań w celu ochrony podmiotów odwiedzających las, czy szczególnych obowiązków właścicieli lasów (np. budowy bądź budowy i utrzymania ścieżek, ławek). Do regulacji dotyczących funkcji społecznej należy zaliczyć także rozwiązania § 14 ustawy federalnej regulującej wstęp do lasu. Dozwolone jest wchodzenie do lasu przede wszystkim w celach rekreacyjnych. Natomiast jazda na rowerze, poruszanie się wózków inwalidzkich i jazda w lesie są dozwolone tylko na drogach i ścieżkach. Szczegółowe rozwiązania winny być zawarte w ustawach związkowych.

Wejście do lasu dopuszczalne jest także „z ważnego powodu”. Warto też wspomnieć, że w ustawie zawarto wiele nieznanymi polskiemu prawodawstwu rozwiązań związanych ze społeczną funkcją lasu: przyznano uprawnienia wspólnotom leśnym (tj. organizacji „społeczności leśnej”), które przybierają różne formy, np. stowarzyszeń i związków leśnych (§ 15), i mają swój udział w zadaniach na rzecz lasów i ich funkcji

(§ 16–29). Z kolei celem promocji jest w szczególności zapewnienie warunków do gospodarki, ochrony i zrównoważonego zarządzania lasami. W tym celu w leśnictwie należy brać pod uwagę ich naturalne i ekonomiczne cechy. Korzystanie z lasów i ich utrzymanie winny odbywać się w ekonomicznie uzasadnionych warunkach.

Jako przykład regulacji kraju związkowego warto przybliżyć ustawę leśną Wolnego Państwa Bawarii⁹. Według tej regulacji las państwowy to las, który jest wyłączną własnością lub współwłasnością Wolnego Państwa Bawarii, fundacji administrowanej przez Wolne Państwo Bawarii, inny kraj związkowy Republiki Federalnej Niemiec lub rząd federalny (art. 3 ust. 1). Las korporacyjny oznacza las, który jest jedyną własnością lub współwłasnością wyłącznie władz miejskich i publicznych fundacji przez nie zarządzanych, o ile są one pod nadzorem Wolnego Państwa Bawarii (art. 3 ust. 2). Natomiast lasem prywatnym jest las, który nie jest lasem państwowym ani lasem korporacyjnym (art. 3 ust. 3). Należy zwrócić uwagę na wyróżnienie we wspomnianym akcie rozwiązań poświęconych zabezpieczeniu funkcji lasów (sekcja I art. 5–8), w ramach których wyróżniono zasady planowania lasu, plany funkcji lasu, zabezpieczenie funkcji lasu, wykaz i inwentaryzację lasów. Bawarskie Lasy Państwowe mają status zakładu prawa publicznego (podlegającego ministrowi żywności, rolnictwa i leśnictwa Bawarii), wyposażonego w radę nadzorczą i zobowiązanego do realizacji funkcji publicznych¹⁰.

Już w art. 1 pkt 1 ustawy bawarskiej podkreślono, że las ma szczególne znaczenie dla ochrony klimatu, wody, powietrza i gleby, zwierząt i roślin, krajobrazu i naturalnej równowagi. Jest także istotną częścią naturalnych środków do życia i musi spełniać zadania kulturalne, gospodarcze, społeczne i zdrowotne. Lasy powinny być zachowane, powiększane i ukształtowane odpowiednio do obszaru, rozmieszczenia przestrzennego, składu i struktury w taki sposób, aby mogły spełniać swoje funkcje – w szczególności ochronne w lasach górskich dla zapewnienia różnorodności biologicznej w najlepszy możliwy i zrównoważony sposób. Dlatego według omawianej regulacji lasy powinny być zarządzane w sposób zrównoważony, aby możliwe było świadczenie tych usług na stałe dla „wspólnego dobra”. Ustawodawca związkowy wskazuje, że las pełni funkcje ochronne, rekreacyjne oraz ma znaczenie dla różnorodności biologicznej (art. 5 pkt 2).

W myśl art. 18 analizowanej regulacji zarządzanie lasem państwowym winno być przede wszystkim wzorcowe, albowiem służy ono w szczególnym stopniu „dobru ogólnemu”. Władze, którym powierzono zarządzanie i administrację lasami, muszą w szczególności utrzymywać lub tworzyć odpowiednie dla danego miejsca, naturalne, zdrowe, wydajne i stabilne lasy. Wiąże się to z ponoszeniem odpowiedzialności o charakterze „publicznym”. Podmioty zarządzające mają przede wszystkim obowiązek ochrony i poprawy ochronnej i rekreacyjnej funkcji lasu i jego różnorodności biologicznej, a także uwzględnienia interesów ochrony przyrody i zarządzania krajobrazem oraz gospodarki wodnej we wszystkich działaniach.

⁹ Waldgesetz für Bayern (BayWaldG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2005 (GVBl. s. 313) BayRS 7902-1-L, <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayWaldG>, dostęp 15 grudnia 2018.

¹⁰ L. Płotkowski et al., *Organizacyjno-funkcjonalne formy...*, s. 139.

Zarządzanie lasami państwowymi ma na celu optymalizację korzyści płynących ze wszystkich funkcji lasu i musi opierać się na planach leśnych (art. 18 pkt 2). Jednocześnie prowadzenie gospodarki leśnej (zarządzanie i eksploatacja lasu państwowego) należy do odpowiednich specjalistów, tzn. osób, które pomyślnie ukończyły przynajmniej szkolenie na trzecim poziomie kwalifikacji w specjalistycznej dziedzinie nauki i techniki, służby leśnej lub porównywalnego szkolenia w dziedzinie leśnictwa.

W szczególności obowiązuje nakaz wyboru gatunków drzew nadających się do regeneracji lasów, wykorzystania możliwości naturalnej regeneracji, a także zachowania różnorodności biologicznej (art. 14 ust. 1 pkt 1). Z kolei w lasach ochronnych, jak również w lasach rekreacyjnych działania, które mogłyby osłabić spełnianie ich funkcji lub temu zagrozić, mogą być zakazane w celu ich ochrony, a właściciele takich lasów i podmioty uprawnione do korzystania z nich muszą zapewnić środki niezbędne do zagwarantowania tej ochrony (art. 14 ust. 1 pkt 2). Także w zarządzaniu lasami korporacyjnymi muszą być przestrzegane powyższe wymogi. Zarządzanie nimi również musi opierać się na planach leśnych, w przypadku mniejszych lasów – na ocenach gospodarki leśnej, z wyjątkiem lasów o powierzchni mniejszej niż 5 ha. Przepisy uprawniając do zlecenia zarządu lasami innym podmiotom, które podlegają nadzorowi ze strony władz.

Instrumentami, które ukierunkowano na zabezpieczenie funkcji lasu, są plany urządzenia lasu (art. 5) oraz plany funkcji lasu (art. 6). Plany urządzenia lasu zawierają prezentację i ocenę zastosowań, ochrony i funkcji rekreacyjnych lasów oraz ich znaczenia dla różnorodności biologicznej, a także cele i środki niezbędne do zachowania przez lasy zdolności w ramach jego funkcji i różnorodności biologicznej (art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2). Plany funkcji lasu podlegają „ciągłej ewolucji” (art. 6 ust. 2). Ponadto władze publiczne i lokalne mają obowiązek podporządkowania się nakazowi zrównoważonego użytkowania funkcji lasu i uwzględniania ich wagi dla różnorodności biologicznej we wszystkich planach, projektach i decyzjach dotyczących lasów (art. 7).

Jak widać, najwięcej uwagi ustawodawstwo niemieckie poświęca funkcji ochronnej i społecznej lasów. Natomiast funkcja produkcyjna lasów wydaje się wręcz pomijana, mimo że podkreśla się znaczenie aspektów ekonomicznych pozyskiwania drewna i gospodarki leśnej. Podstawowymi instrumentami zarządzania pozostają plany leśne i plany funkcji lasów. Obowiązki władz publicznych sprawujących zarząd lasami obejmują zwłaszcza zabezpieczenie funkcji lasów, co jest rozwiązaniem niewystępującym w polskiej ustawie o lasach ani w żadnym innym akcie prawnym.

2. Prawna regulacja zarządzania lasami w Finlandii

Finlandia jest jedynym z krajów UE, w którym procent zalesienia powierzchni jest największy w Europie. Lasy w Finlandii pokrywają bowiem ponad 70% powierzchni tego kraju (czyli aż 86% powierzchni lądowej)¹¹, z tego aż 61% lasów

¹¹ J. Parviainen, *Finlandia*, s. 77 i n.

stanowi własność prywatną, a 29% należy do państwa. Finlandia zajmuje piąte miejsce pod względem wielkości zasobów drewna w Europie, po Rosji, Francji, Szwecji i Niemczech¹². Struktura gatunkowa drzewostanu obejmuje głównie sosnę zwyczajną, świerk pospolity, brzozę brodawkowatą i brzozę omszoną, lasy pierwotne występują zaledwie w kilku miejscach (tj. Laponii i wschodniej Finlandii)¹³. Geograficzne położenie Finlandii sprawia, że warunki wzrostu lasów są różne na północy i południu kraju. Okres wzrostu w południowej Finlandii trwa około pięciu miesięcy, podczas gdy na północy – trzy miesiące. W Finlandii aż ¾ obszarów leśnych należy do sieci Natura 2000 i aż w 97% ochrona obszarów ustanowiona została na podstawie regulacji krajowych.

Ogromną wagę przywiązuje się do ochrony bioróżnorodności¹⁴. Rząd Finlandii zachęca prywatnych właścicieli do zrównoważonego zarządzania lasami, udzielając państwowego wsparcia dla zrównoważonej produkcji drewna, a także prowadzi aktywną politykę w dziedzinie leśnictwa, o czym świadczą liczne dokumenty natury politycznej i programowej, tj. krajowe programy leśne i inne programy związane z leśnictwem, które od wielu lat odgrywają ważną rolę w kształtowaniu polityki leśnej państwa w dziedzinie leśnictwa oraz jego finansowania. Gospodarka Finlandii jest bardziej zależna od leśnictwa i przemysłu drzewnego niż w jakimkolwiek innym kraju, co sprawia, że ma ona ogromne doświadczenie w leśnictwie i produkcji drewna¹⁵.

Leśnictwo i przemysł drzewny tworzą miejsca pracy oraz stanowią ważny czynnik w utrzymaniu obszarów wiejskich i lokalnej gospodarki. Jednocześnie lasy są dostępne dla społeczeństwa w celach rekreacyjnych, zbieractwa owoców leśnych i grzybów, jednakże warunkiem korzystania z lasów jest niewyrządzanie szkód. Za poważne wyzwanie dla fińskich lasów od kilku lat uznaje się dostosowanie leśnych ekosystemów do zmian klimatycznych, zwłaszcza w obliczu wzrostu temperatur, a sposobem radzenia sobie z tym problemem jest zrównoważone zarządzanie lasami.

¹² Źródło danych: Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa Finlandii, <http://mmm.fi/en/forests/legislation>, dostęp 4 grudnia 2017; wersja dostępna także na <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1996/en19961093.pdf>, dostęp 11 grudnia 2017.

¹³ Ibidem, s. 78–81.

¹⁴ Zob. http://yp ef.eu/yp ef_eu/files/YPEF_Educational_material_2015.pdf, s. 46 i n., dostęp 4 grudnia 2017.

¹⁵ Np. rządowy fiński Narodowy Program Leśny (FNPL) 2015 – jego celem jest wspieranie rozwoju sektora leśnego w dziedzinie biogospodarki i tworzenie środowiska operacyjnego, w którym źródła utrzymania oparte na lasach i drewnie są konkurencyjne i opłacalne, ale biorą pod uwagę różnorodność biologiczną i inne korzyści dla środowiska. Program Lasów Państwowych został przygotowany w ramach szeroko zakrojonej współpracy z grupami interesu, a prace były wspierane przez projekt „Forest Foresight”, finansowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa Finlandii, http://mmm.fi/attachments/metsat/kmo/5yGFtgJQ5/Finlands_National_Forest_Programme_2015_final.pdf, dostęp 27 grudnia 2017. Na temat wcześniejszych programów MERA zob. więcej: V.J. Palosuo, *Suomen Matsätietylisen Seuran julkaisu*, Acta Forestalia Fennica, vol. 165, 1979, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/1975/8487/acta_1979_165_palosuo.v.pdf?sequence=4, dostęp 27 grudnia 2017.

Finlandia promuje używanie produktów lasu, w tym drewnianych konstrukcji, energii czy paliw opartych na drewnie, co stanowi ewenement w UE¹⁶.

W Finlandii działają różne organizacje związane z leśnictwem, np. Fińskie Centrum Leśne i Fiński Leśny Instytut Badawczy¹⁷. Fińskie Centrum Leśne jest organizacją zaliczaną do administracji rządowej, a przepisy dotyczące jej kompetencji, obowiązków i zobowiązań są określone w ustawie o Fińskim Centrum Leśnym (418/2011), które to Centrum wykonuje zadania związane z wdrażaniem ustawy o lasach. Te zadania wiążą się z wykonywaniem władzy publicznej przez Agencję ds. Obszarów Wiejskich; jest ona „organem publicznym”, a jej zadania zostały określone w specjalnej ustawie (ustawie o Agencji ds. Obszarów Wiejskich, 666/2006)¹⁸.

Pierwszą fińską regulacją dotyczącą lasów była ustawa o lasach z 1886 r., w której wprowadzono zasadę zapobiegania niszczeniu lasów. W latach pięćdziesiątych XX w. zreformowano ustawodawstwo dotyczące lasów, a także przyrody¹⁹. Istotną kwestią w prawodawstwie fińskim było między innymi finansowanie zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochrony różnorodności biologicznej. Te zadania zostały ujęte w ustawie o lasach z 1997 r. Nadto wprowadzono ustawę o finansowaniu zrównoważonej gospodarki leśnej. Należy nadmienić, że istotna część regulacji odnosi się do lasów prywatnych, co wynika ze struktury własności fińskich lasów i przewagi własności prywatnych właścicieli lasów. Obowiązujące w Finlandii ustawodawstwo dotyczące zarządzania lasami jest rozbudowane. W porządku prawnym tego państwa obowiązują na przykład ustawy: o szkodach leśnych; o wprowadzaniu na rynek drewna i produktów z drewna, a także o pomiarach drewna energetycznego.

Podstawowy dla lasów akt prawny – ustawa o lasach 1093/1996 (w tym poprawki do 567/2014), już w pierwszej sekcji odwołuje się do zagadnienia zarządzania lasami. W myśl postanowień sekcji 1: „Celem ustawy jest promowanie zrównoważonego ekonomicznie, ekologicznie i społecznie zarządzania i wykorzystania lasów, tak aby przynosiły w zrównoważony sposób dobry wynik ekonomiczny przy zachowaniu ich różnorodności biologicznej”²⁰. Ustawodawca odnosi się do kwestii zarządzania w powiązaniu z wykorzystaniem lasów, przy czym chodzi o zrównoważenie zarządzania pod względem „ekonomicznym, ekologicznym i społecznym”, co z jednej strony konkretyzuje obszary, w jakich równoważenie ma następować, a z drugiej – je ogranicza. Wspomniana regulacja określa zatem cele zarządzania lasami. Fińskie Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa podaje, że zrównoważenie oznacza „pozostawienie przyszłym pokoleniom takich samych możliwości zaspokajania potrzeb, jak obecnie, a nawet

¹⁶ Zob. http://ypef.eu/ypef_eu/files/YPEF_Educational_material_2015.pdf, s. 46 i n., dostęp 4 grudnia 2017.

¹⁷ Źródło danych: Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa Finlandii, <http://mmm.fi/en/forests/legislation>, dostęp 4 grudnia 2017.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Zob. <http://www.metla.fi/metinfo/sustainability/SF-2-legal-framework.htm>, dostęp 17 grudnia 2017.

²⁰ Sekcja 2 fińskiej ustawy o lasach, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1996/en19961093.pdf>.

lepszach”. Wskazuje się przy tym, że zapewnienie bezpieczeństwa zasobów leśnych oraz bioróżnorodności, a także łagodzenie skutków zmian klimatycznych stanowią kluczowe elementy zrównoważonego zarządzania i użytkowania lasów. Rolą rządzących jest natomiast określenie ram i zrównoważonego korzystania z nich²¹.

Zrównoważone zarządzanie lasami dotyczy więc obszarów ekonomii, ekologii, społeczeństwa i kultury. Z kolei zrównoważenie ekonomiczne oznacza, według Ministerstwa, zapewnienie żywotności, produktywności i długoterminowych korzyści dla lasów. Ważnym elementem ekologicznej równowagi jest też ochrona bioróżnorodności i czystości wód. Natomiast równowaga pod względem społecznym oznacza zachowanie dostępu do lasów i pobierania z nich pożytków przez człowieka. Zrównoważone zarządzanie lasami pod względem kulturowym sprowadza się zaś do rozumienia naturalnego środowiska i działalności człowieka, w tym wzajemnych powiązań lasów, ekonomii i kultury.

Wspomniana ustawa o lasach znajdować może zastosowanie jedynie do zarządzania i użytkowania lasów na obszarach sklasyfikowanych jako „leśnictwo lądowe”. Aktu tego nie stosuje się natomiast np.: na obszarach chronionych, ustanowionych na mocy ustawy o ochronie przyrody (1096/1996); na obszarach zakupionych przez państwo w celu ochrony przyrody lub innym obszarze zarządzanym przez państwo zgodnie z decyzją Metsähallitusa w sprawie ochrony lub innego organu zarządzającego; na obszarach wyznaczonych jako obszary ochrony w ustawie o użytkowaniu gruntów i budynkach (132/1999 oraz 137/1999); na obszarach określonych w ustawie o rezerwatach dzikiej przyrody (62/91) innych niż określone w analizowanej ustawie o lasach – sekcja 12; na obszarach objętych lokalnym szczegółowym planem, z wyjątkiem obszarów wyznaczonych dla rolnictwa i leśnictwa; na obszarach podlegających ograniczeniom w działaniu „w celu szczegółowego planowania”; na obszarze objętym prawnie wiążącym planem generalnym, z wyjątkiem obszarów przeznaczonych na rolnictwo i leśnictwo oraz do celów rekreacyjnych.

Fińska ustawa o lasach określa katalog definicji i pojęć, które są w niej wykorzystywane (np. pozyskiwanie drewna), a które nie występują w polskiej ustawie, a także unormowania dotyczące zmiany „form” użytkowania gruntów. Warto zwrócić uwagę na „instrumenty” służące z jednej strony realizacji gospodarki leśnej, a z drugiej – zarządzaniu lasami, np. plan lasu (sekcja 4a ustawy). Zgodnie z tą regulacją plan lasu oznacza „aktualny plan dotyczący zasobów drzewnych i statusu, wartości przyrodniczych oraz zarządzanie i wykorzystanie lasów w jednej lub kilku właściwościach leśnych właściciela lasu”. Nadto analizowany akt stanowi również, że operacje przedstawione w planie lasu nie mogą być sprzeczne z przepisami dotyczącymi zarządzania i użytkowania lasów obowiązującymi w momencie sporządzania planu.

W kwestii zbioru drewna i odnowienia lasu ustawodawca akcentuje obowiązek tzw. regeneracji lasów oraz obowiązek odnowienia lasu (sekcja 5a). W szczególności zakończenie ścinki regeneracyjnej wiąże się z odnowieniem lasu, a zabieg regeneracji

²¹ Zob. <http://mmm.fi/en/forests/forestry/sustainable-forest-management>, dostęp 12 grudnia 2017.

uważa się za zakończony, gdy utworzono otwarty obszar o powierzchni powyżej 0,3 ha w związku z pozyskaniem drewna i w celu jego obróbki. Nadto obowiązek odnowienia lasu według ustawodawcy fińskiego zostaje spełniony, gdy wytworzono stanowisko do sadzenia w miejscu obróbki nie później niż 10–25 lat od zakończenia zbioru drewna. Natomiast „stanowisko sadzonek” uważa się za gotowe, gdy jest wystarczająco gęste, a sadzonki są równomiernie rozmieszczone, przy czym ich średnia wysokość wynosi 0,5 m, a ich rozwój nie jest zagrożony przez inną roślinność (sekcja 8). Wreszcie regenerację można przeprowadzić przez uprawę lub naturalną regenerację.

Jednocześnie pozyskiwanie drewna w lesie odbywa się przy uwzględnieniu „planu stanowiska oznaczonego do zbioru”, który to plan dołączony jest do umowy obejmującej usługę wycinki lasów (umowa zaś obejmuje m.in. informacje o planowanych wycinkach zgodnie z metodą wyrębu i przy uwzględnieniu siedlisk o szczególnym znaczeniu). Właściciel gruntu składa „deklarację użytkowania lasu”. Istotne jest to, czy na terenie wycinki występuje „siedlisko o szczególnym znaczeniu”, czy występują gatunki objęte ścisłą ochroną lub chronione siedlisko, o którym mowa w ustawie o ochronie przyrody, lub obszar objęty siecią Natura 2000, lub inna okoliczność wynikająca z aktów właściwych organów. Swoistą ciekawostką stanowi regulacja sekcji 8a ustawy, która wymienia gatunki drzew, jakie powinny zostać wykorzystane do odnowy lasu (np. sadzonki lub nasiona sosny, świerku, brzozy srebrzystej, osiki, modrzewia syberyjskiego, klonu, olszyny pospolitej, dębu). Za wypełnienie obowiązku regeneracji lasu odpowiada właściciel gruntu. Po przeniesieniu prawa własności nieruchomości lub innego obszaru obowiązek regeneracji przechodzi na nowego właściciela (sekcja 9).

Na uwagę zasługują zwłaszcza te postanowienia ustawy, które dotyczą zachowania bioróżnorodności. Wskazać można choćby postanowienia (sekcja 5b) dotyczące wycinki „na terenach specjalnych” – zgodnie z tą regulacją, jeżeli miejsce, w którym ma być przeprowadzona wycinka, ma szczególne znaczenie dla zachowania bioróżnorodności lasów lub w odniesieniu do krajobrazu, lub wielokrotnego użytkowania lasów, wyręb może być przeprowadzony w sposób odpowiedni do charakteru terenu. Natomiast lasy wykorzystywane do badań, nauczania lub do innych celów specjalnych mogą być traktowane w sposób odpowiedni do celów. Fiński ustawodawca wprowadził do rozdziału 3 fińskiej ustawy o lasach sekcję 10: „Zachowanie różnorodności biologicznej i siedlisk o szczególnym znaczeniu”. Jest to niewątpliwie oryginalne rozwiązanie, łączące gospodarkę leśną z ochroną przyrody, nieznaną polskiemu ustawodawcy, przynajmniej w takim stopniu. Już w pierwszych jednostkach redakcyjnych sekcji 10 ustawy stanowi się, że lasy są zarządzane i wykorzystywane w taki sposób, aby zachować ochronę siedlisk ważnych dla różnorodności biologicznej lasów. Nadto siedliska o szczególnym znaczeniu pod względem różnorodności biologicznej stanowią tereny w stanie naturalnym lub półnaturalnym, które można wyraźnie odróżnić od otaczającej przyrody leśnej. Do charakterystycznych cech takich terenów należą: najbliższe otoczenie źródeł, potoków, strumyków, kanał przepływowy i stawy o powierzchni mniejszej niż 0,5 ha, których właściwości obejmują

specjalne warunki uprawy i mikroklimat dzięki bliskości wody i drzew oraz krzewów, jak też siedliska bagienne wymienione w omawianych przepisach, gdzie występuje wspólna cecha charakterystyczna – naturalna lub półnaturalna oszczędność wody²². Na mocy ustawy o lasach wydano dekret rządowy w sprawie zrównoważonej gospodarki leśnej i użytkowania lasu (1234/2010) oraz dekretu Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa o użytkowaniu lasów i deklaracjach dotyczących sadzonek (1308/2010)²³.

W Finlandii lasami państwowymi zarządza Metsähallitus – przedsiębiorstwo państwowe (Służba Leśna i Parkowa Metsähallitus), które zarządza prawie 12,5 mln ha państwowych gruntów leśnych i wód. Metsähallitus zajmuje się zarówno działalnością gospodarczą, jak i administracyjną, choć w 2016 r. doszło do istotnego rozdziału funkcji administracyjnych i funkcji gospodarczych. Nadto do zadań Metsähallitusa należy administrowanie parkami narodowymi i licznymi rezerwatami przyrody oraz innymi rodzajami terenów z przyrodą chronioną. Niewątpliwie jest to odmienne od polskich warunków rozwiązanie (parkami narodowymi w Polsce zarządzają dyrektorzy tych parków zgodnie z ustawą o ochronie przyrody). Wskazuje się, że gospodarka leśna w Finlandii obejmuje 5 mln ha powierzchni, a aż 60% tych terenów znajduje się na obszarze fińskiej Laponii. Metsähallitus pozyskuje jednak tylko około 6 mln m³ surowca drzewnego (na 56 mln m³ w całym kraju), z czego w Laponii 1,9 mln m³. Zatem w Finlandii zarząd gruntów i wód sprawowany przez państwowe gospodarstwo Metsähallitus obejmuje niemal całą własność państwową. W szczególności na obszarze ok. 9 mln ha znajdują się lasy produkcyjne (ok. 3,5 mln ha), lasy gospodarcze, niskoprodukcyjne lasy gospodarcze, nieprodukcyjne lasy gospodarcze, obszary chronione i inne²⁴.

Zgodnie z ustawą 1378/2004 Metsähallitus jest przedsiębiorstwem państwowym działającym w obszarze administracyjnym fińskiego Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa, natomiast w kwestiach związanych z ochroną przyrody podlega kierownictwu Ministerstwa Środowiska. W myśl sekcji 1 pkt 2 ustawy rozwiązania tego aktu mają charakter szczególny względem przepisów ustawy o przedsiębiorstwie państwowym (1185/2002)²⁵. Zadaniem Metsähallitusa jest zarządzanie, wykorzystywanie i ochrona zasobów naturalnych oraz innych nieruchomości przez nie zarządzanych, a jego działalność ma być „trwała i opłacalna”. Jednocześnie przedsiębiorstwo to prowadzi działalność gospodarczą w ramach obowiązków nałożonych na społeczeństwo w ustawie i „zarządza obowiązkami administracji publicznej”. Metsähallitus realizuje szereg obowiązków administracji publicznej określonych w innych ustawach (sekcja 6), zwłaszcza w zakresie ochrony przyrody uregulowanych w ustawach: o ochronie przyrody (1096/1996); o dzikiej przyrodzie (62/1991); o połowach (286/1982);

²² Zob. <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1996/en19961093.pdf>, dostęp 17 grudnia 2017.

²³ Zob. <http://mmm.fi/documents/1410837/2400751/rationale.pdf/68cf4930-22eb-4023-92bb-d63459177e0f>, dostęp 27 grudnia 2017.

²⁴ Dane podaje A. Szeliga, *Lasy państwowe jako przedsiębiorca*, Las Polski 2017, nr 7, s. 17.

²⁵ Zob. <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2004/en20041378.pdf>, dostęp 17 grudnia 2017.

o ruchu drogowym (670/1991); o polowaniach (615/1993); o prawie do wód publicznych (204/1966); o ratownictwie (468/2003); o finansowaniu hodowli reniferów i gospodarki naturalnej (45/2000) oraz w ustawie o rekreacji (606/1973).

Przede wszystkim Metsähallitus prowadzi działalność w sektorach leśnictwa i zasobów naturalnych. Jednakże zrównoważone zarządzanie i korzystanie z zasobów naturalnych musi uwzględniać ochronę, różnorodność biologiczną i inne cele zarządzania, użytkowania i ochrony zasobów naturalnych, w tym rekreacyjne użytkowanie i promowanie zatrudnienia. Wspomniane zadania Metsähallitusa muszą być realizowane z poszanowaniem warunków ludu Saamów, ich kultury, a także obszarów hodowli reniferów (zgodnie z ustawą o reniferach – 848/1990). Nadto Metsähallitus ma obowiązek wykonywania zadań wskazanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa lub Ministerstwo Obrony dla części powiązanych nieruchomości służących do obrony.

Struktura organizacji Metsähallitusa posiada odrębną jednostkę ds. obowiązków administracji publicznej, którą kieruje dyrektor ds. dziedzictwa naturalnego mianowany dekretem rządu. Obowiązki administracji publicznej związane z polowaniami i połowami (zwierzyną łowną i rybołówstwem) należą do właściwego kierownika ds. polowań i rybołówstwa w jednostce ds. administracji publicznej. Do Metsähallitusa w sprawach, które wchodzą w zakres zarządzania lasami, stosuje się ustawy: o postępowaniu administracyjnym (434/2003); o jawności działań rządu (621/1999); językową (423/2003) oraz przepisy dotyczące języka Lapończyków (1086/2003), jak również przepisy dotyczące odpowiedzialności urzędników państwowych w sprawach karnych oraz fiński kodeks karny (39/1889). Wskazane regulacje świadczyć mogą o próbie nadania osobom zajmującym się zarządzaniem lasami statusu urzędnika państwowego, a w sprawach karnych – funkcjonariusza publicznego. Warto dodać, że od decyzji wydanych przez Metsähallitusa, zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, służy odwołanie do sądu administracyjnego. Stosuje się w takich przypadkach przepisy ustawy o postępowaniu administracyjnym.

Nad realizacją przez Metsähallitusa obowiązków w ramach zarządzania lasami, zgodnie z sekcją 10 ustawy, kierownictwo i nadzór nad zarządzaniem w zakresie obowiązków administracji publicznej sprawują Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa oraz Ministerstwo Środowiska. Zatem dyrektorzy Metsähallitusa działają pod kierownictwem i nadzorem ministerstw, o których mowa powyżej, a ustawodawca nakłada na nich obowiązek sprawowania kierownictwa i nadzoru nad zarządzaniem administracją publiczną, w tym zarządzaniem należnościami zgodnie z decyzjami parlamentu i innych organów, a także nad właściwym prowadzeniem (organizacją) rachunkowości i kontrolą finansów. Obowiązki administracji publicznej są realizowane odrębnie od działalności gospodarczej także pod względem rachunkowo-księgowym. Aktywa przedsiębiorstwa nie są wykorzystywane do finansowania zadań administracji publicznej, a środki publiczne nie są wykorzystywane do finansowania działalności gospodarczej.

Zadania Metsähallitusa określono jako zrównoważone i rentowne zarządzanie, użytkowanie i ochronę zasobów naturalnych i innych nieruchomości przez nie zarządzanych, a także ochronę różnorodności biologicznej. Do obowiązków administracji

publicznej należy zarządzanie przez wspomniany podmiot obszarami ochrony dzikiej przyrody oraz innymi obszarami przydzielonymi lub nabytymi „w celach ochronnych niezbędnych do zarządzania zadaniami administracji publicznej”. Ustawodawca użył wręcz terminu „własność publiczna”, stanowiąc, że jest to pokrycie kapitału własnego Metsähallitusa (sekcja 14 ustawy). W zakres zarządzania wchodzi także nadzór nad polowaniami i rybołówstwem (rozdz. 11 sekcja 12: „Nadzór nad polowaniami i rybołówstwem”). Kwestie dotyczące odszkodowań za szkody łowieckie regulowane są odrębnymi przepisami.

Zarządzanie sprawowane przez Metsähallitusa w zakresie administracji publicznej finansowane jest ze środków budżetu państwa. Do kwestii zarządzania lasami państwowymi w Finlandii, podobnie jak w Polsce, zalicza się zagadnienia wyceny majątku. Ustawodawca fiński odwołał się w tym zakresie do zasad rynkowych obowiązujących przy wycenach produktów i usług związanych z działalnością gospodarczą Metsähallitusa (rozdział 15), z pewnymi ustawowo dopuszczonymi wyjątkami, wedle których mieszkańcy miast Kemi, Rovaniemi i Tornio mają prawo polować na ziemiach wskazanych przez Metsähallitusa „za opłatą, która odpowiada wartości kosztów własnych”, a lokalni mieszkańcy mają prawo do bezpłatnego korzystania z obszaru administrowanego przez ten podmiot w ich rodzinnym regionie (zgodnie z dozwolonym rodzajem ruchu).

W kwestii gospodarowania nieruchomościami ustawa o Metsähallitusie dopuszcza odstępstwo od ogólnej regulacji art. 14 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, stanowiąc w sekcji 16, że rząd posiada kompetencje do podjęcia decyzji w zakresie „przeniesienia nieruchomości do przedsiębiorstwa państwowego lub z przedsiębiorstwa państwowego do gospodarki budżetowej państwa”, których całkowita wartość nie przekracza 5 mln euro, przy czym właściwe w tym względzie jest odpowiednio Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa lub, jeśli nieruchomości mają być przekazywane w związku z ochroną przyrody – Ministerstwo Środowiska. Zagadnienia dotyczące przeniesienia państwowych zasobów nieruchomości między Metsähallitusem a innym przedsiębiorstwem państwowym podlegają przepisom ustawy o prawie do przeniesienia państwowych zasobów nieruchomości (973/2002).

Rada Dyrektorów Metsähallitusa decyduje o ukształtowaniu uprawnień do podejmowania decyzji dotyczących nabycia nieruchomości. Natomiast środki trwałe zarządzane przez Metsähallitusa, a zgodnie z prawem użytkowane przez fińskie siły zbrojne, nie mogą być przekazywane decyzją Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa lub Metsähallitusa bez zgody Ministerstwa Obrony, chyba że rząd postanowi inaczej w odniesieniu do konkretnego przypadku.

Na strukturę państwowego gospodarstwa Metsähallitus składają się pion gospodarczy i administracyjny. Pierwszy z nich funkcjonuje na zasadzie samofinansowania i podlega fińskiemu Ministerstwu Rolnictwa i Leśnictwa, a drugi – finansowany jest z budżetu państwa i podlega Ministerstwu Środowiska. W części gospodarczej państwowego gospodarstwa leśnego (funkcjonującego jako przedsiębiorstwo państwowe) od 15 kwietnia 2016 r. dla celów prowadzenia gospodarki leśnej z Metsähallitusa wydzielono gospodarstwo leśne w formie spółki akcyjnej, której właścicielem jest

państwo²⁶. Co więcej, nie jest to jedyna spółka państwowa, albowiem obok niej funkcjonuje Agencja Deweloperska, zajmująca się współpracą z samorządami i realizacją projektów, a także inne spółki prowadzące działalność, np. w dziedzinie szkółkarstwa czy nasiennictwa²⁷. Należy także wspomnieć o państwowej organizacji Parki i Dzika Przyroda Finlandii (P&WF), która odpowiada za ochronę dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego na obszarach państwowych, m.in. w 39 fińskich parkach narodowych, które nie mogą być finansowane z części gospodarczej Metsähallitusa, a zasila je budżet państwa. Nadal jednak kontrola gospodarki leśnej i działalności gospodarczej pozostaje w rękach państwa – ministerstw i zarządu Metsähallitusa, który administruje parkami narodowymi, rezerwatami i przyrodniczymi terenami ochronnymi, a kierownictwo w tym zakresie należy do ministra ochrony środowiska.

Należy wskazać, że akcje państwowe mogą być sprzedane jedynie wtedy, gdy taka będzie decyzja fińskiego parlamentu. Fińskie lasy pozostają więc własnością państwa, a instytucje Metsähallitusa czy nowo powstała spółka akcyjna zajmują się zarządzaniem lasami²⁸.

Przedmiotem działalności wymienionej spółki jest realizacja wielofunkcyjnej gospodarki leśnej w lasach państwowych oraz sprzedaż drewna, co zapewnia państwu 85% przychodów gospodarstwa państwowego Metsähallitus (za prawo pozyskiwania drewna państwowe gospodarstwo leśne płaci państwu 80 mln euro rocznie, gdyż samo nie posiada lasów). Wskazuje się, że przyjęte w Finlandii rozwiązania w założeniu mają odpowiadać wytycznym i dyrektywom UE (w szczególności w zakresie neutralnego konkurencyjnie handlu drewnem), których to wymogów instytucja Metsähallitus w zakresie handlu nie spełniała²⁹. Chodzi zwłaszcza o względy ochrony konkurencji, w tym przeciwdziałanie niedozwolonej pomocy publicznej.

Należy zaznaczyć, że do gospodarki leśnej zastosowanie mają także inne akty prawne, przede wszystkim ustawa o ochronie przyrody (w zakresie, w jakim dotyczą ustanowienia obszarów ochrony przyrody, włączenia terenów do obszarów ochrony przyrody i ochrona pomników przyrody), ustawa o obrocie leśnym materiałem rozmnożeniowym, decyzja Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa w sprawie stosowania ustawy o lasach, a także dekret Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa w sprawie handlu leśnym materiałem rozmnożeniowym³⁰.

Szczególnie ważna jest ustawa o zapobieganiu szkodom powodowanym przez owady i grzyby w lesie (263/1991), która weszła w życie 1 lipca 1991 r. Ustawodawca przyznał Ministerstwu Rolnictwa i Leśnictwa kompetencje do podejmowania działań polegających na zapobieganiu szkodom, w tym także związanym z usuwaniem drzew. Ministerstwo może również nakazać Fińskiemu Centrum Leśnemu podjęcie

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ T. Ciura, *Leśnictwo. Lasy państwowe Finlandii wydzieliły spółkę zajmującą się gospodarką leśną*, 10 maja 2016, <http://www.drewno.pl/artykuly/10529,lasy-panstwowe-finlandii-wydzielily-spolke-zajmujaca-sie-gospodarka-lesna.html>, dostęp 12 grudnia 2017.

³⁰ Zob. <http://mmm.fi/en/forests/legislation>, dostęp 27 grudnia 2017.

działań zapobiegawczych. W przypadku wystąpienia ryzyka Centrum jest uprawnione do wnioskowania o informacje do Ministerstwa (o obszarze ryzyka, środkach zapobiegawczych, właścicielach gruntów oraz szacunku kosztów itd.)³¹. Wspomniany akt nie ma odpowiednika w polskich rozwiązaniach prawnych. Fiński ustawodawca zdecydował się poświęcić problemom szkód w lasach odrębne, szczególne rozwiązania prawne. Obecnie problematyka ochrony lasów przed tego typu szkodami jest aktualna i stanowi wyzwanie nie tylko dla leśników, ale – jak się zdaje – także dla ustawodawcy. Z kolei ustawie o szkodach „zwierzęcych” podlegają kwestie naprawienie szkód wyrządzonych gruntem ornym, ziemi ogrodniczej, plantacjom szkółkarskim i plonom, które są kompensowane jako „szkody w uprawach”, szkody wyrządzone inwentarzowi jako „uszkodzenie zwierząt”, a szkody wyrządzone lasom i leśnemu materiałowi rozmnożeniowemu – jako „uszkodzenie lasu”³². Należy również wspomnieć o mieszczącym się w tej kategorii aktów dekrete rządowym w sprawie szkód zwierzęcych nr 367/2010³³.

Odrębnej regulacji prawnej podlega sprzedaż drewna. Dotyczą jej dwa akty prawne: ustawa o wprowadzaniu na rynek drewna i produktów z drewna oraz ustawa o drewnie regionalnym i produktach z tego drewna. Pierwszy z wymienionych aktów ma na celu umożliwienie stosowania w Finlandii rozporządzenia (UE) nr 995/2010 oraz aktów prawnych Unii Europejskiej wydanych na mocy tego rozporządzenia³⁴.

3. Zarządzanie lasami w Szwecji

Wysoki wskaźnik zalesienia w Szwecji uzasadnia uwzględnienie w niniejszej pracy regulacji prawnej zarządzania lasami obowiązującej w tym kraju. Ponad połowa całkowitej powierzchni państwa – 57% (23 mln ha) – jest porośnięta lasem, co odpowiada powierzchni Wielkiej Brytanii. W Szwecji skala wzrostu lasu wynosi ponad 120 mln m³ rocznie, ale tylko 75% tego „wzrostu” jest wycinane. Zarządzanie lasami w Szwecji opiera się na ich odnawialności, tj. w miejsce każdego ściętego drzewa sadi się trzy nowe³⁵. Większość lasów państwowych została zagospodarowana w sposób umożliwiający osiągnięcie zysku, co jest nietypowym rozwiązaniem w świetle regulacji innych krajów członkowskich UE.

Leśnictwo w Szwecji zajmuje ważne miejsce w gospodarce narodowej oraz w życiu obywateli tego kraju, gdyż dostarcza ono 10% światowej produkcji drewna

³¹ Zob. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2013/en20131087.pdf>, dostęp 27 grudnia 2017.

³² Ustawa o szkodach zwierzęcych nr 105/2009; <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090105.pdf>, dostęp 27 grudnia 2017.

³³ Zob. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2010/en20100367.pdf>, dostęp 27 grudnia 2017.

³⁴ Zob. <http://mmm.fi/documents/1410837/2400751/act-on-the-placing-on-the-market-of-timber-and-timber-products-2-.pdf/84cbd1fb-1359-4e5d-a6cd-f570f841ea23>, dostęp 27 grudnia 2017.

³⁵ Zob. <https://www.sveaskog.se/en/forestry-the-swedish-way/short-facts/brief-facts-1/>, dostęp 30 stycznia 2019.

tartaczego, celulozy i papieru. Wielu Szwedów wykonuje zawody związane z gospodarką leśną. Jednakże należy odnotować, że w historii szwedzkiego leśnictwa (w ciągu XVIII i XIX w.) dominowała funkcja produkcyjna lasów, co sprawiało, że nadmiernie je eksploatowano (budownictwo mieszkaniowe, drewno opałowe, produkcja węgla drzewnego do wyrobu żelaza, a także wypas bydła)³⁶.

Administracja leśna należy do Krajowego Zarządu Lasów, składającego się z dziesięciu regionalnych zarządów nadzorowanych przez właściwe ministerstwo (przemysłu i pracy), a podstawową jednostką organizacyjną jest nadleśnictwo. Administracja leśna nie zajmuje się prowadzeniem gospodarki leśnej³⁷. Większość lasów państwowych należy do spółki Sveaskog – państwowej spółki akcyjnej stanowiącej własność państwa, która jest udziałowcem w innych spółkach kapitałowych tworzących grupę spółek z udziałem państwa. Spółka ta zarządza 14% powierzchni leśnej kraju. Pozostały sektor lasów publicznych posiada ok. 5% powierzchni leśnej, z której 3% stanowi własność państwa, a pozostałe 2% powierzchni leśnej znajduje się w posiadaniu innych organów niepublicznych, głównie Kościoła. Spółka Sveaskog jest największym w Szwecji i jednym z największych w świecie właścicieli lasów. W zakresie zadań tego podmiotu mieszczą się produkcja i sprzedaż drewna (głównie surowca tartaczego i papierówki oraz różnego rodzaju biopaliw). Ponadto, oprócz gospodarki leśnej i usług leśnych, do spółki należy gospodarka nieruchomościami, organizacja polowań, rybołówstwa i innej działalności związanej z wykorzystaniem zasobów przyrody; zarządza też ona 36 „ekoparkami”³⁸.

Politykę leśną państwa realizują Szwedzka Agencja Leśna oraz Szwedzka Agencja Ochrony Środowiska. Szwedzka Agencja Leśna jest najwyższym rangą urzędem do spraw leśnictwa i ochrony przyrody na terenach leśnych. Zajmuje się ona przeprowadzaniem inwentaryzacji zasobów leśnych, w tym identyfikacją miejsc istotnych przyrodniczo. Z kolei druga z wymienionych agencji odpowiada za całokształt polityki ochrony środowiska i tworzenie rezerwatów przyrody. Prace z tego zakresu są koordynowane przez Szwedzką Agencję Leśną³⁹. Polityka leśna opiera się na zarządzaniu przez cele: jeden dotyczy produkcji, a drugi (ale równorzędny) – ochrony bioróżnorodności w lasach⁴⁰.

Pierwszym szwedzkim aktem prawnym w sprawach leśnictwa była ustawa o lasach z 1903 r. Natomiast obowiązujące przepisy szwedzkiej ustawy o lasach z 1994 r. mają na celu równoważenie ekonomicznych, ekologicznych i socjalnych aspektów ich użytkowania. W szczególności w regulacji tej zawarto: nakaz odnowień lasu po wyrębie drzewostanu, zakaz wyrębu młodych drzewostanów oraz nakaz kontroli zagrożeń lasów. W szwedzkiej regulacji ustawodawca dużą wagę przywiązuje do ochrony bioróżnorodności. Zrównuje ona funkcję produkcyjną z ochronną⁴¹, a podstawowym

³⁶ L. Płotkowski et al., *Organizacyjno-funkcjonalne formy...*, s. 161.

³⁷ A. Forsman, *Szwecja*, s. 393.

³⁸ L. Płotkowski et al., *Organizacyjno-funkcjonalne formy...*, s. 183.

³⁹ Ibidem, s. 168.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ A. Forsman, *Szwecja*, s. 393.

instrumentem gospodarki leśnej jest plan urządzenia lasu, którego przedmiotem jest m.in. dokładna charakterystyka możliwości produkcyjnych drzewostanów oraz ich wartości przyrodniczych⁴². Szczególnymi obszarami w Szwecji są miejsca hodowli reniferów na północy kraju, przez które przebiegają trasy wędrówek tych zwierząt i które muszą być uwzględniane w planach gospodarki leśnej⁴³.

4. Zarządzanie lasami państwowymi w świetle regulacji austriackiej

Austria jest krajem o wysokim stopniu lesistości, wynoszącym 47,2% powierzchni, z czego 15% powierzchni jej lasów stanowi własność państwa, 3% to lasy publiczne znajdujące się w posiadaniu prowincji lub gmin, a reszta (82%) jest własnością prywatną – stanowiącą gospodarstwa rodzinne. Występują tam także lasy należące do prywatnych lokalnych zrzeszeń właścicieli lasów⁴⁴.

Zarząd austriackimi lasami federalnymi stanowiącymi własność państwa sprawuje jednoosobowa spółka akcyjna o nazwie Austriackie Lasy Federalne A.G., w której akcjonariuszem jest państwo, a jej organami – zarząd, rada nadzorcza w składzie ustalonym przez ministra rolnictwa i leśnictwa. Spółka ta zarządza parkami narodowymi (dwoma) i jest udziałowcem w innych spółkach kapitałowych związanych z gospodarką leśną. Odprowadza do austriackiego budżetu opłatę z tytułu użytkowania lasów państwowych, wynoszącą 50% jej nadwyżki finansowej. Znaczący udział jej przychodów pochodzi spoza sektora produkcji drewna⁴⁵.

Zarządzanie lasami państwowymi w Austrii przez wspomniany podmiot podlega zasadzie zrównoważonego rozwoju, w której akcentuje się trwałość lasu opartą na założeniu, że od natury można wziąć jedynie tyle, ile może się w niej odrodzić. Ważne jest więc zrównoważone pozyskiwanie drewna. Przez termin „wielofunkcyjność lasu” zarządca rozumie jednoczesne realizowanie zadań korzystnych dla społeczeństwa, np.: produkcji surowca (przydatność), ochrony przed zagrożeniami naturalnymi (efekt ochronny), zapewnienia zdrowego powietrza i czystej wody (efekt dobrostanu), jest miejscem rekreacji (efekt rekreacyjny). Zgodnie więc z § 1 ust. 1 austriackiej ustawy o lasach „zrównoważony rozwój” oznacza „podstawę ekologicznego, gospodarczego i społecznego rozwoju Austrii”⁴⁶; poza tym las wywiera wpływ na życie ludzi, zwierząt i roślin, jest podstawą ekologicznego, gospodarczego i społecznego rozwoju kraju (§ 1 ust. 1). Z kolei zrównoważone zarządzanie nim, opieka i ochrona gwarantują jego wielofunkcyjne użytkowanie, ochronę i korzyści.

W ustawodawstwie austriackim, podobnie jak polskim, wyróżnione zostały lasy ochronne (§ 21 pkt 1 oraz § 27 austriackiej ustawy o lasach). Są to lasy chroniące teren

⁴² Ibidem, s. 399.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ L. Płotkowski et al., *Organizacyjno-funkcjonalne formy...*, s. 16.

⁴⁵ Ibidem, s. 21–22.

⁴⁶ Informacje pochodzą ze strony: <https://www.bundesforste.at>, dostęp 30 stycznia 2019.

(lasy w specjalnych miejscach), który jest zagrożony przez erozyjne siły wiatru, wody lub grawitacji. Lasy te zapewniają specjalną ochronę gleby i roślinności. Są to np.: lasy na piaskach lotnych, w miejscach podatnych na erozję i skalistych, a także lasy na stokach. Szczególną kategorią lasów są także lasy, które chronią własność, ludzi, osiedla, rośliny lub glebę uprawną, w szczególności przed zagrożeniami naturalnymi lub szkodliwymi wpływami środowiska, i które wymagają szczególnego traktowania w celu zabezpieczenia ich ochronnego działania. Ponadto wyróżniona została kategoria lasu ochronnego biotopów (§ 32a pkt 1 austriackiej ustawy o lasach). Są one naturalnymi rezerwatami leśnymi, w parkach narodowych lub na obszarach leśnych, w rezerwatach przyrody lub na obszarach chronionych określonych przez przepisy prawa, w szczególności dyrektywę siedliskową lub ptasią. Lasy są otwarte dla ludzi w celach rekreacyjnych (§ 33 pkt 1), z wyjątkiem terenów młodników (o wysokości do 3 m), upraw leśnych, ogrodów leśnych bądź obszarów ponownego zalesienia.

Natomiast zrównoważona gospodarka leśna (§ 1 pkt 3 austriackiej ustawy o lasach) oznacza uprawę i użytkowanie lasów w taki sposób i w takim zakresie, w jakim ich różnorodność biologiczna, produktywność, zdolność do regeneracji, vitalność i potencjał są trwale zachowane na przyszłość pod względem ekologicznym, gospodarczym i społecznym. Funkcje lasów na poziomie lokalnym, regionalnym i globalnym winny być realizowane przy uwzględnieniu długoterminowości produkcji leśnej i planowania dla zachowania ich dla kolejnych pokoleń⁴⁷. W szczególności wedle § 1a ppkt 1 ustawy federalnej tereny leśne obejmują obszary obsadzone roślinami drzewiastymi gatunków wymienionych w załączniku (roślinność leśna), pod warunkiem że zakrzewienie osiągnie co najmniej 1000 m² powierzchni i 10 m średniej szerokości. Lasami będą również obszary, na których pokrywy leśne zostały czasowo zmniejszone lub wyeliminowane w wyniku ich użytkowania lub z innych przyczyn.

Ustawodawca austriacki w przepisach ustawy federalnej akcentuje docelowe efekty, jakie winny być osiągnięte w planowaniu i realizacji gospodarki leśnej. Planowanie przestrzenne lasu siedliskowego winno uwzględniać cele, w szczególności takie jak: „korzystny efekt (zwłaszcza ekonomicznie zrównoważoną produkcję surowca drzewnego)”, efekt ochronny (zwłaszcza ochronę przed zagrożeniami naturalnymi i szkodliwymi wpływami środowiska), a także „efekt dobrostanu”, czyli wpływu na środowisko, w szczególności na równowagę klimatu i bilansu wodnego, na oczyszczanie i odnawianie powietrza i wody, a także „efekt rekreacyjny” (§ 6 ust. 2). Osiąganie celów planowania leśnego musi być oparte na koordynacji wszystkich ważnych interesów publicznych.

Podstawowym instrumentem zarządzania lasami są plany leśne (§ 8 ustawy federalnej). Powinno się w nich ujmować aspekty kartograficzne, kwestie rozwoju, plan zagospodarowania lasu (§ 9), plan leśny (§ 10), plan strefy niebezpiecznej (§ 11).

⁴⁷ Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird (Forstgesetz 1975) StF: BGBl. nr. 440/1975 (NR: GP XIII RV 1266 AB 1677 S. 150. BR: 1392 AB 1425 S. 344), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010371>, dostęp 30 stycznia 2018.

Wymogi dotyczące tworzenia tych planów określa federalny minister rolnictwa, leśnictwa, środowiska i gospodarki wodnej w drodze rozporządzenia. Warto wspomnieć, że każda osoba, która wykaże interes prawny, ma prawo zgłaszać uwagi do planu bezpieczeństwa tworzonego przez ministra (§ 11 pkt 4).

Ustawa wymaga, by kadry zatrudniane w leśnictwie składały się z fachowego, wykształconego personelu (§ 104 pkt 1 oraz § 105 pkt 1), którego powołanie służyć winno ochronie interesu publicznego w lasach i przestrzeganiu przepisów. „Organy leśne” to leśnicy, asystenci leśni, leśnicy adiunkci leśni i służba leśna. Władze leśne mają obowiązek właściwego zarządzania lasami. Ustawa wymaga (§ 106 pkt 1), aby pracownicy zdali egzamin państwowy dla służby leśnictwa wyższego szczebla, który poświadcza zdobycie technicznych umiejętności i wiedzy z zakresu leśnictwa we wszystkich dziedzinach istotnych dla zawodu „starszego zarządcy lasu”. Pierwszym egzaminem państwowym jest egzamin na wyższego urzędnika służby leśnej, drugim – dla służby leśnej. Wiele uwagi w ustawie poświęcono również określeniu szczegółowych wymogów dotyczących kompetencji kadr zatrudnianych w leśnictwie.

Status prawny i misja Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

1. Prawno-historyczne uwarunkowania zarządzania lasami państwowymi

Pierwsze polskie regulacje prawne dotyczące surowca drzewnego (od systemu regaliów do statutów Kazimierza Wielkiego, statutu wielkopolskiego i statutu wareckiego Władysława Jagiełły) służyły jego ochronie jako składnika majątku, z pewnymi akcentami ochrony przyrodniczej¹, drewno było bowiem niezbędne do produkcji broni w kraju i eksportu. Wskazane cechy charakteryzują także późniejsze akty prawne z zakresu leśnictwa, w tym uniwersał leśny króla Stanisława Augusta Poniatowskiego z 7 maja 1778 r. czy przepisy leśne w czasach zaborów. Regulacje te pokazują, że drewno oraz generalnie lasy spełniały funkcje gospodarcze².

Uzasadnione więc wydaje się stwierdzenie, że wspomniane uregulowania ukie-runkowane były na realizację celów gospodarczych. Zwierzyna i drewno miały określoną wartość materialną, stanowiącą ważną sferę majątkową i gospodarczą podlegającą ochronie w interesie podmiotów, które miały prawo czerpania z niej korzyści. Wiązało się to z ograniczeniem ingerencji człowieka w dobrostan leśny, a za korzystanie z zasobów leśnych przez osoby „nieuprawnione” groził przepadek mie-nia lub nawet utrata życia. Zatem nie chodziło o ochronę lasu czy zwierząt jako pew-nego „dobra” w znaczeniu przyrodniczym czy społecznym. Jak się wydaje, dopiero XX w. przyniósł przemianę świadomości społeczeństw, które osiągnęły odpowiedni poziom rozumienia potrzeb gospodarczych i ochronnych w obszarze środowiska jako pewnej nierozdzielnej całości.

Polskie leśnictwo w okresie zaborów zależało od uwarunkowań prawnych państw zaborczych. Jak wskazuje J. Broda, pod zaborem pruskim i austriackim wyprzedza-no państwowe dobra, w tym lasy, albowiem państwa te pozostawały pod wpły-wem teorii A. Smitha, choć w zaborze pruskim w połowie XIX w. nastąpił zwrot w kierunku powiększania zasobów lasów państwowych, m.in. przez zalesianie³.

¹ W. Radecki, *Polskie prawo...*, s. 44–45; idem, *Rozwój prawa...*, s. 12.

² W. Radecki, *Polskie prawo...*, s. 48.

³ J. Broda, *Zmiany powierzchniowe i stan zagospodarowania lasów państwowych w okresie poprzedzającym powstanie państwa polskiego*, w: *Z dziejów lasów państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004*, t. 1: *Okres międzywojenny*, pod red. J. Wiśniewskiego, Warszawa 2006, s. 29 i n.

Kulminacją wspomnianej polityki był między innymi wykup polskiej ziemi i proces osadniczy w ramach germanizacji prowadzonej od czasu objęcia przez Bismarcka funkcji szefa rządu, co doprowadziło do istotnego wzrostu własności państwowej⁴. Z kolei w zaborze austriackim sprzedaż państwowych dóbr doprowadziła do zmniejszenia powierzchni lasów państwowych o ok. $\frac{2}{3}$ i proces ten trwał aż do uzyskania przez Galicję autonomii w 1869 r. Zjawisko to zahamowane zostało przejściem lasów państwowych w zarząd przez polską „administrację”⁵. Z kolei w Królestwie Polskim w okresie między powstaniami (1830–1863) zmniejszyła się powierzchnia lasów państwowych o ok. 15%, na co wpłynęło kilka czynników, w tym ukaz carski donacyjny z 1835 r. oraz wylesienia. W późniejszym okresie na wskazaną tendencję spadkową powierzchni lasów państwowych wpływ miało także tworzenie majoratów z udziałem lasów⁶.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. wiązało się z koniecznością sprostania wielu wyzwaniom prawno-organizacyjnym, co wymagało uwzględnienia odmienności, jakimi charakteryzowały się regulacje prawne we wszystkich trzech zaborach. Wśród pierwszych regulacji nawiązujących do funkcji lasów wymienić należy postanowienie Rady Ministrów w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów⁷. Miało ono obowiązywać do czasu uchwalenia przez sejm ustawy o prawie własności, a na jego mocy wszystkie lasy (w tym prywatne) przeszły pod obowiązkowy nadzór i kontrolę Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych. W postanowieniu uregulowano między innymi zasady wyrębu lasów oraz zasady wywozu drewna za granicę (ustanowiono wymóg uzyskania zezwolenia na wywóz). Gdy chodzi o kwestie związane z organizacją i zarządzaniem lasami, Naczelnik Państwa wydał dekret w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów⁸. Powołane zostały okręgowe zarządy lasów państwowych⁹, które miały sprawować zarząd lasami państwowymi oraz lasami prywatnymi. Późniejsze regulacje w tej dziedzinie w okresie międzywojennym odnosiły się odrębnie do lasów państwowych i lasów niepaństwowych.

W kolejnych latach powołano przedsiębiorstwo państwowe pod nazwą „Polskie Lasy Państwowe”, które miało za cel prowadzenie gospodarki w lasach państwowych i podlegało Ministrowi Rolnictwa i Dóbr Państwowych¹⁰. Do jego zadań należało przejście na całym obszarze Rzeczypospolitej administracji wszystkich lasów państwowych wraz z wszelkimi przynależnościami, zakładami przemysłowymi, urządzeniami transportowymi (z wyłączeniem jednak lasów, które posiadają specjalne przeznaczenie), przejście wykonywania wszelkich praw i zobowiązań wynikających

⁴ Ibidem, s. 30.

⁵ Ibidem, s. 33.

⁶ Ibidem, s. 37–38.

⁷ Dz.P.P.P. 1919, nr 3, poz. 86.

⁸ Dekret z 16 stycznia 1919 r., Dz.P.P.P. nr 8, poz. 177.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie organizacji i zakresu działania okręgowych zarządów lasów państwowych z 23 listopada 1920 r., Dz.U. nr 114, poz. 753.

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 czerwca 1924 r. o statucie przedsiębiorstwa Lasy Państwowe, Dz.U. nr 56, poz. 570.

z państwowej gospodarki leśnej lub dotyczących tej gospodarki, nie wyłączając zamówień innych władz i urzędów państwowych przyjętych przez zarząd lasów państwowych, a ponadto przejęcie – na zlecenie Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych – administracji lasów prywatnych wziętych pod zarząd państwowy. Szczegółowy tryb przekazania zarządu lasów państwowych określić miał Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych. Do zadań i decyzji tego ministra należało: zatwierdzanie planów urządzania gospodarstwa leśnego; zezwalanie na wyrąb przekraczający normę ustaloną w planie gospodarstwa leśnego; zezwalanie na wyłączenie gruntu leśnego spod kultury leśnej; zatwierdzanie planu finansowo-gospodarczego oraz budżetu przedsiębiorstwa oraz szczegółowe ustalenie zakresu działania Dyrekcji Generalnej i podległych jej organów w ramach tego statutu w drodze rozporządzeń, ogłaszanych w Monitorze Polskim. Jak widać, wśród środków prawnych, które służyły zarządzaniu lasami w sferze między innymi gospodarki leśnej, mieściły się takie środki administracyjne, jak zezwolenie czy akty generalne.

Przedsiębiorstwo Polskie Lasy Państwowe miało prowadzić gospodarkę w lasach państwowych w myśl przepisów obowiązujących ustaw leśnych oraz stosownie do postanowień swojego statutu, pod ogólnym nadzorem i kontrolą Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych. Do wydawania opinii o sprawach gospodarki w lasach państwowych oraz składania Ministrowi Rolnictwa i Dóbr Państwowych wniosków w zakresie tej gospodarki miała zostać powołana przy tym ministrze Rada do spraw Lasów Państwowych, której członków miał on wyznaczać i odwoływać. Członkowie Rady mieli pełnić swoje czynności honorowo. Jedynie członkom zamiejscowym, wzywanych na posiedzenia, oraz członkom delegowanym przez Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych do wykonania poszczególnych czynności z zakresu działania Rady przysługiwało prawo do zwrotu z funduszy przedsiębiorstwa kosztów podróży i diet w wysokości ustanowionej przez Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Regulamin czynności Rady wydać miał Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych.

Organami przedsiębiorstwa Polskie Lasy Państwowe były: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, dyrekcje okręgowe lasów państwowych oraz nadleśnictwa. Na wniosek Dyrektora Generalnego Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych mógł ustanowić inne jeszcze organy przedsiębiorstwa i określić ich kompetencje. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych miała siedzibę w Warszawie, a do zakresu jej działania należało ogólne kierownictwo przedsiębiorstwem, nadzór nad organami przedsiębiorstwa, przedstawianie Ministrowi Rolnictwa i Dóbr Państwowych wniosków w sprawach przedsiębiorstwa, zawierania umów i zaciąganie zobowiązań oraz załatwianie innych spraw przedsiębiorstwa stosownie do jego zarządzeń. W szczególności umowy o sprzedaż masy drzewnej, o ile przekraczały tzw. roczny etat rębny na objętym umową obszarze, wymagały dla swej ważności zatwierdzenia Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Także wszelkie inne umowy, o ile ich przedmiot przekraczał 1 000 000 zł, również wymagały zatwierdzenia Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych.

Na czele Dyrekcji Generalnej stał Dyrektor Generalny, powoływany przez Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych, który kierował jej działalnością i wszystkich innych organów przedsiębiorstwa i był za swoją działalność, jak również za działalność wszystkich organów przedsiębiorstwa odpowiedzialny przed Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych. Dyrektora Generalnego zastępował we wszystkich lub w pewnych jego czynnościach zastępca, powołany przez Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych na wniosek Dyrektora Generalnego. Natomiast liczbę, siedziby oraz okręgi dyrekcji okręgowych lasów państwowych określał Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych, na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

Do zakresu działania dyrekcji okręgowych lasów państwowych należało kierownictwo administracją lasów państwowych w obrębie dyrekcji, zawieranie umów i zaciąganie zobowiązań w granicach zakreślonych przez Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych, sporządzanie planów gospodarstwa leśnego i przedstawienie ich Dyrekcji Generalnej oraz nadzór nad podległymi organami przedsiębiorstwa. Z kolei na czele dyrekcji okręgowej stał dyrektor, który kierował jej czynnościami i był za jej działalność, jak również za działalność podległych jej organów odpowiedzialny wobec Dyrektora Generalnego. Dyrektora okręgowego zastępował zastępca powołany przez Dyrektora Generalnego na wniosek dyrektora okręgowego. Dyrektorów okręgowych i ich zastępców powoływał Dyrektor Generalny.

Natomiast liczbę, siedziby i okręgi nadleśnictw określał Dyrektor Generalny na wniosek dyrektora okręgowego. Do zakresu działania nadleśnictw należało prowadzenie gospodarstwa leśnego na swoim obszarze, zawieranie umów i zaciąganie zobowiązań w granicach określonych przez Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych oraz nadzór nad personelem nadleśnictwa. Na czele nadleśnictwa stał nadleśniczy, którego powoływał Dyrektor Generalny na wniosek dyrektora okręgowego. Nadleśniczy był odpowiedzialny za swoją działalność i za działalność podległego mu personelu wobec właściwego dyrektora okręgowego. Organizacja przedsiębiorstwa Polskie Lasy Państwowe przypominała rozwiązania obecnie obowiązujące. Wszystkie „organa przedsiębiorstwa” obowiązane były dopuścić do przeglądania wszelkich akt, ksiąg, dokumentów, jak również dopuścić do wejścia do lasów i zakładów przedsiębiorstwa osoby delegowane przez Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych.

Istotną kwestią było także ustanowienie w przedsiębiorstwie Polskie Lasy Państwowe funduszu obrotowego, renowacyjnego i inwestycyjnego. Jako fundusz obrotowy przedsiębiorstwo otrzymywało ze swych dochodów brutto sumy, których wysokość określał Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Do funduszu obrotowego zaliczane były również wartości wszelkich rimanentów w materiale drzewnym. Natomiast fundusz renowacyjny był przeznaczony na odbudowę i kapitalny remont budynków i urządzeń oraz zakup ruchomości.

Dochody pochodzące z wycofania z lasów państwowych części kapitału gospodarczego w masie drzewnej oraz ze sprzedaży nieruchomości państwowych pozostających pod zarządem przedsiębiorstwa mogły być w całości lub części przez Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych w porozumieniu z Ministrem Skarbu przeznaczone na fundusz inwestycyjny, który służył wykonywaniu inwestycji na kupno

nieruchomości oraz na odbudowę i odnowienie zniszczonego lub uszkodzonego przez klęski majątku ruchomego i nieruchomego, administrowanego przez przedsiębiorstwo, oraz na inne wydatki nadzwyczajne. Dysponowanie funduszem inwestycyjnym należało do Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych. Oprócz wymienionych funduszy mogły być tworzone jeszcze inne fundusze w drodze zarządzenia Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych, po porozumieniu się z Ministrem Skarbu.

Wskazane wyżej rozwiązania prawne zostały zastąpione nowymi przepisami w 1924 r.¹¹, które sprawy gospodarki w lasach państwowych, będących pod zarządem ministerstwa rolnictwa, wydzieliły w odrębną gałąź administracji państwowej – administracji lasów państwowych. Organami, przez które zgodnie z tym rozporządzeniem Minister Rolnictwa sprawował administrację lasów państwowych, były Dyrekcja Naczelna Lasów Państwowych, dyrekcje lasów państwowych, nadleśnictwa, tudzież jednostki organizacyjne tworzone na podstawie tego rozporządzenia.

Dyrekcja Naczelna Lasów Państwowych służyła Ministrowi Rolnictwa do wykonywania w centralnym zarządzie ministerstwa zwierzchniego kierownictwa całej administracji lasów państwowych będących pod zarządem Ministra Rolnictwa. Na czele Dyrekcji Naczelnej stał Dyrektor Naczelny Lasów Państwowych, mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony jej przez Ministra Rolnictwa. Natomiast zakres uprawnień Dyrektora Naczelnego do samodzielnego rozstrzygania spraw, załatwianych w Dyrekcji Naczelnej Lasów Państwowych, określał Minister Rolnictwa, przed którym Dyrektor Naczelny był odpowiedzialny. Dyrekcje lasów państwowych podlegały Dyrekcji Naczelnej Lasów Państwowych i służyły Ministrowi Rolnictwa do wykonywania administracji lasów państwowych w okręgach, na które były podzielone obszary lasów państwowych. W szczególności dyrekcje lasów państwowych nadzorowały, sprawdzały (kontrolując) i uzgadniały działalność nadleśnictw oraz innych podległych jednostek administracji lasów państwowych.

Okręgi i siedziby poszczególnych dyrekcji ustalała Rada Ministrów w drodze rozporządzeń. Na czele każdej dyrekcji lasów państwowych stał dyrektor odpowiedzialny za jej działalność i za działalność wszystkich podległych jej jednostek administracji lasów państwowych. Dyrektor kierował działalnością dyrekcji oraz wykonywał nadzór nad podległymi mu organami administracji lasów państwowych. Ponościł odpowiedzialność za stan podległych mu lasów, za wszelkie czynności i zaniedbania podwładnego personelu, za wykonanie planu finansowo-gospodarczego oraz za całą administrację leśną dyrekcji. Zastępował go wicedyrektor, a w razie jego nieobecności – zastępca, wyznaczony przez Ministra Rolnictwa.

Niektóre sprawy administracji lasów państwowych, ze względu na ich szczególny charakter, mogły być przekazane szczególnym jednostkom organizacyjnym, tworzonym do załatwiania tych spraw, a podległym bezpośrednio bądź Dyrekcji Naczelnej

¹¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych, Dz.U. nr 119, poz. 1099 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie o organizacji lasów państwowych), w § 43 uchyliło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 czerwca 1924 r. o statucie przedsiębiorstwa Lasy Państwowe, Dz.U. nr 56, poz. 570.

Lasów Państwowych, bądź też dyrekcjom lasów państwowych. Administracja lasów państwowych miała przeprowadzić i utrzymywać spis całego zarządzanego przez nią majątku państwowego oraz ustalać wartość tego majątku. Rok obrachunkowy administracji lasów państwowych ustalać miał Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Gospodarka lasów państwowych prowadzona miała być na zasadach „samowystarczalności”, a wydatki zwyczajne i nadzwyczajne miały znajdować pokrycie w dochodach. Do budżetu państwowego wchodzić miała suma czystego dochodu, obliczona na podstawie planu finansowo-gospodarczego lasów państwowych. Natomiast szczegółowy plan finansowo-gospodarczy lasów państwowych stanowić miał załącznik do budżetu i traktowany miał być w sposób ustalony w ustawie skarbowej.

Na poczet czystego dochodu Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych winno w ciągu roku obrachunkowego przelewać do Centralnej Kasy Państwowej nadwyżki kasowe ponad maksymalny zapas gotówki obrotowej, której wysokość określał Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Wszelkie publiczne świadczenia ciężące wyłącznie na lasach państwowych z tytułu ustaw obciążać miały budżet tego Ministerstwa, do którego zakresu działania dane świadczenie należało. Jednocześnie Ministrowi Rolnictwa i Dóbr Państwowych w porozumieniu z Ministrem Skarbu przysługiwało prawo tworzenia specjalnych funduszy, przeznaczonych na cele związane z podniesieniem dochodowości lub zwiększeniem majątku lasów państwowych.

Nie ulega więc wątpliwości, że rozporządzenie o organizacji administracji lasów państwowych było skoncentrowane na aspektach gospodarczych zarządu lasami państwowymi. Rozwiązanie prawne, w myśl którego Dyrektor Naczelny Lasów Państwowych mianowany był przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony jej przez Ministra Rolnictwa – można uznać za symboliczny przejaw wagi, jaką wówczas przywiązywano do problematyki gospodarki leśnej. Zważywszy, że pod rządami poprzedniego rozporządzenia (pod względem organizacji przedsiębiorstwa Polskie Lasy Państwowe, jak się wydaje, znaczenie bardziej dopracowanego), Dyrektor Generalny powoływany był przez Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych. Nowa struktura organizacyjna miała opierać się na zasadzie samowystarczalności i decentralizacji, która wyłączyła produkcyjne, handlowe i gospodarcze funkcje gospodarki leśnej z zakresu zadań okręgów lasów państwowych. Brak określenia celów i zadań gospodarki lasów państwowych spotkał się z krytyką w ówczesnej literaturze¹². Warto także wspomnieć o statusie prawnym osób zatrudnionych w administracji, w przypadku których ustawodawca postanowił, że stosunek służbowy funkcjonariuszy administracji lasów państwowych ma charakter publicznoprawny¹³.

¹² J. Broda, *Rozwój organizacyjny i ustawodawstwo dotyczące lasów państwowych*, w: *Z dziejów lasów państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004*, t. 1: *Okres międzywojenny*, pod red. J. Wiśniewskiego, Warszawa 2006, s. 96–97.

¹³ § 17 rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych, Dz.U. nr 119, poz.1099 ze zm.

W świetle kolejnej regulacji odrodzonego państwa można stwierdzić, że problematyka ochrony przyrody zyskiwała coraz bardziej na znaczeniu¹⁴. W 1932 r. utworzono Białowiecki Park Narodowy oraz Pieniński Park Narodowy¹⁵. Przy czym pierwsza polska ustawa o ochronie przyrody¹⁶ pozostawiła kierownictwo i nadzór zwierzchni na ochroną przyrody Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Wskazane rozwiązania ilustrują relacje między gospodarką w lasach a ochroną przyrody zarówno w znaczeniu hierarchii celów, jak i w ujęciu resortowym.

Następnej regulacji – rozporządzeniu o zagospodarowaniu lasów państwowych¹⁷ – podlegać miały wszystkie lasy stanowiące własność Państwa oraz państwowych instytucji, zakładów i przedsiębiorstw posiadających odrębną osobowość prawną. Przy czym wszystkie grunty leśne winny być utrzymane „pod uprawą leśną”, a tylko w ramach kompetencji Ministra Rolnictwa znajdowała się możliwość zarządzenia w wymienionych przez rozporządzenie przypadkach zmiany uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania w lasach nieuznanych za ochronne. Wszystkie grunty leśne pozbawione drzewostanu miały być zalesione w sposób i w terminach przewidzianych w planach urządzania gospodarstwa leśnego. Zasadnicze znaczenie miała jednak reguła, zgodnie z którą wszystkie lasy powinny być zagospodarowane według zatwierdzonych przez Ministra Rolnictwa planów urządzenia gospodarstwa leśnego z uwzględnieniem zasady „osiągnięcia największego czystego dochodu” z produkcji leśnej, przystosowanej do potrzeb gospodarczych państwa, przy równoczesnym zachowaniu ciągłości i trwałości użytkowania. Zadanie, jakie prawodawca postawił przed zarządzającymi lasami, to realizacja celów gospodarczych państwa w taki sposób, by z produkcji leśnej osiągnąć taki zysk, jaki okaże się możliwy, przy równoczesnym zachowaniu ciągłości i trwałości użytkowania.

Jednakże naczelne kierownictwo sprawami zagospodarowania wszystkich lasów państwowych, kontrolę nad zagospodarowaniem tych lasów oraz zarząd lasami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa wraz ze związanymi z nimi gospodarczo lub administracyjnie innymi gruntami, wodami prywatnymi, w rozumieniu prawa wodnego, budynkami, zakładami przemysłowymi i transportowymi oraz urządzeniami komunikacyjnymi, sprawować miał Minister Rolnictwa za pomocą organów administracji lasów państwowych. W zakresie naczelnego kierownictwa Minister Rolnictwa mógł wydawać przepisy normujące sposób zagospodarowania lasów państwowych. Tryb wykonywania kontroli technicznej nad zagospodarowaniem lasów państwowych, znajdujących się pod zarządem innych ministrów, Minister Rolnictwa miał ustalać w porozumieniu z właściwymi ministrami. Korzystanie z poszczególnych terenów lasów państwowych przez inne działy administracji w przypadkach, gdy ograniczało to normalny sposób zagospodarowania tych lasów, wymagało uchwały Rady

¹⁴ Por. W. Radecki, *Rozwój prawa...*, s. 18–22.

¹⁵ § 6 rozporządzenia o organizacji lasów państwowych.

¹⁶ Ustawa o ochronie przyrody z 10 marca 1934 r., Dz.U. nr 31, poz. 274.

¹⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych, Dz.U. nr 36, poz. 336 (dalej jako: rozporządzenie o zagospodarowaniu lasów państwowych).

Ministrów. Powołanie Dyrekcji Naczelnej LP nazywane jest drugą „komercjalizacją” LP¹⁸, choć należy się zgodzić z J. Brodą, że niesłusznie. Lasy Państwowe miały zostać wyłączone z zarządu Departamentu Leśnictwa i wydzielone jako odrębna administracja, niewyposażona jednak w osobowość prawną, jak było to w przypadku przedsiębiorstw państwowych. Chodziło istotnie o wprowadzenie rozwiązań służących zwiększeniu efektywności gospodarowania¹⁹.

Wspomnieć należy o przepisach ustawy o zalesianiu niektórych nieużytków²⁰, która ustanowiła obowiązek zalesiania nieużytków stanowiących własność państwa w zakresie, w jakim było to potrzebne do: zabezpieczenia gruntów przed zmywaniem, wyjąłowieniem, usuwaniem się ziemi i kamieni, tworzeniem dzikich potoków; chronienia brzegów wód przed obrywaniem, a źródeł przed zasypywaniem; przeciwdziałania rozszerzaniu się piasków lotnych – co jest to wyrazem funkcji ochronnej lasów, którą miały one realizować. Ustawodawca uwzględnił także interes obronny państwa. Zatem ustawa ta miała określone cele gospodarcze i związane z bezpieczeństwem państwa, co można uzasadnić burzliwymi zjawiskami geopolitycznymi i społecznymi na arenie międzynarodowej, które oznaczały, że państwo musi się liczyć z niebezpieczeństwem konfliktu zbrojnego.

Ostatnim w okresie międzywojennym aktem prawnym był dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o państwowym gospodarstwie leśnym²¹, który uchylił większość przepisów rozporządzenia o organizacji administracji lasów państwowych oraz rozporządzenia o zagospodarowaniu lasów państwowych w stosunku do lasów objętych przez państwowe gospodarstwo leśne. Wspomniane nowe przepisy dekretu ustanawiały zakazy pomniejszania ogólnej powierzchni lasów i gruntów leśnych państwowego gospodarstwa leśnego. Lasy Państwowe miały nabywać prywatne lasy i grunty leśne, a także grunty nieleśne, których zalesienia wymaga gospodarczy lub publiczny, a zwłaszcza obronny interes państwa. Jednocześnie wszystkie grunty leśne miały być trwale utrzymane pod uprawę leśną.

Wśród zasad prowadzenia państwowego gospodarstwa leśnego przyjętych w tym akcie wymienić można zasadę planowania i racjonalności, ciągłości i trwałości użytkowania oraz najwyższej rentowności z uwzględnieniem gospodarczych interesów państwa, przy czym sposób sporządzenia planów gospodarstwa leśnego określać miał Minister Rolnictwa i Reform Rolnych. Lasy Państwowe mogły prowadzić przemysłowy przerób drewna i innych surowców własnych w rozmiarach, jakie będą potrzebne dla zapewnienia rentowności państwowego gospodarstwa leśnego. Przerób ten podlegał przepisom prawa przemysłowego i prowadzony miał być na zasadach

¹⁸ Chodzi o rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 grudnia 1930 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych, Dz.U. 1930, nr 86, poz. 661; na ten temat zob. więcej: J. Broda, *Rozwój organizacyjny...*, s. 103.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ustawa z 14 lipca 1936 r. o zalesianiu niektórych nieużytków, Dz.U. nr 56, poz. 406.

²¹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym, Dz.U. nr 75, poz. 533.

kalkulacji handlowej z uwzględnieniem jego związku z gospodarstwem leśnym. Lasy Państwowe pokrywać miały wszelkie swoje wydatki z własnych dochodów i funduszy oraz gospodarować zgodnie z planem użytkowania, ustalonym przez Izby ustawodawcze oraz opracowanym na podstawie tego planu rocznym planie finansowo-gospodarczym zatwierdzonym przez Radę Ministrów na wniosek przedstawiony przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Plany te były przedmiotem różnych kontrowersji podczas rozpatrywania ich w komisji budżetowej²². W szczególności posłowie zwracali uwagę na to, że lasów państwowych i kwestii budżetowych nie można porównywać z innymi przedsiębiorstwami państwowymi²³.

Ponadto utworzono fundusz uzupełnienia stanu posiadania Lasów Państwowych, na który składać się miały wpływy ze zbycia poszczególnych gruntów leśnych i innych wchodzących w skład państwowego gospodarstwa leśnego, z wyjątkiem gruntów rolnych przekazywanych na cele przebudowy ustroju rolnego stosownie do obowiązującego prawa o reformie rolnej, a także wpływy ze zbycia drzewostanów przy przekazywaniu obszarów leśnych na cele publiczne bez odszkodowania. Utworzony został także fundusz amortyzacyjny Lasów Państwowych dla amortyzacji wartości inwentarza ruchomego, budynków mieszkalnych i gospodarczych oraz budowli i urządzeń technicznych zakładów przemysłowych, transportowych i komunikacyjnych. Lasy Państwowe mogły w imieniu Skarbu Państwa uczestniczyć w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, w spółkach akcyjnych i spółdzielniach, w których większość kapitału zakładowego (akcyjnego) pochodzi z zarządzanego przez Lasy Państwowe majątku państwowego, jeżeli było to potrzebne dla należytego zorganizowania zbytu produkcji państwowego gospodarstwa leśnego. Przystąpienie Lasów Państwowych do takiej spółki wymagało każdorazowo decyzji Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych, powziętej w porozumieniu z Ministrami: Skarbu oraz Przemysłu i Handlu, która określi wysokość udziału oraz zasady organizacji i działalności spółki.

Funkcjonariusze Lasów Państwowych mieli stanowić odrębną od innych funkcjonariuszy państwowych grupę pracowników państwowych, przewidzianą w planie finansowo-gospodarczym Lasów Państwowych i dostosowaną do gospodarczego charakteru pracy w państwowym gospodarstwie leśnym. Stosunek służbowy funkcjonariuszy Lasów Państwowych miał charakter publicznoprawny. Ponadto do służby w Lasach Państwowych mogli być przyjmowani funkcjonariusze, których stosunek służbowy regulować miały umowy zawarte z uwzględnieniem obowiązującego ustawodawstwa pracy.

Jako pewne *novum* w zakresie zadań powierzonych Lasom Państwowym odnotować należy obowiązek czuwania przez nie stale nad ochroną lasów przed szkodliwymi owadami leśnymi i pasożytami roślinnymi i obowiązek podejmowania w razie potrzeby odpowiednich działań ochronnych mających na celu zapobieganie

²² Por. J. Krawczyk, *Lasy II Rzeczypospolitej w dawnych zapisach prasowych. Wydarzenia zwykłe i niezwykle*, Warszawa 2010, s. 123–124.

²³ Ibidem, s. 127.

rozwojowi tych szkodników i pasożytów, a także obowiązek ich tępienia. Te obowiązki ochronne miały jednak sprzyjać najwyższej rentowności, a więc osiągnięciu celów gospodarczych przez państwowe gospodarstwo leśne. Warto także wspomnieć o przepisach o szkolnictwie leśnym i polnym²⁴, które były wyrazem potrzeby tworzenia specjalistycznych zasobów kadrowych.

Okres dwudziestolecia międzywojennego cechuje kierunek kurczenia się powierzchni leśnej, na co wpłynęły różne okoliczności. W szczególności była to realizacja reformy rolnej z lat 1920 i 1925 (parcelacja majątków), znoszenie serwitutów (przyznawanie chłopom lasów w zamian za zrzeczenie się prawa bezpłatnego korzystania z nich) oraz scalanie gruntów rolnych. Jeszcze w 1928 r. lasy państwowe zajmowały ok. 31% powierzchni kraju i stopniowo następował ich wzrost²⁵. Plan finansowy Ministerstwa Skarbu Państwa zakładał, że lasy państwowe przyniosą dochód w wysokości ponad 1/3 dochodów wszystkich przedsiębiorstw państwowych²⁶. Ustawodawstwo obowiązujące we wskazanym okresie uznawane jest jednak za przełomowe, albowiem jest wyrazem ewolucji form organizacyjnych w dziedzinie administracji lasów państwowych – od form półfeudalnych do powołania samodzielnego organizmu o udoskonalonej strukturze i z wyznaczonymi konkretnymi zadaniami i celami²⁷.

Podczas okupacji hitlerowskiej lasy państwowe zostały przejęte w zarząd przez okupanta na podstawie rozporządzenia ministra leśnictwa Rzeszy skierowanego do gauleitera Kraju Warty „w sprawie rejestracji lasów na zajętych terenach państwa polskiego”²⁸ z 8 grudnia 1939 r. Wskazany akt prawny obejmował zarówno lasy państwowe, jak i prywatne na terenach włączonych do Rzeszy Niemieckiej. Na jego podstawie zarządzanie lasami miało być sprawowane przez „administrację leśną Rzeszy”, tj. Główny Zarząd Powierniczy, i opierać się na utworzonych regionalnych powiernictwach w Gdańsku, Poznaniu, Katowicach, Ciechanowie, Krakowie i Warszawie, a następnie przez wydzielone do zarządzania majątkiem publicznym oddziały okręgowe – prowincje i rejencje; w powiatach zarządzaniem lasami zajmowali się nadleśniczowie²⁹.

Analogiczna sytuacja występowała w okresie II wojny światowej na terenie Generalnego Gubernatorstwa, gdzie lasy państwowe przejęte zostały na podstawie rozporządzenia gubernatora Hansa Franka z 15 listopada 1939 r., a ważne stanowiska przydzielono leśnikom niemieckim. Sprawy leśnictwa i łowiectwa podporządkowano Wydziałowi Lasów w urzędzie generalnego gubernatora, do którego należało

²⁴ Ustawa o szkolnictwie leśnym i polnym z 14 kwietnia 1937 r., Dz.U. nr 30, poz. 224.

²⁵ J. Broda, *Lesistość i rodzaje własności w leśnictwie*, w: *Z dziejów lasów państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004*, t. 1: *Okres międzywojenny*, pod red. J. Wiśniewskiego, Warszawa 2006, s. 65–69.

²⁶ J. Broda, *Rozwój organizacyjny...*, s. 88.

²⁷ Por. ibidem, s. 112.

²⁸ J. Broda, *Przejęcie przez władze okupacyjne polskich lasów pod swój zarząd i organizacja administracji leśnej*, w: *Z dziejów lasów państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004*, t. 2: *Lata wojny i okupacji*, pod red. T. Karlikowskiego, Warszawa 2006, s. 68.

²⁹ Ibidem, s. 69–70.

kierowanie państwowym gospodarstwem leśnym³⁰. Na mocy rozporządzenia wspomnianego Wydziału z 31 października 1939 r. w sprawie organizacji administracji leśnej wyodrębniono dystrykty (obwody) Generalnego Gubernatorstwa, które zajmowały się gospodarką leśną i łowiectwem. Jednocześnie los lasów państwowych podzieliły także lasy prywatne, które poddano administracji powierniczej³¹. Z kolei okupant radziecki, przejmując w okresie II wojny ok. 5,5 mln ha lasów, również wprowadził w nich własną organizację administracji leśnictwa przez utworzenie „lespromchozów”, którym podlegały „leschozy”. Wprowadzanym zmianom towarzyszyły aresztowania i zesłania leśników do łagrów oraz grabież majątków, a ponadto wprowadzanie na stanowiska leśne niewykwalifikowanego personelu³².

Podkreślić wypada, że rolą polskich lasów, w tym państwowych, w okresie wojny było zaspokajanie potrzeb surowcowych „gospodarki wojennej” okupanta³³, co oznaczało realizację rabunkowej gospodarki leśnej. Trudno jest jednak wskazać konkretne wartości strat gospodarczych, gdyż dane o wyrębach stanowiły element tajemnicy państwowej, przyjmuje się jednak, że nastąpiło istotne zubożenie polskiego leśnego potencjału gospodarczego, np. na terenach okupacji niemieckiej zniszczenie drzewostanów wyniosło ok. 79%³⁴.

Okres po II wojnie światowej był czasem odbudowy gospodarstwa leśnego w Polsce, zarówno ze względu na skalę strat, jakie przyniosła wojna, jak i na stanowiące dodatkowe obciążenie dla tego procesu zmiany geopolityczne i ustrojowe. Ponieważ zmiany te nie były następstwem demokratycznych decyzji społeczeństwa, lecz rozwiązań charakterystycznych dla ustrojów totalitarnych, z ich wprowadzeniem nie czekano do zakończenia wojny. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, całkowicie kontrolowany przez Związek Radziecki, przystąpił do wydawania dekretów. Na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o przeprowadzeniu reformy rolnej³⁵ upaństwowiono lasy na nieruchomościach ziemskich o powierzchni ponad 50 ha w województwach wschodnich i centralnych oraz na nieruchomościach ziemskich o powierzchni ponad 100 ha w województwach zachodnich i północnych. Ponadto dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa³⁶ prowadził do upaństwowienia lasów i gruntów leśnych o obszarze ponad 25 ha, z wyjątkiem lasów stanowiących własność osób narodowości niemieckiej, które to lasy upaństwowiono w całości bez względu na ich powierzchnię. Ze wspomnianego procesu wyłączono jedynie lasy i grunty leśne o obszarze ponad 25 ha, jeśli stanowiły własność samorządu terytorialnego. Skutki takich

³⁰ Ibidem, s. 73.

³¹ Ibidem, s. 75.

³² Ibidem, s. 82–85.

³³ Ibidem, s. 90 i 102 oraz 123.

³⁴ Ibidem, s. 306 i powołane tam źródła.

³⁵ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. nr 4, poz. 17.

³⁶ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, Dz.U. nr 4, poz. 82.

zmian były, jeśli chodzi o strukturę własności, bardzo daleko idące w stosunku do stanu, jaki istniał przed wybuchem II wojny światowej.

W 1937 r. udział lasów państwowych wynosił 38,7% powierzchni leśnej, a w 1946 r. udział ten wzrósł do 85,1%³⁷. Zatem nawet jeśli uwzględnić to, że nie były to już te same administracyjnie obszary z uwagi na wymuszone zmiany granic Polski, to zmiany własnościowe w zakresie majątku przejętego przez Skarb Państwa doprowadziły niemal do podwojenia powierzchni leśnej, którą objął Skarb Państwa. Proces przejmowania majątku związanego z gospodarką i produkcją leśną na rzecz Skarbu Państwa uzupełniły przepisy o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej³⁸, na podstawie których doszło między innymi do upaństwowienia zakładów przemysłu leśnego zatrudniających na jedną zmianę ponad 50 pracowników. Choć chronologicznie nastąpiło to nieco później, warto w tym miejscu wspomnieć także o ustawie o przejściu na własność państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych³⁹, którą znacjonalizowano lasy i grunty leśne będące dotąd własnością związków samorządu terytorialnego. Niewątpliwie po wejściu w życie tego aktu prawnego procentowy udział lasów państwowych, który w 1946 r. wynosił 85,1% powierzchni leśnej, wzrósł jeszcze bardziej. W ślad za wskazanymi zmianami zwiększającymi stan własności Skarbu Państwa podejmowano inne decyzje organizacyjne, takie jak powołanie Dyrekcji Naczelnej Lasów Państwowych w sierpniu 1944 r. w ramach Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych.

Skala zadań, jakie wyznaczone zostały zarządzającym majątkiem Skarbu Państwa w dziedzinie gospodarki leśnej, doprowadziła do powołania w 1945 r. Ministerstwa Leśnictwa. Wiele jego celów określiły dopiero w 1947 r. przepisy o zakresie działania Urzędu Ministra Leśnictwa⁴⁰. Skutkowało to m.in. likwidacją Dyrekcji Naczelnej Lasów Państwowych, której zadania i uprawnienia przejął Minister Leśnictwa. Podlegała mu też Straż Leśna⁴¹ jako uzbrojona i umundurowana formacja, która miała zapewnić ochronę lasów należących do Skarbu Państwa. W tych okolicznościach przepisy o ochronie przyrody⁴² zadania z nią związane powierzyły Ministrowi Leśnictwa, co można oceniać jako przejaw pożądanego w tej dziedzinie pragmatyzmu, do którego daleko było rozwiązaniom przedwojennym sytuującym ochronę przyrody w resorcie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Należy zatem odnotować nie tylko historyczną zmianę polegającą na powołaniu po raz pierwszy w historii polskiej państwowości Ministra Leśnictwa z przyznanym szerokim zakresem

³⁷ Zob. bliżej: J. Broda, *Zarys historii gospodarstwa leśnego w Polsce*, Warszawa 1988, s. 100.

³⁸ Ustawa z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz.U. nr 3, poz. 17.

³⁹ Ustawa z 18 listopada 1948 r. o przejściu na własność państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych, Dz.U. nr 57, poz. 456.

⁴⁰ Dekret z 5 września 1947 r. o zakresie działania Urzędu Ministra Leśnictwa, Dz.U. nr 60, poz. 327.

⁴¹ Powołano ją dekretem o Straży Leśnej z 5 lipca 1946 r., Dz.U. nr 41, poz. 238.

⁴² Ustawa o ochronie przyrody z 7 kwietnia 1949 r., Dz.U. nr 25, poz. 180; por także dekret z 26 kwietnia 1948 r. o ochronie lasów nie stanowiących własności Państwa, Dz.U. nr 24, poz. 165.

kompetencji i zadań, ale także dostrzec pewną ewolucję poglądów w tej dziedzinie. Wskazany resort zorientowano na osiąganie celów gospodarczych z uwzględnieniem w tym procesie potrzeb ochrony przyrody. Doprowadziło to do wprowadzenia przejściowego rozwiązania, które zakładało, że Ministerstwo Leśnictwa z jednej strony miało za zadanie zarządzać państwowym gospodarstwem leśnym (co uległo zmianie dopiero po uchwaleniu ustawy z 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym), z drugiej – wykonywać zadania administracji państwowej, także z zakresu ochrony przyrody.

W późniejszym okresie Ministerstwo Leśnictwa zmieniło nazwę na Ministerstwo Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego⁴³. Do zadań tego resortu – poza sprawami łowiectwa, państwowego gospodarstwa leśnego, zagospodarowania i ochrony lasów, ochrony przyrody oraz zalesiania nieużytków czy zadrzewianiem kraju – należały sprawy gospodarki drewnem, a więc wszystkich gałęzi przemysłu, w których produkcja zależy od surowca drzewnego, w tym przemysłu zapalczanego i papierniczego. Wskazane rozwiązania obrazowały dominację we wskazanym okresie czynnika gospodarczego warunkującego kierunki myślenia o funkcjach lasu w ujęciu produkcyjnym. W tak przyjętych rozwiązaniach nie było miejsca dla równowagi między funkcjami gospodarczymi a ochronnymi lasów. Odbudowa kraju, w tym przemysłu ze zniszczeń wojennych, oznaczała, że las postrzegano głównie jako ważne źródło surowca dla gospodarki.

Na tle wspomnianych przemian ustrojowych należy odnotować, że na marginesie wysiłków prawodawcy w zakresie organizacji zadań gospodarczych związanych z zarządzaniem powierzchnią leśną, która w znacznym zakresie weszła do majątku Skarbu Państwa dopiero w latach 1944–1948, wypracowana została definicja lasu⁴⁴. Bardzo zbliżoną definicję lasu do wspomnianej zawierał także późniejszy akt prawny – ustawa o państwowym gospodarstwie leśnym⁴⁵.

Jednocześnie za państwowe gospodarstwo leśne wspomniana ustawa uznała państwowe lasy i grunty leśne wraz ze związanymi z nimi gospodarczo gruntami nieleśnymi oraz nieruchomościami i ruchomościami służącymi do prowadzenia gospodarstwa leśnego (budowlami, urządzeniami technicznymi, transportowymi, komunikacyjnymi itp.), jak również zakładami przemysłu leśnego. Ponadto ustawa stanowiła, że do państwowego gospodarstwa leśnego wchodzi również „w miarę gospodarczej celowości” położone wśród lasów i gruntów leśnych enklawy państwowych gruntów nieleśnych (gruntów ornych, łąk, pastwisk, torfowisk i wód) oraz wrzynające się w lasy i grunty leśne pól enklawy takich gruntów. Dodatkowo do państwowego gospodarstwa leśnego miały być włączone stanowiące własność państwa nieużytki, słabe grunty rolne oraz inne grunty, jeżeli ze względu na swoje położenie nie nadają się na cele specjalne (budowlane, przemysłowe, przebudowy ustroju rolnego, osadnicze itp.). Wspomniany akt prawny uchylił przedwojenne rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji administracji lasów państwowych,

⁴³ Na mocy dekretu z 11 lipca 1956 r., Dz.U. nr 30, poz. 139.

⁴⁴ Art. 2 dekretu z 26 kwietnia 1948 r. o ochronie lasów niestanowiących własności Państwa, Dz.U. nr 24, poz. 165.

⁴⁵ Ustawa z 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym, Dz.U. nr 63, poz. 494.

o zagospodarowaniu lasów państwowych oraz o państwowym gospodarstwie leśnym. Jednakże pracownicy działający dotąd w ramach rozwiązań prawnych wypracowanych w II Rzeczypospolitej przeszli do służby w przedsiębiorstwach lasów państwowych. Natomiast pracownikom przedsiębiorstw lasów państwowych, do których zakresu czynności należała ochrona lasów, gruntów rolnych, łowiectwa, rybołówstwa i wszelkiego innego mienia lasów państwowych, jak również ochrona przyrody, bez względu na to, czy ich stosunek służbowy miał charakter publicznoprawny, czy też prywatnoprawny, służyły przy wykonywaniu tych czynności wszelkie dotychczasowe uprawnienia funkcjonariuszy administracji lasów państwowych, wynikające ze szczególnych przepisów.

Zwierzchnie kierownictwo, nadzór i kontrolę nad państwowym gospodarstwem leśnym sprawować miał Minister Leśnictwa. Natomiast administrację państwowego gospodarstwa leśnego miały wykonywać w zakresie czynności gospodarczo-leśnych – przedsiębiorstwa lasów państwowych, posiadające osobowość prawną, a w zakresie przerobu i zbytu oraz związanego z nimi transportu drewna i użytków ubocznych gospodarstwa leśnego – przedsiębiorstwa utworzone przez Ministra Leśnictwa na podstawie przepisów o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych. Wszystkie grunty leśne o zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha powinny być trwale utrzymane pod uprawą leśną. Natomiast zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania mogła być dokonana jedynie w przypadkach, gdy zmiana taka wynikała z gospodarczych lub administracyjnych potrzeb państwowego gospodarstwa leśnego i uzasadniona była interesem publicznym, interesem obrony lub bezpieczeństwa państwa, przewidziana była w prawomocnych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Gospodarka w lasach państwowych, zgodnie z wytycznymi narodowych planów gospodarczych, miała dążyć do urzeczywistnienia następujących zadań: utrzymania trwałości i ciągłości użytkowania dla zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb gospodarki narodowej w zakresie produkcji drzewnej i nie drzewnej, wzmocnienia naturalnej produktywności lasu, zabezpieczenia korzystnego wpływu lasu na klimat kraju, gospodarkę wodną oraz na zdrowie i kulturę ludności. Jednocześnie gospodarka w lasach państwowych miała być oparta na planach urządzenia gospodarstwa leśnego, sporządzanych oddzielnie dla każdej jednostki gospodarczej. Przy czym plany urządzenia gospodarstwa leśnego powinny w szczególności zapewnić użytkowanie w granicach normalnego przyrostu masy drzewnej, zalesienie w jak najkrótszym czasie wszystkich gruntów leśnych państwowego gospodarstwa leśnego oraz włączonych do tego gospodarstwa i przeznaczonych do zalesienia gruntów nieleśnych, jak również podniesienie naturalnej zdolności produkcyjnej lasów.

Natomiast zasady sporządzania planów urządzenia gospodarstwa leśnego określać miał Minister Leśnictwa w porozumieniu z Przewodniczącym Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. Wśród zadań przedsiębiorstwa lasów państwowych dominowały te, które służyły funkcji produkcyjnej lasów, np.: hodowla, ochrona i urządzenie lasu; ścinka i wyrób podstawowych asortymentów surowca drzewnego; wywóz drewna z lasów do składów przy kolejach, drogach wodnych i kołowych, jak również do położonych przy lasach obróbki drewna; pozyskiwanie

nasion, żywicowanie oraz pozyskiwanie kory garbarskiej i karpiny; prowadzenie gospodarki łowieckiej, rybackiej, rolnej i torfowej; pozyskiwanie wszelkich innych użytków gospodarki leśnej; melioracja gruntów leśnych i nieleśnych; budowa dróg leśnych, zabudowa potoków górskich, budowa i utrzymanie budynków i budowli związanych z gospodarstwem leśnym.

Kolejne zmiany w organizacji struktur zarządcy lasami państwowymi wprowadziła ustawa o państwowym gospodarstwie leśnym, która weszła w życie 1 stycznia 1950 r.⁴⁶ Na jej mocy utworzono Centralny Zarząd Lasów Państwowych oraz wprowadzono rejonizację, dzieląc leśnictwo państwowe na szesnaście rejonów, które w 1951 r. zastąpiono podziałem na 17 okręgów lasów państwowych. Natomiast Centralny Zarząd Lasów Państwowych stracił organizacyjną samodzielność i stał się jednostką organizacyjną Ministerstwa Leśnictwa. Ostatecznie zaś jako jednostka organizacyjna tego resortu uległ likwidacji w 1955 r.

Powołany na mocy dekretu z 11 lipca 1956 r. Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego dokonał stosownymi rozporządzeniami dwóch reorganizacji. W szczególności powołano przedsiębiorstwo Lasy Państwowe⁴⁷, nad którymi nadzór sprawowały zarządy, jak również przedsiębiorstwa do zadań szczególnych w zakresie gospodarstwa leśnego. Następnie powołano przedsiębiorstwa działające jako okręgowe zarządy lasów państwowych oraz przedsiębiorstwa do zadań szczególnych w zakresie gospodarstwa leśnego⁴⁸. Były to przedsiębiorstwa Lasów Państwowych, które miały działać w ramach narodowych planów gospodarczych na zasadach rozrachunku gospodarczego.

W związku z kolejną zmianą organizacyjną w obszarze działania państwowego gospodarstwa leśnego utworzono osobę prawną Lasy Państwowe⁴⁹ jako jednostkę działającą według zasad „rozrachunku gospodarczego”. Zakres tych działań określać miały przepisy szczególne. Struktura organizacyjna Lasów Państwowych składała się z tzw. jednostek grupowych, które tworzyły przedsiębiorstwa okręgowych zarządów lasów państwowych oraz przedsiębiorstwa do zadań szczególnych w zakresie gospodarstwa leśnego. Poza jednostkami grupowymi w skład struktury organizacyjnej Lasów Państwowych wchodziły tzw. inne podporządkowane jednostki organizacyjne oraz Naczelny Zarząd Lasów Państwowych.

Kolejny akt prawny nakreślał produkcyjny charakter lasów państwowych. Ustawa z 14 czerwca 1960 r. o zagospodarowaniu lasów i nieużytków niestanowiących włas-

⁴⁶ Ustawa z 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym, Dz.U. 1949, nr 63, poz. 494.

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z 30 sierpnia 1956 r. w sprawie organizacji i zakresu działania przedsiębiorstw lasów państwowych, Dz.U. nr 48, poz. 215.

⁴⁸ Rozporządzenie z 17 grudnia 1959 r. w sprawie organizacji i zakresu działania przedsiębiorstw lasów państwowych, Dz.U. 1960, nr 2, poz. 13.

⁴⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 grudnia 1968 r. w sprawie przedsiębiorstw Lasów Państwowych oraz jednostki grupującej te przedsiębiorstwa, Dz.U. 1969, nr 1, poz. 3.

ności państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych⁵⁰ podporządkowała zagospodarowanie lasów funkcji produkcyjnej. Można więc dostrzec pewną konsekwencję prawodawcy w zakresie dbania o pełną produktywność lasów jako źródła surowca dla gospodarki kraju.

Nadmienić wypada, że ustawa z 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa⁵¹ nakazywała zagospodarowanie lasów w sposób zapewniający ich produktywność oraz zdolność do spełniania funkcji ochronnych, zdrowotnych i kulturalnych. Zatem dopiero w akcie prawnym dotyczącym lasów niepaństwowych zarysowuje się pewne dążenie ustawodawcy do zachowania równowagi między realizacją celów gospodarczych a celami ochrony lasu (ma być zachowana jednocześnie produktywność i zdolność do spełniania funkcji ochronnych). Jednak stan takiej deklaratoryjnej równowagi w akcie prawnym nie musi oznaczać równowagi faktycznej, tak jak nie będzie jej między zagospodarowywaniem lasów w sposób zapewniający ich produktywność a dążeniem do tego, by jednocześnie zapewnić zdolność do spełniania przez las funkcji zdrowotnych i kulturalnych. Na marginesie można dodać, że Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego jako naczelny organ administracji państwowej w zakresie nadzoru nad zagospodarowaniem lasów swoje zadania na mocy tej ustawy wykonywał poprzez Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych.

Warto odnotować, że problematyka ochrony gruntów leśnych została połączona w ustawie z 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów⁵² z zagadnieniami dotyczącymi gruntów rolnych. Wydaje się, że ustawodawca uważał, że ustawodawstwo ochronne gruntów winno wspierać cele gospodarcze korzystne dla rozwoju gospodarki. Pogląd ten był także aktualny nie tylko w 1982 r.⁵³, ale i obecnie. Ochrona lasów podlegała różnym regulacjom⁵⁴.

W kolejnych aktach prawnych nastąpiło zniesienie urzędu Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego⁵⁵, a następnie jego kompetencje rozdzielono między Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, któremu przyznano kompetencje w zakresie gospodarki leśnej, i Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, któremu przyznano kompetencje w zakresie ochrony przyrody. Jak widać, prawodawca uznał, że zadania z zakresu gospodarki leśnej i zadania z zakresu ochrony przyrody powinny być realizowane w ramach dwóch różnych resortów.

⁵⁰ Dz.U. nr 29, poz. 166.

⁵¹ Dz.U. nr 48, poz. 282.

⁵² Dz.U. nr 27, poz. 249.

⁵³ Ustawa z 24 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. nr 11, poz. 79.

⁵⁴ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. nr 3, poz. 6; rozporządzenie Rady Ministrów z 15 października 1980 r. w sprawie szczególnych zasad ochrony lasów przed szkodliwym oddziaływaniem gazów i pyłów, Dz.U. nr 24, poz. 100. Nie ulega wątpliwości, że wspomniane rozporządzenie chroniło głównie potencjał gospodarczy (produkcyjny) lasu, jedynie zaś dodatkowo miało zapobiegać ograniczeniu funkcji „ochronnych i socjalnych lasu”.

⁵⁵ Ustawa z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji i zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, Dz.U. nr 50, poz. 262.

Jak pisano o ustawie o lasach, był to pierwszy akt prawny, który w okresie powojennym wprowadził „model leśnictwa wielofunkcyjnego” i wdrażał ideę zrównoważonego rozwoju⁵⁶. Niewątpliwie wejście w życie obowiązującej ustawy o lasach stanowiło początek nowego etapu w funkcjonowaniu administracji leśnej i realizacji gospodarki leśnej w lasach Skarbu Państwa. W momencie wejścia w życie nowego aktu prawnego można było żywić daleko idące oczekiwania w zakresie wprowadzenia nowego modelu zarządzania lasami pod względem zabezpieczenia w lasach państwowych tego, co jest najbardziej wartościowe. W szczególności w dziejach regulacji prawnej lasów państwowych miał zakończyć się okres dominacji funkcji produkcyjnej nad innymi funkcjami.

2. Sytuacja prawno-organizacyjna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Organizację PGL LP regulują przepisy art. 32–35 ustawy o lasach. Zgodnie z nimi Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. W skład Lasów Państwowych wchodzi takie jednostki organizacyjne, jak: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa oraz inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Jednostki organizacyjne, takie jak regionalne dyrekcje, tworzy, łączy, dzieli, likwiduje oraz określa ich zasięg terytorialny w drodze rozporządzenia – minister właściwy do spraw środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego⁵⁷. Natomiast nadleśnictwa tworzy, łączy, dzieli, likwiduje oraz określa ich zasięg terytorialny Dyrektor Generalny, na wniosek dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych⁵⁸. Zgodnie z art. 44 ustawy o lasach,

⁵⁶ A. Stetkiewicz et al., *Nowa ustawa, współczesne leśnictwo lata 1989–2009*, w: *Z dziejów Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu 1925–2010*, pod red. T. Chrzanowskiego, Toruń 2010, s. 261 i n.

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 30 stycznia 2004 r. w sprawie zasięgu terytorialnego niektórych regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, Dz.U. 2004, nr 20, poz. 191 ze zm. Wykaz jednostek organizacyjnych określiło zarządzenie nr 44 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 6 października 2016 r. w sprawie ustalenia wykazu innych jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nieposiadających osobowości prawnej o zasięgu krajowym i regionalnym, Biuletyn Informacyjny LP 2016, poz. 159. Zasięg terytorialny regionalnych dyrekcji LP reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z 30 stycznia 2004 r. w sprawie zasięgu terytorialnego niektórych regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, Dz.U. nr 20, poz. 191 ze zm.

⁵⁸ Zarządzenie nr 9 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 3 marca 2014 r. w sprawie określania zasięgu terytorialnego, przebiegu granic oraz nazw nadleśnictw ER-0151-2/14, Biuletyn Informacyjny LP 2014, nr 4, poz. 20; zob. np. zarządzenie nr 13 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 24 lutego 2004 r. w sprawie zmian w powierzchni i zasięgach terytorialnych niektórych nadleśnictw i obrębów leśnych w Regionalnych Dyrekcjach Lasów Państwowych: Katowice, Łódź, Piła i Poznań, OR-0151-1/2004, Biuletyn Informacyjny LP 2004, nr 2, poz. 14.

minister właściwy do spraw środowiska, mając na uwadze stworzenie optymalnych warunków organizacyjnych do prawidłowej realizacji zadań przez Lasy Państwowe, w drodze zarządzenia nadał statut Lasom Państwowym, określając w nim w szczególności zasady i tryb działania oraz organy wewnętrzne⁵⁹.

Sytuacja prawna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe była już przedmiotem zainteresowania w literaturze prawniczej⁶⁰. Zwłaszcza powołane rozwiązania prawne były poddane analizie dogmatycznej⁶¹. Przede wszystkim utrwalony jest pogląd, że wspomniany podmiot nie posiada statusu odrębnego od Skarbu Państwa w zakresie uprawnień i obowiązków określonych przepisami, nie jest też ułomną osobą prawną, a jednostki organizacyjne PGL LP nie są zaliczane do administracji publicznej⁶². W istocie to Skarb Państwa reprezentowany przez właściwe jednostki organizacyjne PGL LP występuje w obrocie prawnym, w szczególności w postępowaniach sądowych, administracyjnych i sądownoadministracyjnych jako podmiot (strona), z pewnymi wyjątkami, gdy PGL LP nie działa w sferze reprezentacji Skarbu Państwa (np. w sprawach z zakresu prawa pracy pracodawcą są jednostki organizacyjne PGL LP).

Wśród prezentowanych poglądów przedstawicieli różnych nauk nie brakuje krytyki pod adresem rozwiązań kształtujących scentralizowaną organizację PGL LP i postulatów zmiany na przykład w „korporację prawa publicznego”, tj. spółkę Skarbu Państwa⁶³. Wiele uwag we wskazanym zakresie sformułowano w *Materiałach z prac nad NPL*, gdzie podniesiono nadmierne rozproszenie i brak przejrzystości regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania Lasów Państwowych, a także sformułowano postulat wyposażenia instytucji PGL LP w osobowość prawną czy rozważenia otwarcia się na „nową formę organizacyjno-prawną”, w tym również w sposobie zarządzania lasami⁶⁴.

Dla statusu prawnego PGL LP reprezentującego Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia nie jest bez znaczenia „forma”, w jakiej państwo działa w sferze majątku. Jak już wspomniano, Lasy Państwowe są jedynie „zarządcą nieruchomości”, choć wykonują także inne czynności⁶⁵. W istocie to Skarb Państwa „sprawuje zarząd swoimi lasami za pomocą powołanej w tym celu w ustawie państwowej jednostki organizacyjnej⁶⁶. Z. Truszkiewicz stwierdził, że zarząd „lasami” sprawowany przez PGL LP

⁵⁹ Szczegółową strukturę organizacyjną, zasady funkcjonowania i zakres działania komórek organizacyjnych biura Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych określiło zarządzenie nr 33 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 19 maja 2014 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, Biuletyn Informacyjny LP 2014, poz. 45 ze zm.

⁶⁰ Por. np. A. Habuda, W. Radecki, *Zarządzanie lasami...*, s. 263 i n.

⁶¹ Np. W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex, uwagi autora do art. 32 ustawy o lasach.

⁶² Ibidem, s. 265 i 269 i powołana tam literatura; por. M. Tyburek, *Status prawny...*, s. 118; B. Rakoczy, *Ustawa o lasach...*, s. 167; A. Habuda, W. Radecki, *Zarządzanie lasami*, s. 269.

⁶³ Przeciwno takim rozwiązaniom opowiadają się A. Habuda, W. Radecki, *Zarządzanie lasami*, s. 266.

⁶⁴ Np. pogląd K. Tomaszewskiego, M. Geszprycha, w: *Materiały z prac nad NPL*, s. 164–166.

⁶⁵ S. Rudnicki, *Mienie*, s. 166 i n.

⁶⁶ Ibidem, s. 731.

opiera się na publicznoprawnych instrumentach oddziaływania na gospodarowanie lasami⁶⁷. Istotnie, według wspomnianego już art. 4 ust. 1 ustawy o lasach PGL LP sprawuje „zarząd lasami”, a wedle art. 32 ust. 1 powołane jest do „reprezentacji Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia”⁶⁸.

Już w tym miejscu rysuje się swoista niezbędna zależność między sprawnością organizacyjną, funkcjonalną i prawną PGL LP a efektywnością zarządu, którą określa się zrównoważonym zarządem lasami⁶⁹. Zarząd lasami pełnić ma bowiem rolę służebną wobec mienia Skarbu Państwa w sferze wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych, a także gospodarowania nim. Przede wszystkim jednak ma on realizować cele płynące z „misji” samej organizacji, osadzonej w szerokim kontekście ustrojowym państwa, kształtowanym aktami prawnymi najwyższej rangi, takimi jak Konstytucja RP oraz traktaty międzynarodowe. W orzecznictwie sądowym, w przedmiocie natury prawnej zarządu lasami sprawowanego przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, NSA wyraził pogląd, że zarząd, o którym mowa w ustawie o lasach, nie jest tożsamy z trwałym zarządem, o którym mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami⁷⁰.

Powyższe ustalenia nasuwają naturalne pytanie o to, jak w porównaniu z innymi podmiotami sprawującymi zarząd majątkiem Skarbu Państwa – przedstawia się status prawny PGL LP. Chodzi w szczególności o porównanie z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa⁷¹ (a wcześniej Agencją Nieruchomości Rolnych). Zważywszy na to, że KOWR jest państwową osobą prawną będącą agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷², co wynika także z przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷³, już w tym miejscu należy odnotować istotną różnicę w zakresie statusu prawnego obu podmiotów. PGL LP, jak wspomniano powyżej, w istocie nie posiada odrębnej od Skarbu Państwa podmiotowości. PGL LP nie jest także związane ze Skarbem Państwa stosunkiem powiernictwa, jak było w przypadku ANR⁷⁴, trudno także uznać PGL LP za „agencję typu majątkowego”⁷⁵. Zatem PGL LP nie przypomina także innych „instytucji” powołanych przez ustawodawcę do zarządzania mieniem Skarbu Państwa, np. zasobami

⁶⁷ Z. Truszkiewicz, *Powierzenie gospodarowania...*, s. 325.

⁶⁸ Art. 32 ust. 1 ustawy o lasach.

⁶⁹ Por. J. Smyle, S. Collins, *Rethinking forest regulations. Overcoming the challenges of regulatory reform*, Mega Florestais, April 2016, s. 1–8, https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2016/07/RethinkingForest_final-2.pdf, dostęp 15 grudnia 2018.

⁷⁰ Wyrok NSA w Warszawie z 29 kwietnia 2011 r., I OSK 1016/10, Lex nr 1080847.

⁷¹ Ustawa o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa z 17 lutego 2017 r., t.j. Dz.U. 2018, poz. 1154 (dalej jako: ustawa o KOWR; a odpowiednio Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – dalej jako: KOWR).

⁷² Dz.U. 2017, poz. 2077 oraz 2018, poz. 62.

⁷³ Art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1182.

⁷⁴ Por. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 38 i n.

⁷⁵ Ibidem.

wodnymi⁷⁶. W regulacji prawnej występują istotne różnice dotyczące statusu prawnego tych podmiotów, mimo że można odnotować podobieństwo w zakresie regulacji dotyczących instrumentów zarządzania lasami i zasobami wodnymi.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, działając poprzez swoje jednostki, reprezentuje Skarb Państwa we wskazanym powyżej zakresie, a zatem nie działa we własnym imieniu, ale jako Skarb Państwa i na jego rzecz. Podkreślenia wymaga, iż PGL LP pozostaje związane zasadami zarządzania mieniem państwowym określonymi przez ustawodawcę, a w szczególności zasadą, że mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych, a także że mieniem państwowym zarządza się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności⁷⁷. Prezentowane w literaturze poglądy dotyczą zatem różnych aspektów organizacji i funkcjonowania PGL LP, dlatego trudno jest je uporządkować według jednego wspólnego kryterium oceny konstrukcji PGL LP. Zatem szczególnie zasadne wydaje się podjęcie próby uwypuklenia w strukturze organizacji PGL LP jego cech charakterystycznych pod względem adekwatności do funkcji (misji), jakie w świetle ustawodawstwa instytucja ta winna realizować.

Dlatego wskazuje się, że PGL LP i jednostki organizacyjne nie mają własnych zadań ani celów, a ich istnienie i działanie wiążą się z reprezentacją Skarbu Państwa w zakresie „umocowania” określonego ustawą oraz zarządem mieniem Skarbu Państwa⁷⁸. Podstawa reprezentacji PGL LP wynika zatem z ustawy, co przypomina przedstawicielstwo ustawowe, o jakim mowa w art. 96 k.c. Z kolei nazwa użyta przez ustawodawcę: „Państwowe Gospodarstwo Leśne” z jednej strony nawiązuje do rolnictwa, a z drugiej – do leśnictwa. Odniesienia do rolnictwa można upatrywać w użyciu terminu „gospodarstwo”, które jest charakterystyczne dla działalności rolniczej, choć w skład gospodarstwa w rozumieniu art. 55³ k.c. wchodzić muszą grunty rolne⁷⁹, a ewentualnie dodatkowo grunty leśne⁸⁰. W wyrażeniu „Lasy Państwowe” chodzi w istocie o własność państwa dotyczącą lasów. Ustawodawca posłużył się w ustawie o lasach terminem „jednostki organizacyjne” PGL LP, który używany bywa w różnych znaczeniach⁸¹, w tym w art. 33¹ § 1 k.c.⁸² W ustawie o lasach wyrażenie

⁷⁶ Zob. art. 239 ust. 1 Prawa wodnego. Podmiotem zarządzającym wodami jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które jest państwową osobą prawną.

⁷⁷ Art. 4 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

⁷⁸ Por. J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 130 i n.

⁷⁹ R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 39 i n.

⁸⁰ Postanowienie SN z 14 lipca 1999 r., II KKN 433/98, Legalis.

⁸¹ Por. A. Szewc, *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2005, z. 3, s. 105 i n.; B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. 34, 2015, s. 67 i n.; por. także A. Powierza, *Jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną*, Studia i Materiały. Wydział Zarządzania. Uniwersytet Warszawski 2005, nr 1, s. 35 i n., http://www.sim.wz.uw.edu.pl/sites/default/files/artykuly/sim_2005_1_powierza.pdf, dostęp 8 grudnia 2016; por także wyrok WSA we Wrocławiu z 26 października 2006 r., IV SA/Wr 514/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/047859AEB6>, dostęp 8 grudnia 2016.

⁸² Na temat jednostek organizacyjnych zob. więcej: P. Sobolewski, *Komentarz do art. 331 KC*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Osajdy, stan prawny 2017, Legalis, art. 33¹; III. 5.

„jednostki organizacyjne” powinno być odnoszone do DGLP, regionalnych dyrekcji LP, nadleśnictw, innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Ustawodawca nie przyznał jednak tym jednostkom zdolności prawnej.

Należy wskazać, że status jednostek PGL LP jest zróżnicowany w poszczególnych obszarach regulacji. Ponieważ do PGL LP należy jedynie reprezentacja Skarbu Państwa, to podmiotem praw i obowiązków będzie w zasadzie zawsze Skarb Państwa w stosunkach, jakie nawiąże poprzez swojego „reprezentanta”. Zgodnie z art. 34 k.c. Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych⁸³. Stąd PGL LP i jego jednostki nie mają jakiegoś „odrębnego” statusu od Skarbu Państwa. Stroną stosunków prawnych z reguły będzie więc Skarb Państwa reprezentowany przez właściwą jednostkę organizacyjną wchodzącą w skład LP, tj. Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych i nadleśnictwa. Nadleśniczy danego nadleśnictwa kieruje nim jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych oraz reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie swojego działania (art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o lasach).

W postępowaniach cywilnych czynności procesowe podejmować będzie zatem odpowiednio reprezentant danej jednostki organizacyjnej PGL LP, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, np. nadleśniczy, dyrektor RDLP lub DGLP (art. 67 § 2 k.p.c.⁸⁴). Nie oznacza to, że podmioty te działają jako *statio fisci* Skarbu Państwa⁸⁵, choć można spotkać i takie stanowiska⁸⁶. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że stroną procesu w sprawach cywilnych jest Skarb Państwa reprezentowany przez nadleśniczego właściwego nadleśnictwa⁸⁷.

Gdy chodzi o status jednostek PGL LP w postępowaniach administracyjnych, należy wskazać, że „gospodarowanie i reprezentacja”, o których mowa w przepisach art. 32 ustawy o lasach, odnoszą się także do postępowań administracyjnych i udziału w postępowaniach dotyczących nieruchomości objętych zarządem⁸⁸. Z drugiej strony wyrażony został pogląd, że jednostki organizacyjne LP wykonują funkcje administracyjne, a zatem można je określić podmiotami administrującymi⁸⁹, jednakże – jak wspomniano – nie administracją publiczną. Trudno jest jednak nie dostrzec pewnej zbieżności cech jednostek organizacyjnych PGL LP z cechami administracji

⁸³ Por. A. Kidyba, w: *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2014, s. 15–16. Autor podnosi, że dylematem jest forma prawna, w jakiej państwo może uczestniczyć w działalności gospodarczej, a także skala zaangażowania państwa w procesy gospodarcze.

⁸⁴ Ustawa z 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1360.

⁸⁵ Wyrok SA w Białymstoku z 10 kwietnia 2013 r., I ACa 26/13, Legalis.

⁸⁶ Por. W. Szydło, *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010, s. 361.

⁸⁷ Wyrok SN z 6 lipca 2011 r., I CSK 582/10, Legalis; por. także uchwała SN (7) z 14 października 1994 r., III CZP 16/94, Legalis.

⁸⁸ Por. wyrok WSA w Krakowie z 12 maja 2008 r., II SA 839/07, Lex.

⁸⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 5 grudnia 2006 r., IV SA/GI 1094/06, Legalis.

publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, określonymi w doktrynie⁹⁰. Wydaje się, że jednostki organizacyjne LP spełniają większość przesłanek wskazywanych dla organu administracji według Kodeksu postępowania administracyjnego, takich jak: wyodrębnienie organizacyjne, działanie w imieniu państwa i na rzecz państwa, umocowanie do stosowania środków władczych oraz działanie w zakresie przyznanych kompetencji⁹¹. Wprawdzie występuje w ich przypadku wyodrębnienie organizacyjne, ale jedynie w granicach reprezentacji Skarbu Państwa. Spełnione są także, jak się wydaje, choć nie we wszystkich sferach działania PGL LP, pozostałe cechy organu administracji zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, takie jak: działanie w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, umocowanie do stosowania środków władczych oraz działanie w ramach przyznanych kompetencji⁹², ale pamiętać trzeba, że odnoszenie tego pojęcia do terminu „organ administracji publicznej” występującego w innych aktach prawnych nie zawsze będzie prawidłowe⁹³.

Termin „organ administracyjny” rozumiany jest w piśmiennictwie szeroko, chodzi bowiem o każdy podmiot, który prowadzi postępowanie, a także w imieniu administracji wydaje decyzje, postanowienia i zarządzenia porządkowe itp.⁹⁴ Obecnie doktrynalne ujęcia administracji publicznej odchodzą od ujęć traktujących władztwo administracyjne jako kluczową cechę administracji publicznej – na rzecz administracji świadczącej, np. „administracja publiczna jawi się jako ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną”⁹⁵.

Użyte w powołanych przepisach ustawy o lasach terminy „gospodarowanie gruntami i innymi nieruchomościami” oraz „reprezentacja” odnoszą się także do udziału w postępowaniach podatkowych dotyczących nieruchomości objętych zarządem, co wynika między innymi z art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 4 ustawy o lasach. Ponieważ to na jednostkach organizacyjnych PGL LP między innymi spoczywa obowiązek podatkowy w zakresie podatku leśnego od lasów pozostających w zarządzie PGL LP (art. 2 ust. 2 ustawy o podatku leśnym) oraz zgodnie z art. 3 ust. 2 (ustawy o opłatach i podatkach lokalnych), obowiązek podatkowy

⁹⁰ Organem administrującym jest „każdy podmiot, któremu prawo przyznaje funkcje administrowania, lub któremu prawo stwarza podstawy dla przydania funkcji administrowania”; J. Boć, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1994, s. 76; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, Legalis, 2014, art. 1, nb. 8.

⁹¹ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis, art. 1 II, nb. 14.

⁹² Np. kompetencje dyrektorów RDLP określone w art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁹³ Por. K. Wąsowski, w: *Kodeks postępowania administracyjnego*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Legalis 2017, art. 1 B. II, 20.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Z. Niewiadomski, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, Legalis, rozdz. I, § 4 pkt III.

dotyczący przedmiotów opodatkowania będących w zarządzie PGL LP ciąży między innymi, odpowiednio, na jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, faktycznie władających nieruchomościami lub obiektami budowlanymi – stwierdzić więc należy, że jednostki organizacyjne PGL LP posiadają określoną legitymację do bycia stroną w postępowaniach dotyczących podatku leśnego czy ewentualnie od nieruchomości. Jednostki PGL LP są także podatnikiem podatku od towarów i usług w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej⁹⁶.

Kolejnym zagadnieniem związanym z tematyką statusu prawnego PGL LP jest ustalenie, czy jednostkom organizacyjnym PGL LP realizującym gospodarkę leśną można przypisać status przedsiębiorcy. W tym względzie punktem odniesienia mogą być przepisy różnych aktów prawnych. W szczególności w świetle Prawa przedsiębiorców jednostki organizacyjne PGL LP mogą mieć cechy przedsiębiorcy⁹⁷. Co prawda PGL LP nie spełnia formalnych przesłanek definicji bycia przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców, jednakże nie oznacza to, że faktycznie Skarb Państwa nie prowadzi działalności gospodarczej zdefiniowanej w tej ustawie⁹⁸, mimo iż głównym zadaniem jednostek PGL LP jest zarządzanie, ochrona, zagospodarowanie, utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych oraz gospodarowanie zwierzyną, a nie zarobkowa działalność wytwórcza czy handlowa w tym zakresie. Jednostki PGL LP będą także przedsiębiorcą w świetle art. 43¹ k.c., a także ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁹⁹. Ich rola w takim charakterze wypełnia się przy sprzedaży drewna, która podlega wspomnianym przepisom.

3. Charakterystyka zadań i kompetencji w sferze zarządu lasami Skarbu Państwa

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, organizacja PGL LP jest trójśczeblowa. Charakteryzuje ją prawna dekoncentracja zadań i kompetencji przypisanych poszczególnym jednostkom – nadleśnictwom, regionalnym dyrekcjom i Dyrekcji Generalnej LP¹⁰⁰. Wspomniany ustawowy przydział zadań jednostek organizacyjnych PGL LP i ich „reprezentantom” (dyrektorom regionalnym, nadleśniczym) jest identyczny dla tych jednostek pod względem prawnym w skali całego kraju, określają je zwłaszcza przepisy ustawy o lasach, jednakże w wymiarze terytorialnym zamyka się w granicach poszczególnych nadleśnictw i regionalnych dyrekcji w skali kraju.

⁹⁶ Wyrok NSA z 7 lutego 2017 r., I FSK 1019/15, Legalis; por. także J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 132 i n.

⁹⁷ Por. G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009, Lex.

⁹⁸ Por. postanowienie SA we Wrocławiu z 23 kwietnia 2012 r., I ACz 709/12, Legalis.

⁹⁹ E. Stawicki, *Komentarz do art. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. E. Stawickiego, Warszawa 2016, Lex.

¹⁰⁰ Podział: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 133.

Wspomniana dekoncentracja ma niewątpliwie także faktyczny charakter w sferze wewnętrznej organizacji PGL LP. Chodzi o przyznawanie kompetencji bądź zadań aktami o charakterze wiążącym jednostki wewnątrz PGL LP w trójstopniowej strukturze. W szczególności w myśl § 6 zd. drugie Statutu PGL LP Dyrektor Generalny wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące w LP¹⁰¹. Natomiast dyrektor regionalny wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące na obszarze regionalnej dyrekcji (§ 17 Statutu PGL LP). Takie same akty wydaje nadleśniczy, które to akty analogicznie do powyższych przypadków obowiązują na terenie nadleśnictw (§ 22 Statutu PGL LP).

Przed wszystkim jednak należy rozważyć podział zadań, kompetencji i odpowiedzialności za ich realizację pomiędzy poszczególnych reprezentantów jednostek organizacyjnych PGL LP, a także ich relacje w trójstopniowej strukturze. W szczególności należy mieć na uwadze kierownictwo i nadzór Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, który kieruje lasami przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji LP w zakresie wskazanym w art. 33 ustawy o lasach. Kierownictwo oznacza typową sytuację administracyjnoprawną organu administrującego, który może w jej ramach stosować liczne i różnorodne władcze środki oddziaływania wobec podmiotów administrowanych, niekorzystających z prawnie zapewnionej samodzielności. Środki te nie muszą być określone ustawowo, choć nie mogą być z ustawą sprzeczne, a ich dobór zależy od woli organu sprawującego kierownictwo¹⁰². Gdy chodzi „środki kierowania i nadzoru”, to zarówno w obrębie kierownictwa, jak i w obrębie nadzoru mogą występować liczne i różnorodne środki oddziaływania, przy czym cechą nadzoru jest możliwość sięgania do władczych środków działania, na podstawie przepisów prawa, a po stronie kierownictwa nie zachodzi takie ograniczenie¹⁰³.

Dyrektor Generalny koordynuje i nadzoruje działalność dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz kierowników ich innych jednostek organizacyjnych o zasięgu krajowym, a ponadto powołuje i odwołuje zastępców Dyrektora Generalnego w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, Głównego Inspektora Straży Leśnej, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu krajowym. W opisanych relacjach występuje hierarchiczne podporządkowanie regionalnego dyrektora, kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu krajowym – Dyrektorowi Generalnemu¹⁰⁴. Między wskazanymi podmiotami zachodzi zatem relacja hierarchii, koordynacji i nadzoru.

Należy także podkreślić, że zakres zarządu oraz reprezentacji sprawowany przez Dyrektora Generalnego oraz dyrektora regionalnego dotyczy jedynie gruntów i innych nieruchomości, które są wydzielone z bezpośredniego zarządu nadleśnictwa oraz służą potrzebom, odpowiednio, Dyrekcji Generalnej lub dyrekcji regionalnej, dlatego sprawowanie zarządu przez Dyrektora Generalnego lub dyrektora

¹⁰¹ Zob. np. zarządzenie nr 22 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 21 kwietnia 2016 r., OR.013.13.2016, Biuletyn Informacyjny LP 2016, nr 6, s. 11.

¹⁰² Por. W. Góralczyk, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, Lex.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ A. Habuda, W. Radecki, *Zarządzanie lasami*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa, s. 272.

regionalnego wystąpi wówczas, gdy określony składnik majątkowy zostanie wyłączony z bezpośredniego zarządu wykonywanego przez nadleśniczego¹⁰⁵.

Gdy chodzi o sytuację prawną dyrektora regionalnego LP, należy wskazać, że w zakresie, w jakim inicjuje on, koordynuje oraz nadzoruje działalność nadleśniczych i kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym, a także powołuje i odwołuje zastępców dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (w uzgodnieniu z Dyrektorem Generalnym), nadleśniczych, kierowników jednostek organizacyjnych wymienionych w przepisie – można mówić o istnieniu relacji koordynacji i nadzoru w sensie administracyjnoprawnym. Dyrektor regionalny i nadleśniczy pozostają w stosunku nadzoru w zakresie działalności nadleśniczego, co jednak nie przeczy określonej ustawowo samodzielności nadleśniczego. W zakresie prowadzenia gospodarki leśnej nie istnieje jednak podległość służbowa nadleśniczego dyrektorowi regionalnemu i Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych i tym samym dyrektorzy ci nie są uprawnieni w świetle przepisów ustawy o lasach do wydawania nadleśniczemu wiążących poleceń co do sposobu prowadzenia gospodarki leśnej¹⁰⁶. Faktycznie jednak kierownictwo pozwala wymienionym kierownikom podporządkowywać działanie nadleśniczego we wskazanym zakresie. W praktyce nadleśniczowie zobowiązani są do stosowania wielu wytycznych i zarządzeń Dyrektora Generalnego, mimo swojej ustawowej „samodzielności”.

Dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, zgodnie z ustawą o lasach, w szczególności zarządza gruntami i innymi nieruchomościami nabytymi lub wydzielonymi z bezpośredniego zarządu nadleśnictwa na potrzeby regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a także inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność nadleśniczych i kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym; organizuje wspólne przedsięwzięcia nadzorowanych jednostek organizacyjnych w zakresie ochrony lasu i racjonalnej gospodarki leśnej; a także dysponuje środkami finansowymi wydzielonymi na wyrównywanie niedoborów środków w poszczególnych nadleśnictwach, wynikających ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej.

Biorąc pod uwagę zadania w sferze gospodarki leśnej określone w ustawie o lasach (art. 35 ust. 1), można stwierdzić, że ustawodawca przeniósł ciężar odpowiedzialności za stan lasu i realizowaną w nim gospodarkę leśną na nadleśniczego. Nadleśniczy na podstawie planu urządzenia lasu prowadzi bowiem „samodzielnie” gospodarkę leśną, którą nadzoruje minister ds. środowiska (np. zatwierdza i nadzoruje wykonanie planów urządzenia lasu na podstawie art. 22 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o lasach). Wyróżniona zatem została niezależność nadleśniczego w zakresie gospodarki leśnej. W zakresie uprawnień nadleśniczego mieści się także reprezentacja Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie swojego działania oraz kierownictwo dotyczące nadleśnictwa jako podstawowej jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych¹⁰⁷.

¹⁰⁵ M. Tyburek, *Status prawny...*, s. 118.

¹⁰⁶ Tak np. B. Rakoczy, *Ustawa o lasach...*, s. 167.

¹⁰⁷ Por. także postanowienie SN z 14 października 2015 r., V CZ 53/15, Legalis.

Nadleśnictwa są podstawową jednostką organizacyjną PGL LP, najważniejszą w sferze gospodarki leśnej. Nadto nadleśniczy „bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych”. Użycie w przepisie terminu „bezpośrednio” oznacza, że w sferze zastrzeżonej dla nadleśniczego w omawianym zakresie nie ma miejsca na jakieś pośrednie formy zarządzania, z udziałem ewentualnie innych podmiotów, choć w niektórych przypadkach zarządu mieniem Skarbu Państwa wymagana jest zgoda Dyrektora Generalnego (np. art. 37 ust. 1 ustawy o lasach) lub regionalnego dyrektora LP (art. 39). Zasadniczo zadania niezastrzeżone dla innych jednostek PGL LP wykonują i realizują nadleśniczy i nadleśnictwo, skoro nadleśnictwo ma status podstawowej jednostki w strukturze PGL LP¹⁰⁸.

Nadleśniczy został wyposażony w prawo do powoływania i odwoływania zastępców nadleśniczego, głównego księgowego nadleśnictwa, inżyniera nadzoru oraz leśniczego. Są to uprawnienia pozwalające na właściwy dobór personelu. Nadleśniczy realizują także prawa i obowiązki pracodawców, z uwzględnieniem zwłaszcza przepisów prawa pracy, regulaminów pracy oraz PUZP, a także zakładowych układów, albowiem nadleśniczy zatrudnia i zwalnia pracowników, a także wykonuje zadania z zakresu inicjowania, koordynowania oraz nadzorowania działalności pracowników.

Powyższe ustalenia pozwalają sformułować wniosek, że w zakresie realizacji gospodarki leśnej ustawodawca obarczył odpowiedzialnością nadleśniczych, co oznacza decentralizację organizacji PGL LP. W przepisach ustawy o lasach widoczna jest „podmiotowość nadleśnictwa” w zakresie obowiązków i uprawnień dotyczących gospodarki leśnej związanych z zadaniami dotyczącymi tej gospodarki. Nie chodzi jednak o podmiotowość publicznoprawną, gdyż nadleśnictwa, mimo ustawowo określonej odrębności, działają w ramach podmiotowości Skarbu Państwa.

Nadzór nad realizacją zadań jednostek PGL LP sprawuje minister do spraw środowiska, a zatem organ administracji rządowej, który powołuje i odwołuje Dyrektora Generalnego LP. Funkcja ta wiąże się zatem z polityką realizowaną przez dany rząd w określonym czasie. Wiele decyzji o strategicznym znaczeniu dla całej organizacji i działalności PGL LP zapada na szczeblu centralnym. W zakresie zarządu nieruchomościami – nabycie lasu, gruntu przeznaczonego do zalesienia lub innej nieruchomości (art. 37 ust. 3 ustawy o lasach), a także ich zbycie wymagają pisemnej zgody Dyrektora Generalnego LP (art. 38 ust. 2 ustawy o lasach). Również zamiana wymaga zgód odpowiednio dyrektora regionalnego lub Generalnego (art. 38e ustawy o lasach). Z kolei w przypadkach „sprzedaży nieruchomości podyktowanej ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa”, wymagana jest zgoda ministra ds. środowiska (art. 38 ust. 2 ustawy o lasach).

Zatem podstawowym aktem prawnym dla funkcjonowania PGL LP są przepisy ustawy o lasach. Z kolei ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nadała lasom państwowym status „strategicznego zasobu kraju”, którego zarządzanie podporządkowane zostało kilku zasadom związanym

¹⁰⁸ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach...*, s. 167.

z „narodowym” charakterem tych dóbr, np. zasadzie gospodarowania lasami państwowymi zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego, w tym przestrzegania obowiązku utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobu, jakim jest las, uznanego przez ustawodawcę w tym akcie za „odnawialny”. Gdy chodzi o prawną regulację dotyczącą ochrony przyrody, wskazać należy, że na PGL LP nałożone zostały różnorodne obowiązki związane z ochroną indywidualną gatunków grzybów, roślin i zwierząt oraz ograniczenia prowadzenia gospodarki leśnej wynikające z funkcjonowania obszarów ochronnych. Zadania i kompetencje kierowników jednostek PGL LP kształtują także inne akty prawne, w tym przepisy ustawy o ochronie gruntów leśnych oraz rekultywacji i poprawiania ich wartości użytkowej, przepisy Prawa łowieckiego (w zakresie udziału PGL LP w kształtowaniu szeroko rozumianej gospodarki łowieckiej).

4. Misja i funkcje Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Próbę rekonstrukcji misji PGL LP wypada rozpocząć od objaśnienia słowa „misja”, które oznacza „posłannictwo, ważne odpowiedzialne zadanie do spełnienia”¹⁰⁹. W odniesieniu do PGL LP oznaczać to może wykonywanie zadań dla osiągnięcia ważnych dla państwa celów. Niewątpliwie „misja” jest wyrazem oczekiwań, jakie stawia się podmiotowi realizującemu jej założenia.

PGL LP określa swą misję w kilku aspektach – ujęto je w dokumencie Strategii PGL LP na lata 2014–2030, w którym określono misję, wizję i cele strategiczne organizacji PGL LP oraz przedsięwzięcia niezbędne do ich osiągnięcia¹¹⁰. Już w pierwszych zdaniach Strategii wskazano, że „Funkcje przenikają się wzajemnie, tworząc system powiązań warunkujących ich realizację w ramach prowadzonej gospodarki leśnej”. Jednocześnie – jak wynika ze Strategii – ograniczenia wynikające z objęcia ochroną blisko 50% powierzchni zarządzanej przez LP pozwalają wypełniać funkcje przyrodnicze, ale jednocześnie utrudniają realizację funkcji społecznych i gospodarczych.

Wspomniany dokument zakłada, że cele i zadania PGL LP muszą zapewniać „jednoczesną realizację wszystkich funkcji gospodarki leśnej”. Ponadto zakłada „państwowy status i dominującą pozycję oraz samofinansowanie PGL LP w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej, zagwarantowaną przepisami ustawy o lasach”, jako swoją „szansę”¹¹¹. Jak wynika ze Strategii PGL LP, rolą tej organizacji jest zapewnienie trwałości lasów jako najważniejszego zasobu środowiska, dostępności lasów dla społeczeństwa oraz istotnego wkładu LP w rozwój gospodarki¹¹². W omawianym dokumencie podczas charakteryzowania swojej misji PGL LP określiło, że oznacza ona, iż „działając w sposób odpowiedzialny, profesjonalny i otwarty, gospodaruje wspólnym

¹⁰⁹ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/misja.html>, dostęp 15 lipca 2018.

¹¹⁰ Strategia PGL LP na lata 2014–2030, Warszawa grudzień 2013, <http://zlpwpr.pl/wp-content/uploads/2014/08/strategia-LP.pdf>, dostęp 19 sierpnia 2018 (dalej jako: Strategia PGL LP).

¹¹¹ Strategia PGL LP, s. 10.

¹¹² *Ibidem*, s. 17 i n.

dobrem – lasami, gwarantując ich trwałość, powiększenie i ochronę zasobów przyrodniczych oraz realizując funkcje lasów zgodnych z oczekiwaniami społeczeństwa i potrzebami gospodarki”. Jednocześnie istotą jego misji jest prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej.

Z kolei zgodnie z wizją funkcjonowania PGL LP w 2030 r. – ma to być „samodzielne i samofinansujące gospodarstwo państwowe, działające w sposób odpowiedzialny, profesjonalny i otwarty na podstawie trójsektorowej struktury organizacyjnej, prowadzące zrównoważoną gospodarkę w lasach będących własnością Skarbu Państwa”. Wspomniana wizja koresponduje z wartościami, które sformułowało PGL LP, tj. odpowiedzialność, profesjonalizm i otwartość. Ponadto w Strategii PGL LP nawiązano do sposobu zarządzania „organizacją”.

Zwrócono również uwagę na potrzebę sprawnego zarządzania, wykorzystania nowoczesnych metod i narzędzi oraz osiągnięcia efektywności ekonomicznej samej organizacji PGL LP, co służyć ma realizacji celów „strategicznych” – realizacji zrównoważonej gospodarki leśnej. Skoro więc misja PGL LP polega przede wszystkim na realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, to zarówno wartości, jakim podporządkowano jego funkcjonowanie, jak i środki działania jednostek PGL LP winny być jej podporządkowane.

Misja, którą winny realizować PGL LP, jest zatem wynikową rozwiązań prawnych przyjętych przez prawodawcę, które mają postać celów, czasami zasad, a także uregulowań o charakterze wewnętrznie wiążących (tzw. korporacyjnych). Gdy chodzi o te pierwsze, koncentrują się one na lasach jako „zasobach” przyrodniczych, a także własnościowych. O zasadach zarządzania lasami mowa będzie w następnych rozdziałach pracy.

Natomiast pojęcie „funkcji” ma różne znaczenia i jest używane w różnych kontekstach¹¹³. Zważywszy na to, że PGL LP sprawuje w pewnym sensie „administrację”, w kwestii pojęcia „funkcji” należy sięgnąć do nauk zajmujących się tym zagadnieniem. Z uwagi jednak na swoisty status prawny PGL LP¹¹⁴ możliwość porównywania dotyczących go rozwiązań prawnych z regulacjami odnoszącymi się do działania organów administracji publicznej pozostaje ograniczona ze względu na brak tożsamości rodzajowej PGL LP i podmiotów administracji publicznej. Dlatego w rozważaniach dotyczących działalności administracyjnej PGL LP i poszukiwania punktu odniesienia w ocenie obejmujących je rozwiązań można jedynie posiłkować się literaturą z zakresu nauk administracji, prawa administracyjnego lub nauk o zarządzaniu.

W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że wyrażenie „administracja” pochodzi z języka łacińskiego i oznacza *ministrare*, *administratio*, *ministrare*, czyli „zarządzać”, „wykonywać”, „służyć i posługiwać”, i jest rozumiane raz jako „działanie”, a innym razem jako „organizacja”, jest więc tożsame na przykład

¹¹³ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 8.

¹¹⁴ Por. W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex, uwagi do art. 32 ustawy o lasach; por. także J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 134.

z zarządzaniem, czy wręcz gospodarowaniem¹¹⁵. Jednocześnie administrację można badać z różnych perspektyw, np. politycznej bądź ekonomicznej¹¹⁶.

W nauce administracji wyróżnia się różne funkcje administracji i klasyfikuje je wedle odpowiednio dobranych kryteriów, np. według sposobu działania administracji wyróżnia się funkcję reglamentacyjno-porządkową, funkcję organizującą i funkcję wykonawczą¹¹⁷. W szczególności H. Izdebski i M. Kulesza wyróżniają dwie kategorie funkcji, pierwsza to funkcje rządzenia i realizacji zadań bieżących, a także funkcja pomocnicza – zarządzanie zasobami organizacji administracyjnej, wywodzone z nauk o zarządzaniu¹¹⁸, a druga wiąże się z funkcjami, które są realizowane na rzecz interesu publicznego, tj. funkcją porządkowo-reglamentacyjną (polityczną), funkcją administracji świadczącej (usługi publiczne), funkcją wykonującą uprawnienia właścicielskie (zarząd majątkiem publicznym), funkcją zarządzania rozwojem¹¹⁹.

W zakresie funkcji PGL LP wypada rozważyć, czy podmiot ten pełni funkcję administracji. W świetle regulacji zarządzania lasami Skarbu Państwa na plan pierwszy wysuwa się połączenie funkcji rządzenia i funkcji o charakterze administracyjnym, co jest cechą administracji centralnej¹²⁰. Tym różni się przyjęty w polskim ustawodawstwie model zarządzania lasami Skarbu od rozwiązań przyjętych w innych państwach, np. w Finlandii czy Szwecji. Najważniejszym z perspektywy misji PGL LP jest obszar realizacji zadań określonych przez ustawodawcę w zakresie zarządzania lasami (zarówno zasobami przyrody, jak i mieniem).

W ramach funkcji porządkowo-reglamentacyjnych wskazać należy zadania Służby Leśnej i Straży Leśnej określone w ustawie o lasach. Generalnie służą one zapobieganiu zagrożeniom dla lasów i ich ochronie, a także zwalczaniu przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz wykonywaniu innych zadań w zakresie ochrony mienia¹²¹. Straży Leśnej przysługują daleko idące uprawnienia, w szczególności: w zakresie nakładania oraz pobierania grzywien, w drodze mandatu

¹¹⁵ Zob. M. Stahl, w: *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 17. Autorka w odniesieniu do organizacji i działań podejmowanych przez organy państwa wyróżnia administrację państwową, a gdy państwo wykonuje swe zadania za pośrednictwem innych podmiotów – jest to już administracja publiczna, która obejmuje administrację państwową.

¹¹⁶ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań administracji państwowej – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 15.

¹¹⁷ Z. Cieślak et al., *Nauka administracji*, pod red. Z. Cieślaka, Warszawa 2012, s. 142.

¹¹⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 101. Autorzy wskazują, że gdy chodzi o organizację administracji publicznej, perspektywą oceny jej racjonalności mogą być funkcje rządzenia związane z programem politycznym partii rządzącej i z realizacją zadań określonych przepisami (w tym zwłaszcza zarząd majątkiem i związane z nim funkcje właścicielskie) oraz zarządzaniem rozwojem (działania planistyczne, koordynacyjne), a także z zarządzaniem zasobami organizacji (chodzi o zasoby materialne, ludzkie, organizacyjne, kompetencyjne).

¹¹⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 143 i 144.

¹²⁰ Ibidem, s. 149.

¹²¹ Art. 45 ustawy o lasach.

karnego, w sprawach i w zakresie określonych odrębnymi przepisami; zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu na obszarach leśnych i wiele innych¹²². Charakterystyczną cechą zadań wykonywanych w ramach funkcji porządkowo-reglamentacyjnej są kompetencje do stosowania środków władczych.

Natomiast poszukując elementów funkcji reglamentacyjnej w regulacji prawnej dotyczącej zarządzania lasami, wskazać należy na regulację związaną z przeciwdziałaniem nielegalnemu użytkowaniu drewna, a w tym zezwolenia FLEGT (o czym będzie mowa w dalszej części pracy), a także regulacje dotyczące udziału sektora leśnego w redukcji emisji gazów cieplarnianych (rozporządzenia nr 2018/841 oraz 2018/842 wprowadzające ograniczenia w pozyskiwaniu drewna zgodnie z kryteriami normatywnymi na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych). Zwłaszcza te ostatnie akty prawne określają środki regulacyjne funkcji produkcyjnych lasów, dążą one bowiem do ograniczenia pozyskania drewna w krajach członkowskich UE i mają cechy „działania na przyszłość”¹²³. Nie są to więc typowe środki reglamentacji, gdyż nie działają jedynie w stosunku do obywateli, lecz są adresowane do państw członkowskich.

Gdy chodzi o funkcję administracji świadczącej, wyraźnie widać jej cechy w zakresie regulacji tzw. pozaprodukcyjnych funkcji lasu, zwłaszcza społecznych, a w tym udostępniania lasów państwowych społeczeństwu do celów rekreacji, zbieractwa, szeroko realizowanej edukacji leśnej, leśnych kompleksów promocyjnych i innych działań¹²⁴. W tym względzie PGL LP działa w warunkach monopolu państwa na usługi charakterystyczne dla administracji świadczącej.

Równie wyraźnie w sferze prawnej PGL LP rysuje się funkcja administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do majątku objętego ustawowym zarządem. Wywodzić ją można z treści prawa własności służącego Skarbowi Państwa, a w tym prawa posiadania, dysponowania i używania mienia (art. 140 k.c.)¹²⁵. Wskazać w tym zakresie należy, że posiadanie lasów należących do Skarbu Państwa przez PGL LP jest immanentną cechą zarządu. Dysponowanie mieniem przez PGL LP w ramach zarządzania lasami odbywa się w formach prawnych uregulowanych w ustawie o lasach. Chodzi w szczególności o umowy sprzedaży, zamiany, dzierżawy i najmu¹²⁶ i inne. Natomiast gdy chodzi o prawo używania lasów przez PGL LP, jest to prawo dotyczące zasobów, które rozciąga się na realizację trwale zrównoważonej

¹²² Art. 44 ust. 2 ustawy o lasach.

¹²³ Z. Cieślak et al., *Nauka...*, s. 148. Autorzy charakteryzują funkcję reglamentacyjną jako działającą „na przyszłość” w odniesieniu do stosunków społecznych lub gospodarczych. „Policja” działa po wystąpieniu zagrożeń, a „reglamentacja” – przed.

¹²⁴ Ibidem, s. 152.

¹²⁵ Na temat prawa własności przysługującego państwu por. W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 37; por. także idem, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Reprint wydania pierwszego, Katowice 2016, s. 159. Autor analizuje stosunek państwa do prawa własności w różnych ustrojach.

¹²⁶ Por. E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami państwowymi i komunalnymi*, Kraków 1994, s. 50.

gospodarki leśnej, a więc użytkowania (pozyskiwanie i sprzedaż drewna), a także odnowienia lasu i powiększania zasobów leśnych.

W literaturze wzorcowy model ustrojowy odnoszony jest do pojęcia administracji publicznej i wiązany jest z równowagą trzech konkretnych elementów konstrukcyjnych, tj. między ujęciem przedmiotowym, funkcjonalnym i podmiotowym¹²⁷. W szczególności w naukach o zarządzaniu wskazuje się na „sekwencje funkcji i czynności zarządzania”, które w ujęciu klasycznym sprowadzają się do „przewidywania, organizowania, koordynowania, rozkazodawstwa i kontrolowania”, a wedle tzw. cyklu działania organizatorskiego – polegają na wskazaniu celów, środków i metod ich osiągnięcia oraz gromadzeniu, wykonawstwie i kontroli¹²⁸.

Natomiast perspektywą oceny racjonalności danej organizacji mogą być te funkcje rządu, które H. Izdebski i M. Kulesza wiążą z organizacją administracji publicznej i wśród których wymieniają funkcje rządu związane z programem politycznym partii rządzącej, po drugie – z realizacją zadań określonych przepisami (w tym zwłaszcza zarząd majątkiem i związane z nim funkcje właścicielskie) oraz zarządzaniem rozwojem (działania planistyczne, koordynacyjne), a po trzecie – z zarządzaniem zasobami organizacji (chodzi o zasoby materialne, ludzkie, organizacyjne, kompetencyjne)¹²⁹. Jeszcze raz podkreślić trzeba, że odnoszenie rozważań o funkcjach administracji publicznej wprost do organizacji PGL LP jest zadaniem utrudnionym ze względu na to, że nie sposób zaliczyć generalnie choćby kierowników jednostek LP do administracji publicznej¹³⁰, z wyjątkiem przypadków, gdy wydają oni decyzje administracyjne. Ponieważ PGL LP powierzono zarząd znaczącym majątkiem Skarbu Państwa, kryterium oceny organizacji tego podmiotu winna być racjonalność organizacji LP względem funkcji (misji), jaką ma ona spełnić.

Gdy chodzi o funkcję rządu, należy wskazać, że rządy i związane z nim decyzje oraz cele partii rządzącej kształtują sposób zarządzania lasami o tyle, o ile znajdują odzwierciedlenie w zasadach zarządzania przyjętych w systemie prawnym i decyzjach podejmowanych w ramach stosowania prawa. W tym zakresie wspomniana misja PGL LP nie została wprost wyrażona przez ustawodawcę właśnie jako misja, ale wymagała ona odtworzenia z celów, zasad oraz określonych w regulacji prawnej zadań i kompetencji, które kształtowane są na różnych jej poziomach (w aktach prawnych o zróżnicowanej randze w hierarchii konstytucyjnej), o czym była mowa we wcześniejszych rozważaniach. Funkcje rządu przenikają także do administracji leśnej przez wspomniane prawnie regulowane relacje między ministrem środowiska i jednostkami PGL LP. Natomiast gdy chodzi o wykonywanie zadań bieżących i zarządzanie rozwojem, w tym względzie istotne będą te instrumenty prawne, w które ustawodawca wyposażył jednostki organizacyjne PGL LP.

¹²⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 98.

¹²⁸ Ibidem, s. 100.

¹²⁹ Ibidem, s. 101 i powołana tam literatura.

¹³⁰ Por. W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex, uwagi do art. 32 ustawy o lasach; por. także J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 134.

Przedewszystkim zarządzanie lasami winno być podporządkowane celom trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w każdym z obszarów mieszczących się w jego zakresie, a więc nie tylko w sferze gospodarki leśnej, ale także gospodarki nieruchomościami i innymi składnikami majątku. PGL LP i jednostki organizacyjne nie mają bowiem własnych zadań i celów, a ich istnienie i działanie wynikają wyłącznie z zarządu sprawowanego w ramach reprezentacji Skarbu Państwa¹³¹.

¹³¹ Por. J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 130 i n.

Zasady zarządzania lasami Skarbu Państwa

1. Zasady o charakterze systemowym dotyczące zarządzania lasami

Zasady i cele dotyczące zarządzania lasami można podzielić ze względu na to, czy mają one charakter systemowy (rangi traktatowej lub konstytucyjnej) albo czy związane są z zaliczeniem lasów państwowych do kategorii „strategicznych zasobów naturalnych kraju”, albo wreszcie, czy dotyczą realizacji gospodarki leśnej. Dalsze rozważania prowadzone będą wedle tak określonego porządku, w ujęciu zasad – celów systemowych i zwykłych, na podstawie których możliwa jest rekonstrukcja misji PGL LP. Wspomnianych zasad, z uwagi na zakresłone ramy rozważań, nie sposób ująć wyczerpująco, a prowadzona analiza służy ściśle realizacji celu pracy.

1.1. Ostrożne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych w świetle TFUE

Do zasad rangi systemowej należy zaliczyć zwłaszcza cel – zasadę ostrożnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych sformułowany w art. 191 TFUE¹. W świetle TFUE (art. 191) zarządzanie lasami Skarbu Państwa związane jest z ochroną środowiska. W ramach polityki unijnej winno przyczyniać się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Zwłaszcza ostrożne, racjonalne wykorzystywanie zasobów jest priorytetem unijnym, mimo że – jak już wcześniej wspomniano – na poziomie UE nie wykreowano odrębnej polityki leśnej. Nie ulega jednak wątpliwości, że unormowania TFUE oraz inne akty prawne oraz tzw. *soft law* determinują kierunki zarządzania lasami, wśród których na pierwszy plan wysuwa się „zrównoważone zarządzanie lasami”. Wspomniana zasada staje się szczególnie istotna z perspektywy funkcji produkcyjnej lasów, albowiem nakazuje racjonalne i ostrożne podejście do pozyskiwania surowca.

¹ Na temat art. 191 TFUE zob. więcej: B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 59 i n.

Należy wspomnieć, że nie istnieje wspólna polityka leśna, niemniej postępuje proces włączania leśnictwa w ramy prawa unijnego związanego z ochroną środowiska i klimatem. Wyrazem tego podejścia jest choćby rozporządzenie określające zobowiązania państw członkowskich w zakresie sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF²), przyczyniające się do osiągnięcia celów Porozumienia paryskiego³ i do realizacji unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w okresie od 2021 do 2030 r.⁴

1.2. Zasady rangi konstytucyjnej

Gdy chodzi o zasady rangi konstytucyjnej, należy wskazać, że podstawą formułowania tych zasad są przede wszystkim, ale nie wyłącznie, art. 1 i art. 5 Konstytucji RP. Także w myśl art. 68 ust. 4 władze publiczne są obowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, a w świetle art. 74 ust. 1 Konstytucji RP mają one obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom⁵. Zatem rozwiązania prawne dotyczące zarządzania lasami państwowymi winny odpowiadać uregulowaniom rangi konstytucyjnej, albowiem lasy państwowe stanowią „dobro wspólne”. Dla zarządzania lasami największe znaczenie zdaje się mieć wspomniana w rozważaniach zasada zrównoważonego rozwoju.

2. Zasady związane z zaliczeniem lasów państwowych do kategorii strategicznych zasobów naturalnych kraju

2.1. Zasada gospodarowania zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju

Zasada gospodarowania zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju jest jedną z kluczowych zasad, jakim poddane zostało zarządzanie lasami. Paradoksalnie obowiązek takiego sposobu zarządzania ustawodawca sformułował poza ustawą o lasach, ponieważ zasadę tę określono w ustawie o zachowaniu

² Sektor użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa ma potencjał pozwalający zapewnić długotrwałe korzyści dla klimatu i tym samym przyczynić się do osiągnięcia unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także długoterminowych celów klimatycznych Porozumienia paryskiego. Sektor LULUCF zapewnia także biomateriały, które mogą zastępować materiały kopalne lub wysokoemisyjne, i w związku z tym odgrywa ważną rolę w przechodzeniu na gospodarkę o niskich emisjach gazów cieplarnianych. Ponieważ pochłanianie w sektorze LULUCF jest odwracalne, należy go traktować jako odrębny filar unijnych ram polityki klimatycznej.

³ Dz.Urz. L 282 z 19.10.2016, s. 4.

⁴ Rozporządzenie nr 2018/841.

⁵ Por. wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., K 23/2005, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Wydaje się także, że konieczność uwzględniania w misji PGL LP zasady zrównoważonego rozwoju zapewnia także art. 5 Konstytucji RP⁶. W szczególności istotne jest to, jak docelowo winny być kształtowane relacje poszczególnych funkcji lasów, zwłaszcza na tle ich konfliktów czy sprzeczności interesów w zarządzaniu lasami⁷.

Treść zasady zrównoważonego rozwoju z perspektywy trwale zrównoważonej gospodarki leśnej wymaga konkretyzacji, zwłaszcza w zakresie relacji funkcji lasu i ich hierarchii. Wyrażenie „trwale zrównoważona gospodarka leśna” ma charakter szczególny względem wyrażenia „gospodarka leśna”. W jednym i w drugim pojęciu chodzi o realizację pewnego rodzaju działalności – leśnej, z tym że w tym drugim przypadku ustawodawca określił cechy i cele gospodarki leśnej⁸. Trudno przyjąć, by oba te wyrażenia nie były ze sobą powiązane, skoro zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku chodzi o tę samą działalność. Wydaje się raczej, że pojęcie gospodarki leśnej ma charakter bardziej techniczny i opisuje przedmiot działalności, natomiast trwale zrównoważona gospodarka leśna to już gospodarka realizowana w konkretnych celach i w określony sposób.

2.2. Zasada nieodpłatności świadczeń pozaprodukcyjnych zasobów naturalnych Skarbu Państwa na potrzeby własne ludności (rekreacja oraz niekomercyjny zbiór runa leśnego) oraz zasada korzystania z zasobów przez ludność

Ze wskazanymi zasadami wiąże się realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu, w ramach której ludność ma prawo korzystać z lasu do celów rekreacji i zbioru runa leśnego w sposób niekomercyjny. Ustawodawca włączył wspomniane zasady do katalogu zasad związanych z „zachowaniem narodowego charakteru” strategicznych zasobów, co znaczy, że społeczne funkcje lasu mają wyraźnie odzwierciedlać podejście do lasów jak do „wspólnych zasobów”. Szczegółowo dostęp do lasów reguluje art. 26 ust. 1 ustawy o lasach, z wyjątkami wskazanymi w art. 26 ust. 2 tego przepisu. Powszechny dostęp ludności do lasu nie jest zatem nieograniczony. Z jednej strony wyraźnie limituje go ustawodawca, a z drugiej – kompetencje do określenia zakazu wstępu do lasu nadane zostały nadleśniczczym. W przypadkach, w których ustawodawca pozwala na korzystanie z lasu w celu zbioru płodów runa leśnego, nie może się to odbywać w „celach komercyjnych”, a więc związanych z działalnością gospodarczą, a wyłącznie na własne potrzeby⁹. Wyjątkowo zbiór płodów runa leśnego na cele „przemysłowe” może się odbyć na podstawie umowy z nadleśnictwem (art. 27

⁶ Zob. bliżej: B. Rakoczy, *Gospodarka leśna...*, s. 46 i n. oraz powołana tam literatura.

⁷ Ibidem, s. 50–51.

⁸ Odmienne na ten temat ibidem, s. 52 i 53. Autor twierdzi, że oba pojęcia: „gospodarka leśna” i „zrównoważona gospodarka leśna”, są odrębne i nie zachodzi między nimi wskazana relacja.

⁹ Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych, Dz.U. 1999, nr 6, poz. 42 ze zm.

ust. 2 ustawy o lasach), jednakże nie może się to dziać w sposób zagrażający środowisku. Również biwakowanie czy palenie ogniska w lasach dozwolone jest w miejscach do tego wyznaczonych i na warunkach określonych w ustawie o lasach. Kwestią do rozważenia pozostaje, jak daleko sięga granica nieodpłatności świadczeń pozaprodukcyjnych funkcji lasów. Powyższe możliwe sposoby korzystania z zasobów przez ludność zaliczyć można do bardziej ogólnej wyróżnianej w literaturze kategorii – korzystania z rzeczy publicznych¹⁰.

2.3. Zasady utrzymywania, powiększania i doskonalenia zasobów odnawialnych

W odniesieniu do lasów zasady te znajdą zastosowanie, jeśli się przyjmie, że lasy należą do zasobów odnawialnych, co nie jest jednoznaczne w świetle stanowisk przedstawicieli doktryny prawniczej¹¹, a także stanowiska ustawodawcy. Przykładowo w przepisach ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych ustawodawca uznał lasy za zasoby odnawialne, ale już w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach (druk nr 394) wskazano na to, że „polska ziemia leśna jest niepomnażalnym dobrem publicznym i jako takie grunty leśne powinny zostać poddane szczególnym regulacjom prawnym zapewniającym powiększanie areалу lasów państwowych”. Uznano także, że nie ma możliwości realizowania zasadniczego celu – powiększania areálu lasów państwowych bez zastosowania prawa pierwokupu i prawa wykupu. Zatem realizacja produkcyjnej funkcji lasów wspierana jest rozwiązaniami pozwalającymi w sposób formalnoprawny powiększać zasoby, przez realizację prawem określonych uprawnień.

W przypadku uznania lasów za zasoby odnawialne wspomniane zasady można by uznać za pewne powtórzenie zasad gospodarki leśnej, ujętych w art. 8 ustawy o lasach. W szczególności powiększanie zasobów leśnych następuje przez zalesienia i podwyższanie produktywności lasu w sposób określony w planie urządzenia lasu (art. 14 ust. 1 ustawy o lasach), co jest wyrazem realizacji produkcyjnej funkcji lasu. Służy temu także Krajowy Program Zwiększania Lesistości Kraju¹². Zasada doskonalenia zasobów odnawialnych wymaga szczególnie starannego działania przy realizacji gospodarki leśnej, w sposób i zgodnie z celami wskazanymi w pojęciu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Obowiązek utrzymywania zasobów leśnych wiąże się ściśle z zarządem lasami i jest jednym z ważniejszych elementów zarządu mieniem Skarbu Państwa.

¹⁰ Por. J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 116–117 i powołana tam literatura.

¹¹ Por. uwagi w rozdz. II i III pracy oraz powołana tam literatura.

¹² Obecnie obowiązuje Krajowy Program Zwiększania Lesistości Kraju, https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/lesnictwo/Krajowy_Program_Zwiekszania_Lesistosci.pdf, dostęp 29 kwietnia 2017; konsekwentna realizacja celów tej polityki powinna zapewnić zwiększenie lesistości kraju do 30% w roku 2020 i 33% po roku 2050.

2.4. Zasada wyłączenia lasów Skarbu Państwa z przekształceń własnościowych

W zasadzie niepodlegania przekształceniom własnościowym, jak się wydaje, chodzi o zapewnienie własności lasów Skarbowi Państwa, co należy uznać za rozwiązanie właściwe. Zasoby naturalne wymienione w art. 1 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, stanowiące własność Skarbu Państwa, nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Lasy państwowe jako dobro strategiczne we wskazanym kontekście muszą zatem pozostać „państwowe”¹³.

Nasuwa się pytanie, czy wskazana zasada dotyczy także niezmienności formy organizacyjno-prawnej PGL LP określonej w ustawie o lasach, czy tylko podmiotu właściciela. Analiza znaczenia słowa „przekształcenie” w języku powszechnym¹⁴ wskazywać może, że wspomniana zasada obejmuje także zmiany statusu prawnego PGL LP, choć przymiotnik „własnościowy” wskazuje raczej na zmiany właścicielskie. Jest to kwestia wywołująca dyskusję na temat tego, jaka forma organizacyjna będzie racjonalna, bardziej adekwatna do misji Lasów Państwowych¹⁵. Obecny model rozwiązań prawnych kształtujących funkcjonowanie PGL LP w zakresie zarządzania lasami pod względem jego struktury, organizacji, zadań i kompetencji kierowników jednostek nie uniemożliwia przeprowadzenia wspomnianych zmian PGL LP ani przed nimi nie chroni, w tym przed prywatyzacją lasów państwowych.

2.5. Zasada ochrony i wyceny mienia

Zasada ochrony lasów została wyrażona w art. 8 ustawy o lasach, ma charakter powszechny, a także jest podstawowym obowiązkiem zarządcy lasów Skarbu Państwa. Zasada ochrony dotyczy jednak w tym przypadku lasów jako mienia (a nie zasobów) Skarbu Państwa. Kwestia wyceny mienia – gruntów leśnych jest problematycznym zagadnieniem. Las nie jest dobrem powszechnym pod względem rynkowym. Jednocześnie odpowiedni wymóg wyceny wprowadziły przepisy wykonawcze do wspomnianej ustawy, stanowiąc, że jednostki organizacyjne LP wartość mienia Skarbu Państwa objętego ewidencją ilościową i wartościową są zobowiązane ustalać

¹³ Por. postanowienie SN – Izba Cywilna z 28 czerwca 2017 r., IV CSK 509/16, Legalis, w którym Sąd stwierdził, że w świetle ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, tylko w tych przypadkach, w których dopuszczalny jest obrót nieruchomościami leśnymi Skarbu Państwa w rozumieniu ustawy o lasach (art. 38), dopuszczalne jest zasiedzenie takiej nieruchomości lub jej części albo udziału w niej.

¹⁴ „Przekształcenie 1. zmiana charakteru, statusu prawnego, struktury, formy czegoś”; *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/przekształcenie;2510442.html>, dostęp 15 lipca 2018.

¹⁵ W przeszłości podejmowano próbę przeprowadzenia referendum w zakresie przyszłości PGL LP; zob. projekt uchwały „o zarządzeniu ogólnopolskiego referendum w sprawie przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe”, Druk sejmowy nr 3920.

zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, jednakże według stanu określonego w planie urządzenia lasu¹⁶.

3. Zasady związane z gospodarką leśną

3.1. Zasada powszechnej ochrony lasów

Zasady związane z gospodarką leśną były przedmiotem opracowań w literaturze prawniczej¹⁷. Zasada powszechnej ochrony lasów ma swoje odzwierciedlenie w art. 2, 9 i 10 ustawy o lasach¹⁸. Lasy jako dobro wspólne podlegają ochronie szczególnej w zakresie obowiązków ochronnych, które ciążyą na właścicielach lasów¹⁹. Zasada powszechnej ochrony lasów dotyczy każdego podmiotu, który choćby przejściowo, a także przypadkowo korzysta z lasu. Wskazuje na to termin „powszechna” ochrona lasów. Słowo „powszechny” znaczy bowiem tyle, co „dotyczący wszystkich rzeczy, osób, spraw itp.”²⁰. Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86 Konstytucji RP). Zasadę tę uszczegóławia zwłaszcza art. 9 ust. 1 ustawy o lasach.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 Prawa ochrony środowiska ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych, a ust. 4 pkt 2 tego przepisu stanowi, że szczegółowe zasady ochrony lasów określają przepisy ustawy o lasach. Z kolei w myśl art. 1 ustawy o lasach ustawa ta określa zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową, przy czym – jak stanowi art. 2 ustawy o lasach – przepisy tej ustawy stosuje się do lasów bez względu na formę ich własności²¹. Zasada ta obejmuje zwłaszcza wykonywanie zabiegów i czynności określonych w art. 13.

3.2. Zasada trwałości utrzymania lasów

Zasada trwałości utrzymania lasów ma oparcie w art. 13 i koresponduje z zasadą ochrony zasobów przyrodniczych²². We wspomnianej zasadzie występują dwa określenia, zwłaszcza „trwałość” i „utrzymanie lasów”. Sformułowania te narzucają docelowo zakładaną sytuację stabilności gospodarki leśnej nastawionej na zachowanie

¹⁶ § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej.

¹⁷ Por. J. Pakuła, *Pojęcie i zasady...*, s. 87–94.

¹⁸ Por. W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex, komentarz do art. 8; J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 44 i n.

¹⁹ Por. J. Pakuła, *Pojęcie i zasady...*, s. 79–95.

²⁰ *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/powszechny;2506802.html>, dostęp 24 kwietnia 2017.

²¹ Wyrok NSA z 9 września 2015 r., II OSK 95/14, Legalis.

²² Tak W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex.

lasu, wykluczającej czynności sprzeczne z tymi założeniami. Interpretując tę zasadę w kontekście art. 13 ust. 1 ustawy o lasach, zgodnie z którym właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania oraz innych czynności przykładowo wymienionych – można stwierdzić, że chodzi o zachowanie roślinności, bagien torfowisk, zakładanie upraw leśnych, pielęgnację i ochronę przeciwpożarową. Utrzymanie lasu ma być trwałe²³. Zdaniem B. Rakoczego chodzi o zachowanie elementów „temporalnych”, a obowiązki właścicieli lasów można podzielić na dwie grupy: konserwatorskie (związane z zachowaniem „substancji” lasu, w tym pielęgnację) i restytucyjne (związane z ponownym wprowadzeniem roślinności leśnej)²⁴.

3.3. Zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów

Wskazana zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów jest najbardziej doniosłą zasadą ze względu na cel pracy. Słowo „zrównoważony” oznacza tyle co „spokojny, świadczący o takich cechach”, a termin „zrównoważyć” to w szczególności tyle co „doprowadzić do stanu równowagi”²⁵. Oznacza to, że we wspomnianej zasadzie chodzi przede wszystkim o zachowanie równowagi w wykorzystaniu „wszystkich funkcji lasu”, a więc w sposób umiarkowany.

Zasada ta nawiązuje do zachowania wielofunkcyjności lasów w sposób nieprzerwany i zrównoważony, a także do trwale zrównoważonej gospodarki leśnej zdefiniowanej w art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach, w której ustawodawca zaakcentował, że chodzi o działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i w tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów. Zdaniem W. Radeckiego zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów znajduje normatywny wyraz zwłaszcza w art. 7, 13a i 13b ustawy o lasach i koresponduje z zasadami zrównoważonego rozwoju, zachowania równowagi przyrodniczej i kompleksowej ochrony środowiska²⁶.

Najbardziej problematyczną kwestią jest to, jak rozumieć termin „zrównoważone wykorzystanie funkcji lasów”. Zważywszy na to, że funkcje lasów są ich największą wartością, odpowiedź na to pytanie jest tym bardziej trudna. Uważa się, że chodzi o racjonalność wykorzystania lasu, a w świetle wspomnianej zasady – o „dążenie do osiągnięcia wszystkich funkcji lasu jednocześnie w sposób maksymalny, a następnie

²³ Por. J. Pakuła, *Pojęcie i zasady...*, s. 79–95.

²⁴ B. Rakoczy, *Gospodarka leśna...*, s. 70–71.

²⁵ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zrównoważone.html>, dostęp 20 czerwca 2018.

²⁶ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex, komentarz do art. 8.

ich utrzymania” w danych warunkach, co nie wyklucza dopuszczalności dominacji jednej funkcji nad inną w konkretnych warunkach²⁷.

Wydaje się jednak, że nie chodzi o maksymalizację użytkowania lasów jednocześnie. Sam ustawodawca założył wręcz niemożliwość realizacji naraz wszystkich funkcji lasów, np. przy drzewostanie do 4 m nie będzie możliwości wstępu do lasu i już w świetle art. 27 ustawy o lasach funkcja społeczna zostanie wykluczona. Czy zatem możliwe jest wykorzystywanie wszystkich funkcji lasu jednocześnie i czy taki był zamysł ustawodawcy w świetle omawianej zasady? Funkcje lasu ze swej natury współistnieją bowiem ze sobą, są nierównomierne i kolizyjne²⁸. Zdaje się więc, że zrównoważone wykorzystanie wszystkich funkcji lasu oznacza nie tyle ich realizację łącznie, jednocześnie i maksymalnie, gdyż to jest niekiedy niemożliwe, ile raczej chodzi o umiar w użytkowaniu lasu w ramach poszczególnych funkcji, zwłaszcza produkcyjnych, przyjmując, że najbardziej narażone na ograniczenia są funkcje ochronne i społeczne.

3.4. Zasada powiększania zasobów leśnych

Zasada powiększania zasobów leśnych znajduje normatywny wyraz zwłaszcza w art. 14 ustawie o lasach²⁹ i wiąże się ściśle z gospodarką leśną, a także nawiązuje do wspomnianej powyżej zasady utrzymywania, powiększania i doskonalenia zasobów odnawialnych. Założenie powiększania zasobów leśnych uniemożliwia *a contrario* ich pomniejszanie, jeśli nie jest to uzasadnione i podyktowane założeniami planu urządzenia lasu. Powiększanie zasobów leśnych następuje zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o lasach. Grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 14 ust. 3 ustawy o lasach).

3.5. Zasada przeciwdziałania nielegalnemu pozyskiwaniu drewna

Wśród zasad o charakterze „zwykłym” determinujących misję PGL LP należy wymienić zasadę przeciwdziałania nielegalnemu pozyskiwaniu drewna, którą można wyprowadzić z przepisów unijnych rozporządzeń nr 2173/2005 i 995/2010. Zasada ta nakłada na krajowych producentów wprowadzających drewno do obrotu obowiązek zachowania zgodności z normami krajowymi, wśród których dominuje zasada zrównoważonego rozwoju mająca znaczenie globalne. Prawodawstwo unijne koncentruje się zatem na przeciwdziałaniu nielegalnemu pozyskaniu drewna³⁰.

²⁷ B. Rakoczy, *Gospodarka leśna...*, s. 70–71.

²⁸ Tak P. Paschalis-Jakubowicz, *Lasy i leśnictwo...*, s. 75.

²⁹ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex.

³⁰ Zob. bliżej: K. Leśkiewicz, *Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzaniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna*, *Studia Iuridica Agraria*, t. 15, 2017, s. 105 i n.

Przepisom prawa Unii Europejskiej w ramach polityki handlowej podlegają przywóz drewna na rynek wewnętrzny³¹ oraz obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna do obrotu³². Przeciwdziałanie nielegalnemu pozyskaniu drewna wiąże się ze zwalczaniem niekorzystnych zjawisk społecznych, ekonomicznych i przyrodniczych. Drewno nielegalnie pozyskane oznacza drewno pozyskane z naruszeniem mającego zastosowanie ustawodawstwa kraju pozyskania³³, a więc między innymi ustawy o lasach. Ustawa o lasach nie określa wprost konkretnego obowiązku w postaci nakazu prowadzenia gospodarki leśnej trwale zrównoważonej ani zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Przepisy ustawy o lasach stanowią w tym względzie, że trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem celów wskazanych w art. 7 ustawy o lasach. Kwestie te ujęte zostały natomiast w ustawie o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych, w której nakazuje się, by gospodarowanie nimi było zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju „w interesie dobra ogólnego”³⁴. Nielegalne pozyskiwanie drewna jest powszechnym problemem o znaczeniu międzynarodowym, albowiem powoduje proces wylesiania i degradacji lasów, co z kolei jest przyczyną ok. 20% światowych emisji CO₂, zagraża różnorodności biologicznej i szkodzi zrównoważonej gospodarce leśnej oraz rozwojowi lasów, a także opłacalności rynkowej podmiotów działających zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem³⁵.

3.6. Rozliczanie wyników leśnictwa w udziale zmniejszania konsekwencji klimatycznych

Nowe przepisy rozporządzenia nr 2018/841 podporządkowują gospodarkę leśną zasadzie rozliczania wyników leśnictwa w udziale zmniejszania konsekwencji klimatycznych. Głównym celem poziomów referencyjnych dla gospodarki leśnej jest zapewnienie, że rozliczanie udziału leśnictwa w zmniejszaniu konsekwencji klimatycznych (ang. *forest mitigation*) jest porównywalne do standardowego bilansowania w innych sektorach.

Natomiast porównywalność ma ułatwić identyfikację najbardziej efektywnych działań dążących do redukcji CO₂ w atmosferze. Zasada ta rodzi obawy o ograniczenie możliwości pozyskania drewna w krajach UE, albowiem zmiany w rezerwuarach dwutlenku węgla (ang. *carbon pools*) mogą zależeć od historycznych zmian w rozkładzie klas wieku poszczególnych drzewostanów, które wynikają z poprzednich praktyk leśnych, oraz od naturalnych zjawisk katastrofalnych. Pozyskanie większej ilości drewna jest jednak dopuszczalne, gdy będzie to rezultatem kontynuowanych historycznych praktyk zarządzania gospodarstwem leśnym.

³¹ Rozporządzenie nr 2173/2005.

³² Rozporządzenie nr 995/2010.

³³ Art. 2 lit. g rozporządzenia nr 995/2010.

³⁴ Art. 3 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru zasobów.

³⁵ Pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 995/2010.

4. Inne zasady związane z gospodarką leśną uregulowane w ustawie o lasach

Wśród zasad szczegółowych związanych z gospodarką leśną wymienić należy zasadę zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą oraz ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na zachowanie różnorodności przyrodniczej, zachowanie leśnych zasobów genetycznych, walory krajobrazowe, potrzeby nauki, a także ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym. Zasadą jest także ochrona wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych oraz produkcja (na zasadzie racjonalnej gospodarki) drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu.

Organizacyjne instrumenty zarządzania lasami państwowymi

W literaturze wyróżnia się instrumenty o różnym charakterze, np. ekonomicznym¹ czy prawnym². Wyrażenie „prawne instrumenty” rozumiane jest rozmaicie, raz jako środki tworzenia prawa, a innym razem – jako formy prawne działania administracji. W sferze działania administracji wyróżnia się np. cztery „podstawowe typy instrumentów działania”: „władcze, informacyjne, organizacyjne i finansowe”³, jednakże również i te typy przeplatają się z prawnymi formami działania administracji. W naukach ekonomicznych używa się także wyrażenia „instrumenty prawne zarządzania”⁴.

1. Działalność administracyjna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Możność realizacji określonych przez prawodawcę celów i zadań PGL LP wiąże się z wyposażeniem tego podmiotu w odpowiednie zasoby, w tym ludzkie bądź finansowe. Chodzi o właściwą organizację w znaczeniu posiadanych zasobów.

¹ B. Fiedor, A. Graczyk, *Identyfikacja funkcji i celów instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska w świetle polityki ekologicznej*, w: *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Białystok 2006, s. 12. Autorzy wyróżniają instrumenty ekonomiczne dla ochrony środowiska, które w szczególności oddziałują na poziom realizacji szeroko rozumianej funkcji użyteczności czy funkcji celu podmiotu gospodarczego, a także ich zastosowanie powoduje pozytywne skutki w rozumieniu oddziaływań środowiskowych podmiotu, do którego dany instrument jest adresowany. Na podstawie takiej klasyfikacji wyróżniają podatki i/lub opłaty, subsydia publiczne oraz prawa do emisji zanieczyszczeń

² Np. *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, pod red. A. Powołowskiego, Warszawa 2016.

³ J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 8 i powołana tam literatura.

⁴ K. Sobczak, *Instrumenty prawne zarządzania*, Warszawa 1986, s. 8 i 112. Autor wyróżnia administracyjnoprawne instrumenty zarządzania przedsiębiorstwem państwowym, nawiązując do problematyki zarządzania gospodarką i planowania społeczno-gospodarczego; zob. także L. Kieres et al., *Instrumenty administracyjnoprawne w systemie oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami*, w: *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, pod red. B. Popowskiej, K. Kokocińskiej, Poznań 2009, s. 227–268.

PGL LP musi bowiem prowadzić działania organizacyjne służące jego istnieniu w sensie podmiotowym, jak też działania organizacyjne związane z zarządzaniem lasami. W nauce administracji opisane procesy oznaczają „działanie administracji” związane ze stosowaniem prawa i kontrolą⁵.

Autorzy podejmujący w swoich badaniach wątki organizacji PGL LP czasami używają pojęcia „administracja leśna”⁶, jednakże – jak się zdaje – nie czynią tego ze względu na jego pozycję ustrojową, lecz z uwagi na przedmiot działalności. Oznacza to, że wyrażenie „administracja leśna” jest ujęciem funkcjonalno-przedmiotowym, wyodrębnionym w oderwaniu od klasyfikacji podmiotów w sferze administracji państwowej. Podejmując próbę wskazania instrumentów organizacyjnych w zarządzaniu lasami, należy mieć na uwadze, że przykładowo w pojęciu administracji publicznej podkreśla się równowagę trzech elementów konstrukcyjnych, tj. między ujęciem przedmiotowym, funkcjonalnym i podmiotowym⁷. Natomiast instrumenty organizacji mogą być oceniane z perspektywy środków, jakie podmiot ma do dyspozycji, czy normatywnych celów, a także zasad ich doboru w praktyce ich stosowania⁸. Ponieważ PGL LP powierzono zarząd strategicznym majątkiem Skarbu Państwa, kryterium oceny organizacji tego podmiotu będzie przede wszystkim „racjonalność organizacji LP względem funkcji (misji)”, którą ma pełnić.

Działalność administracyjna PGL LP w sferze zarządu lasami mieści się w ramach tzw. cyklu działania organizatorskiego, polegającego na wskazaniu celów, środków i metod ich osiągania oraz gromadzeniu, wykonawstwie i kontroli⁹. W działalności administracyjnej PGL LP największe znaczenie może mieć zarządzanie zasobami organizacji PGL LP. W publikacjach z zakresu zarządzania wskazuje się na permanentne poszukiwanie obszarów funkcjonowania organizacji, w których znajduje się potencjał umożliwiający uzyskanie wzrostu efektywności zarządzania, co oznacza w praktyce nieformalny cykl działań doskonalących poszczególne elementy organizacji, realizowane dla uzyskania poprawy efektywności zarządzania i zdobycia przewagi konkurencyjnej¹⁰. Jednakże efektywność zarządzania będzie zależna od wyposażenia podmiotu zarządzającego w odpowiednie, adekwatne instrumenty organizacyjne.

Działalność administracyjna PGL LP została wyróżniona w przepisach dotyczących gospodarki finansowej w PGL LP, co mogłoby nasuwać wniosek, że mieści się

⁵ Por. J. Supernat, *Instrumenty działania...*, s. 110 i powołana tam literatura.

⁶ Por. M. Paradowski, M. Machoń, *Administracja leśna...*, s. 148.

⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 98.

⁸ Zdaniem J. Supernata, zasady doboru instrumentów działania administracji publicznej mogą mieć zastosowanie, gdy administracji pozostawiony został przez ustawodawcę ich wybór, zob. bliżej: idem, *Instrumenty działania...*, s. 124 i n.

⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 100.

¹⁰ Zob. np. J. Ząbek, *Rola najwyższego kierownictwa w zarządzaniu aktywami organizacji zgodnie z normą ISO 55001:2014*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, t. 35, 2017, nr 3, s. 27, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e01e9871-f663-425d-9da2-4610763249f3/c/27-39-Zabek.pdf>, dostęp 30 stycznia 2019.

ona w ramach gospodarki finansowej. Wniosek taki byłby błędny, gdyż czynności organizacyjne z oczywistych względów wykonywane są także w innych obszarach działalności LP. Według rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej w LP w Lasach Państwowych w ramach sprawowanego zarządu jest prowadzona działalność m.in. „administracyjna w Dyrekcji Generalnej, regionalnych dyrekcjach i nadleśnictwach”¹¹. Jest więc ona realizowana w poszczególnych jednostkach organizacyjnych PGL LP. Jednak w świetle przepisów ustawy o lasach należy stwierdzić, że obowiązki o charakterze organizacyjnym zostały przypisane poszczególnym „kierownikom jednostek” (Dyrektorowi Generalnemu LP, dyrektorom regionalnym oraz nadleśniczym).

2. Akty kierownictwa wewnętrznego w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Do instrumentów organizacyjnych działalności PGL LP należy zaliczyć akty kierownictwa wewnętrznego, a w tym zarządzenia i decyzje kierowników jednostek organizacyjnych. Tematyka kierownictwa jest przedmiotem opracowań w nauce prawa administracyjnego¹². Przede wszystkim wskazuje się, że kierownictwo występuje w układzie scentralizowanym¹³. Akty kierownictwa wewnętrznego mają moc wiążącą wewnątrz określonej struktury organizacyjnej, określają zadania i obowiązki osób oraz jednostek organizacyjnych oraz mogą mieć oparcie w normach wyznaczających określone zadanie oraz w przepisach ustrojowych odnoszących się także do organizacji pracy i funkcjonowania struktur wewnętrznych jednostek samorządu terytorialnego – są to akty generalne stosowania prawa¹⁴.

Z reguły przepisy nie określają rodzajów aktów wewnętrznych. Do zarządzeń jako form regulacji ustawa o lasach odwołuje się dwukrotnie. Pierwszy przypadek dotyczy realizacji celu promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochrony zasobów przyrody w lasach, w odniesieniu do którego Dyrektor Generalny może, w drodze zarządzenia, ustanawiać leśne kompleksy promocyjne¹⁵. Druga sytuacja dotyczy statutu PGL LP, który minister właściwy do spraw środowiska obligatoryjnie nadaje Lasom Państwowym, w drodze zarządzenia, i określa w nim w szczególności zasady i tryb działania oraz organy wewnętrzne, mając na uwadze stworzenie optymalnych warunków organizacyjnych do prawidłowej realizacji zadań przez Lasy Państwowe¹⁶. Należy podkreślić, że z treści delegacji ustawowej dotyczącej uregulowania statutu wybrzmiewa nakaz podporządkowania i dopasowania struktury i sposobów działania do ustawowych zadań zarządzania lasami. Jednakże rozwiązania statutowe muszą

¹¹ § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej.

¹² W. Góralczyk, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 180.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 23 marca 2016 r., IV SA/Po 33/16.

¹⁵ Art. 13b ust. 1 ustawy o lasach.

¹⁶ Art. 44 ustawy o lasach.

uwzględniać regulacje ustawy o lasach w zakresie struktury wewnętrznej jednostek PGL LP i wzajemnej relacji kierowników jednostek¹⁷.

Mimo że ustawa o lasach nie przesądza, że formą regulowania spraw wewnętrznych winno być zarządzenie, w praktyce w działalności jednostek LP dominuje właśnie ta „forma” wewnętrznej aktywności regulacyjnej, która wypełnia sferę organizatorską. Uprawnienia Dyrektora Generalnego LP, dyrektorów regionalnych LP i nadleśniczych do wydawania zarządzeń określa Statut (§ 6, § 17 i § 22)¹⁸. Obszar wymagający regulacji wewnętrznej określony przepisami ustawy o lasach oraz Statutem PGL LP jest rozległy, stąd nie dziwi liczba rocznie wydawanych zarządzeń i decyzji na szczeblu poszczególnych jednostek, zwłaszcza Dyrekcji Generalnej LP. Zgodnie ze Statutem PGL LP to Dyrektor Generalny organizuje, wydając zarządzenia, zasadniczo całą działalność PGL LP, a w tym określając: zasady prowadzenia gospodarki leśnej, zasady sporządzania i realizacji planów gospodarczo-finansowych, zasady prowadzenia rachunkowości¹⁹, ramowy regulamin organizacyjny jednostek organizacyjnych LP (z wyjątkiem zakładów), zasady sprzedaży drewna i innych produktów i usług; ustala system informacyjny, zasady tworzenia, łączenia, dzielenia, likwidacji zakładów, a także kształtuje strukturę zatrudnienia w LP²⁰.

W świetle ustawy o lasach można stwierdzić, że ustawodawca poświęcił wiele uwagi kwestiom działalności organizatorskiej PGL LP i jego jednostek zarówno w zakresie zasobów rzeczowych, jak i ludzkich. Kwestie pozostawione do uregulowania wewnętrznego leżące w kompetencjach Dyrektora Generalnego dotyczą np.: tworzenia, łączenia, dzielenia i likwidacji jednostek organizacyjnych o zasięgu krajowym, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 4 ustawy o lasach, a ponadto inicjowania, organizowania oraz koordynacji przedsięwzięć na rzecz ochrony lasów, racjonalnej gospodarki leśnej i rozwoju leśnictwa, a także organizacji, planowania urzędzeniowego w lasach i prognozowania w leśnictwie oraz wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych²¹. Dyrektor Generalny posiada w swych kompetencjach także powoływanie i odwoływanie swoich zastępców, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, Głównego Inspektora Straży Leśnej, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, kierowników jednostek organizacyjnych LP.

Podobnie zagadnienia do uregulowania w sferze organizacyjnej PGL LP ustawa o lasach przyznaje dyrektorom regionalnym LP, np. w zakresie organizacji wspólnych przedsięwzięć nadzorowanych jednostek organizacyjnych w zakresie ochrony lasu i racjonalnej gospodarki leśnej, a także w sferze kadrowej – w zakresie powoływania,

¹⁷ Por. M. Tyburek, *Status prawny...*, s. 122.

¹⁸ Zob. § 6, § 17, § 22 Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 50 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 18 maja 1994 r. (dalej jako: Statut PGL LP).

¹⁹ Zarządzenie nr 4 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 22 stycznia 2009 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i planu kont z komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, EK-0102-1/09, Biuletyn Informacyjny LP z 10.02.2009.

²⁰ § 8 Statutu PGL LP. Wymienione zadania DGLP są przykładowe.

²¹ Art. 32 ust. 3 ustawy o lasach.

w uzgodnieniu z Dyrektorem Generalnym, nadleśniczych, kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym²². Nadleśniczy natomiast kieruje nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych, a także „ustala organizację nadleśnictwa, w tym podział na leśnictwa zapewniający leśniczemu prawidłowe wykonywanie zadań gospodarczych”, oraz zatrudnia i zwalnia pracowników nadleśnictwa, ponadto organizuje ochronę mienia i zwalczanie szkodnictwa leśnego²³.

Gdy chodzi o decyzje, Statut PGL LP prawo do ich wydawania określa po stronie kierowników jednostek, odpowiednio w § 6, § 17 § 22 ust. 3. Są one również częstą formą regulowania spraw jak zarządzenia i mogą obowiązywać całą organizację PGL LP, jeśli pochodzą od Dyrektora Generalnego, albo daną jednostkę – gdy wydają je odpowiednio dyrektorzy regionalni²⁴ lub nadleśniczy. Dotyczą one istotnych spraw związanych z planowaniem i wykonywaniem zadań jednostek zarówno w sferze organizacyjnej, jak i samego zarządu lasami, a w tym realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, i bywają bardzo szczegółowo rozwijane w wytycznych, które dodatkowo je uzupełniają.

Regulacja wewnętrzna w PGL LP poddaje sposób funkcjonowania jednostek organizacyjnych szczegółowym i licznym wymogom ujętym w aktach kierownictwa wewnętrznego. W szczególności wskazać należy, że najistotniejsze z punktu widzenia efektywności zarządu kwestie określone są na szczeblu centralnym – Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, takie jak planowanie poziomu zatrudnienia i wynagradzania, kosztów związanych z rozliczeniami z budżetem państwa, w tym cen drewna do celów podatkowych itd.²⁵

3. Finansowe instrumenty organizacyjne w zarządzaniu lasami państwowymi

Podstawowym instrumentem finansowym w zarządzaniu lasami w Lasach Państwowych jest fundusz leśny, stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie, a środkami funduszu leśnego dysponuje Dyrektor Generalny LP²⁶. Obok ustanowionego ustawą o lasach funduszu leśnego, Dyrektor Generalny może, z wydzielonej części środków funduszu leśnego, utworzyć fundusz stabilizacji na cele usuwania nadzwyczajnych zagrożeń dla lasów w ramach długookresowego cyklu produkcji leśnej²⁷.

²² Art. 34 ustawy o lasach.

²³ Art. 35 ustawy o lasach.

²⁴ Zob. np. zarządzenie nr 5 Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Poznaniu z 31 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego biura Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Poznaniu, zn. DO.012.3.2019, dostępne na: https://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/dg/rdlp_poznan/organizacja, dostęp 3 lutego 2019.

²⁵ Decyzja nr 140 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 6 lipca 2018 r. w sprawie makroświadczeń do planu finansowo-gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na rok 2019, EP.0300.2.2.2018.

²⁶ Art. 56 ustawy o lasach.

²⁷ Art. 58 ust. 4 ustawy o lasach.

Fundusz leśny jest uznawany w literaturze prawniczej za fundusz celowy w rozumieniu art. 29 ustawy o finansach publicznych²⁸. Instrument ten, z jednej strony powinien służyć wykonywaniu zadań PGL LP, w tym zwłaszcza realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a z drugiej – umożliwiać sprawne i efektywne funkcjonowanie administracji PGL LP. Ten drugi aspekt wiąże się ze sferą organizacyjnych instrumentów działania w zarządzaniu lasami państwowymi. Zatem jedynym celem, jakiemu służyć ma fundusz leśny, jest realizacja zadań ustawowych PGL LP. W praktyce Najwyższa Izba Kontroli odnotowała, że jedynie nieznaczna część środków funduszu przeznaczana była na podstawowe cele, a istotna część – na koszty administracyjne zarządu, wśród których ważną pozycję zajmowały koszty wynagrodzeń kadry PGL LP²⁹.

Gospodarowanie w lasach państwowych winno być prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego, a w tym celu właściwe organy administracji publicznej oraz zarządca mają obowiązek ich utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów. Jednocześnie Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej³⁰ i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów oraz prowadzą rachunkowość według zasad określonych w ustawie o rachunkowości³¹. W tym kontekście warto przyrzeć się strukturze dochodów i wydatków określonych w przepisach.

Gdy chodzi o dochody funduszu leśnego, składają się na nie: odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw; należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych; należności wynikające z odszkodowań (cywilnoprawnych za szkody powstałe w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, a także z innych tytułów; z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także za szkody powstałe w wyniku pożarów, prac górniczych i geologicznych); dochody wynikające z udziału lub uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach, dotacje budżetowe, z wyłączeniem dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne dochody uzyskane na rzecz tego funduszu³².

Warto zwrócić uwagę na to, że wiele szczegółowych rozwiązań określił akt wykonawczy do ustawy o lasach – rozporządzenie w sprawie zasad gospodarki finansowej. W szczególności rozporządzenie wymienia na pierwszej pozycji źródeł przychodów wpływy ze sprzedaży drewna, produktów ubocznych lasu, runa leśnego oraz nasion, szyszek, sadzonek i choinek produktów gospodarki rolnej, łaskowej i rybackiej, materiałów, towarów i zbędnych środków trwałych, a także z wydzierżawiania

²⁸ Na temat funduszy celowych zob. C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. 2, Lex; por. J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 295.

²⁹ Informacja o wynikach kontroli. Gospodarka finansowa lasów państwowych, Departament Budżetu i Finansów, KBF-4113-001-00/2014 nr ewid. 55/2015/d/14/505/KBF, 3 lipca 2015 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9302,vp,11524.pdf>, dostęp 5 stycznia 2019.

³⁰ E. Maćkowiak, *Finansowe podstawy Państwowych Gospodarstw Leśnych Lasy Państwowe*, Problemy Zarządzania, vol. 14, 2016, nr 4(63), s. 113–122.

³¹ Dz.U. 2018, poz. 395, 398, 650 i 1629.

³² Art. 57 ust. 1 ustawy o lasach.

lub wynajmu lasów, gruntów i innych nieruchomości, w tym z wydzierżawiania obwodów łowieckich, z zagospodarowania turystycznego i wypoczynkowego lasów, z operacji pieniężnych, z innych źródeł³³. Wskaźniki procentowego udziału przychodów ze sprzedaży drewna w przychodach ogółem Lasów Państwowych potwierdzają najważniejsze miejsce sprzedaży drewna w strukturze źródeł przychodów, które kształtowały się w poszczególnych latach następująco: 2011 – 88,5%, 2012 – 86,4%, 2013 – 86,9%, 2014 – 88,7%, 2015 – 87,9%, 2016 i 2017 – 88,6%³⁴.

Gdy chodzi o możliwe wydatki z funduszu leśnego, wskazać należy, że środki funduszu leśnego, zgodnie z ustawą o lasach, obligatoryjnie winny być przeznaczane dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej, a także dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Natomiast środki funduszu leśnego uzyskane z tytułu wspomnianych kar, należności, i odszkodowań przeznacza się na: zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa; realizację zadrzewień na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa; inne prace związane z usuwaniem skutków klęsk i prowadzeniem gospodarki w lasach niepaństwowych, a ponadto na cele związane z realizacją trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (w szczególności na inicjowanie, koordynowanie i prowadzenie okresowej oceny stanu lasów i zasobów leśnych oraz prognozowania zmian w ekosystemach leśnych; sporządzanie okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów oraz aktualizacji stanu zasobów leśnych; prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów) i zwrot zryczałtowanych kosztów udziału przedstawicieli wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego w szacowaniu szkód łowieckich, a także ustalaniu wysokości odszkodowania za te szkody zgodnie z przepisami Prawa łowieckiego i na inne cele³⁵.

Istnieje możliwość przeznaczenia środków funduszu również na inne cele określone jako wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie: gospodarki leśnej; badań naukowych; tworzenia infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej; sporządzania planów urządzenia lasu; prac związanych z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych; ochrony przyrody w lasach realizowanej metodami gospodarki leśnej; nabywania przez Skarb Państwa gruntów, o których mowa w art. 37a, oraz lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania, o których mowa w art. 37; organizacji szkoleń w zakresie szacowania szkód łowieckich, o których mowa ustawy w art. 46g Prawa łowieckiego³⁶; innych zadań z zakresu gospodarki leśnej w lasach. Jak widać, istotne miejsce w zakresie wydatków zajmuje wyrównywanie niedoborów nadleśnictw przy realizacji zadań gospodarki leśnej (a nie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej),

³³ Zob. § 14 rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej w lasach państwowych.

³⁴ Zob. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2017 rok, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa 2018, s. 12, http://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp/sprawozdanie_f-g_2017.pdf, dostęp 3 lutego 2019.

³⁵ Art. 58 ust. 3 oraz ust. 3a ustawy o lasach.

³⁶ Ustawa z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, Dz.U. 2017, poz. 1295 oraz 2018, poz. 50, 650, 651 i 1507.

a cele związane z realizacją trwale zrównoważonej gospodarki leśnej obligatoryjnie finansowane są z tytułu kar, należności i odszkodowań, a więc pod względem priorytetów normatywnie określonych nie zajmują najważniejszego miejsca.

W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość³⁷. Stąd ewidencja majątku i wycena mogą być wyodrębnione spośród instrumentów organizacyjnych o charakterze finansowym. Jednostki organizacyjne Lasów Państwowych prowadzą ewidencję ilościową i wartościową powierzonego w zarząd mienia Skarbu Państwa. Wartość mienia ustala się zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Ewidencja oraz ustalenie wartości lasów i gruntów są dokonywane według stanu określonego w planie urządzenia lasu³⁸.

4. Instrumenty organizacyjne zasobów ludzkich

Zasoby ludzkie, obok rzeczowych, są najważniejszym elementem organizacji PGL LP zapewniającym realizację zadań. W świetle obowiązującej regulacji możliwe jest wyróżnienie tych instrumentów organizacyjnych zasobów ludzkich, które prowadzą do nawiązania stosunków prawnych wewnątrz PGL LP oraz na zewnątrz. Wśród nich można wskazać akty powołania kierowników jednostek PGL LP, a także umowy o pracę. Z aktami powołania i odwoływania mamy do czynienia w odniesieniu do powołania Dyrektora Generalnego PGL LP, dyrektorów regionalnych w regionalnych dyrekcjach LP oraz nadleśniczych, z tym że odpowiednio do poziomu kierownictwa – centralnego, regionalnego i lokalnego – zmienia się podmiot powołujący kierownika „niższego szczebla” oraz jego zastępcę. W odniesieniu do kadr niepełniących wskazanych funkcji zawierane są stosunki pracy na podstawie umowy o pracę. Należy dodać, że stosunki pracy między pracodawcą, którym są jednostki PGL LP, a pracownikami kształtuje PUZP³⁹, który modyfikuje rozwiązania Kodeksu pracy⁴⁰. Nadto do wspomnianych stosunków pracy zastosowanie znajdują przepisy ustawy o związkach zawodowych, zwłaszcza przy rozwiązywaniu umów o pracę z działaczami związkowymi⁴¹.

Wśród szczególnych uprawnień pracowników jednostek PGL LP wskazać należy uprawnienia Służby i Straży Leśnej⁴². Stosunek pracy jest wyłączną formą zatrudnienia pracowników Służby Leśnej. Jednocześnie jedynie osoby wykonujące w ramach swojego zakresu obowiązków czynności określone wprost przez ustawodawcę są zaliczane do Służby Leśnej. Warto podkreślić, że ustawodawca wskazuje wśród tych obowiązków na pierwszym miejscu właśnie zajmowanie się „sprawami zarządu lasami

³⁷ Art. 4 ust. 3 ustawy o lasach.

³⁸ § 8 rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej.

³⁹ PUZP.

⁴⁰ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2018, poz. 917.

⁴¹ Zob. np. art. 32 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 263.

⁴² Zob. M. Tyburek, *Status prawny Służby Leśnej oraz Straży Leśnej*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011, s. 147–148; W. Radecki, *Status prawny służb i straży przyrodniczych*, Prokuratura i Prawo 2001, nr 9, s. 22–39.

będącymi w zarządzie” PGL LP, a dalej prowadzenie gospodarki leśnej i ochronę lasu, zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz innych zadań⁴³. Z drugiej strony jest to grupa zawodowa, której członkowie są ustawowo uprawnieni do korzystania ze szczególnych przywilejów, np. do bezpłatnego mieszkania, jeżeli stanowisko oraz charakter pracy związane są z koniecznością zamieszkania w miejscu jej wykonywania, albo ich ekwiwalentu pieniężnego⁴⁴, płatnego urlopu dla poratowania zdrowia w wymiarze nieprzekraczającym jednorazowo sześciu miesięcy, jeżeli przepracowali w Lasach Państwowych w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres nie krótszy niż trzy lata⁴⁵. Należy odnotować, że treść delegacji ustawowej do uregulowania kwestii związanych ze wspomnianymi uprawnieniami pracowniczymi Służby Leśnej wskazuje, iż minister, którego dotyczy ta delegacja ustawowa, winien mieć na uwadze właściwe wykonywanie zadań przez pracowników Służby Leśnej.

Pracownicy Służby Leśnej przy wykonywaniu czynności służbowych korzystają z ochrony prawnej, przewidzianej w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych. Pojęcie funkcjonariusza publicznego występuje w kilku aktach prawnych. W szczególności według art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych⁴⁶ funkcjonariusz publiczny to osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiałnego organu administracji publicznej lub osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ. Pojęcie to zdefiniowane jest także w art. 115 § 13 k.k. Funkcjonariusz publiczny podlega szczególnej ochronie prawnej na podstawie art. 222–224 k.k. Ochrona ta sprowadza się do wykonywania przez strażników leśnych czynności służbowych, co oznacza, że nie jest ona tak szeroka, jak funkcjonariusza publicznego.

W literaturze za funkcjonariuszy publicznych w Lasach Państwowych uznaje się jedynie osoby zajmujące w nich stanowiska kierownicze, czyli Dyrektora Generalnego LP, dyrektorów regionalnych dyrekcji LP oraz nadleśniczych i kierowników innych jednostek organizacyjnych LP, a także ich zastępców. Sąd Najwyższy nie uznał za funkcjonariusza publicznego leśniczego⁴⁷. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca wyznaczył tej grupie pracowników jednostek PGL LP – Strażnikom Leśnym wysokie

⁴³ Art. 45 ust. 1 ustawy o lasach.

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 17 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego, Dz.U. nr 221, poz. 1751.

⁴⁵ Art. 46 ustawy o lasach.

⁴⁶ Ustawa z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1169.

⁴⁷ Postanowienie SN z 8 grudnia 2004 r., IV KK 126/04, <http://sn.pl/Sites/orzecznictwo/Orzeczenia/IV%20KK%20126-04.pdf>, dostęp 20 lutego 2019.

standardy miary staranności zawodowej⁴⁸. Ustawodawca określił bowiem wymogi związane z możliwością zatrudnienia danej osoby jako pracownika Służby Leśnej, które muszą być spełnione łącznie. Osoby te pełnią „funkcję publiczną” w rozumieniu art. 115 § 19 k.k.

Nie jest więc uzasadnione wyłączenie tych osób z kręgu funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu Kodeksu karnego ani różnicowanie zakresu ochrony prawnej służącej członkom Straży Leśnej. Ranga oraz charakter powierzonych im zadań, w tym zwłaszcza sprawy związane z zarządaniem lasami Skarbu Państwa, usprawiedliwiałyby objęcie tych osób co najmniej taką ochroną prawną, jak funkcjonariuszy publicznych. Co więcej, nie ma też przeszkód do nadania im statusu prawnego funkcjonariusza publicznego⁴⁹. Przemawiają za tym względy właściwej ochrony lasów państwowych, w tym potrzeba zapewnienia w ramach zarządu realizacji celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Reasumując, instrumenty organizacyjne w sferze zarządzania zasobami ludzkimi wydają się adekwatne do zadań w sferze prawa pracy. Stosunek pracy jest powszechną formą zatrudnienia gwarantującą podporządkowanie personelu wykonawczego kierownictwu przełożonych z jednej strony, a z drugiej – zapewniającą stabilność finansową i zabezpieczenie na przyszłość pracownikom jednostek LP. W Lasach Państwowych dodatkowe uprawnienia pracowników gwarantują regulacje PUZP i silne związki zawodowe reprezentujące interesy pracowników. Kształtowanie poziomu zatrudnienia centralnymi decyzjami kierownictwa najwyższego szczebla PGL LP nie pozostawia jednak swobody kierownikom jednostek organizacyjnych ani możliwości odpowiedniego elastycznego regulowania tej kwestii, co nie zawsze może odpowiadać potrzebom w realizacji zadań w zakresie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Najważniejsze cele z perspektywy zarządzania lasami przypisane zostały przez ustawodawcę pracownikom Służby Leśnej oraz Straży Leśnej. Niewątpliwie uprawnienia i obowiązki tej grupy osób zatrudnionych w Lasach Państwowych mogą być zaliczone do sfery realizacji funkcji ochronnych lasu rozumianych szeroko, obejmujących nie tylko ochronę środowiska, ale także ochronę lasu w ramach celu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Ustawodawca nie przyznał jednak dostatecznej ochrony prawnej Straży Leśnej ani nie zrównał jej statusu ze statusem przewidzianym w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych, mimo że Straż Leśna wykonuje czynności procesowe w sferze postępowania karnego⁵⁰.

⁴⁸ Por. postanowienie SN z 8 grudnia 2004 r., IV KK 126/04.

⁴⁹ J. Wyrembak, *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*, Państwo i Prawo 2007, z. 4, s. 83.

⁵⁰ A. Gerecka-Żołyńska, *Karnoprosesowa ochrona lasu w świetle kompetencji Straży Leśnej*, Przegląd Prawa Rolnego 2013, nr 2, s. 63–64.

Instrumenty planowania i realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej

1. Inwentaryzacje lasów

Narzędziami realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej są nałożone na LP (choć nie tylko) obowiązki w zakresie inicjowania, koordynowania i prowadzenia okresowej oceny stanu lasów i zasobów leśnych oraz prognozowania zmian w ekosystemach leśnych; sporządzania okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów oraz aktualizacji stanu zasobów leśnych, a także prowadzenia banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów¹.

Powyższe cele realizuje Leśny Bank Genów Kostrzyca, który ma za zadanie przechowywanie w sztucznych warunkach nasion, pyłków i tkanek reprezentatywnych dla wszystkich drzewostanów nasiennych, drzew doborowych, najstarszych (powyżej 200 lat) drzew wszystkich gatunków, wybranych krzewów oraz roślin, runa, ginących i zagrożonych fitocenoz² i który uczestniczy w ważnych przedsięwzięciach związanych z ochroną siedlisk na obszarach Natura 2000³.

Należy także wspomnieć o zadaniach okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów, aktualizacji stanu zasobów leśnych i prowadzenia banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów powierzonych przedsiębiorstwu państwowemu Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej⁴. W literaturze kwestionuje się uzasadnienie monopolu tego podmiotu na wymienione czynności⁵. Gdy chodzi o wykonanie w praktyce wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasów, należy ono do

¹ Art. 13a ustawy o lasach; por. B. Rakoczy, *Gospodarka leśna...*, s. 107.

² W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex.

³ Zob. np. Zachowanie różnorodności biologicznej siedlisk obszarów Natura 2000, poprzez ochronę *ex situ* jesionu wyniosłego, wiązu górskiego, wiązu pospolitego oraz wiązu szypułkowego na terenie Polski (FraxUmLBG) Leśny Bank Genów Kostrzyca, Kostrzyca 2017, <http://www.lbg.lasy.gov.pl/documents/20597836/25805253/Zachowanie+różnorodności+biologicznej+siedlisk+obszarów+NATURA+2000+%28FraxUmLBG%29/f0ebd788-ef67-9e73-ec54-85654de69d4c>, dostęp 4 listopada 2018.

⁴ Art. 21a ustawy o lasach.

⁵ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach...*, s. 120.

Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej⁶. Utrzymywanie aktualnego stanu wiedzy o zasobach leśnych warunkuje prawidłowe planowanie nie tylko gospodarki leśnej, ale zasadniczo także planowanie przestrzenne. Od tych ustaleń zależą granice lasów w planie urządzenia lasu, a co za tym idzie, odpowiednie zmiany w zasobach ewidencji gruntów i budynków. Te ostatnie dane są podstawą planowania i zagospodarowania przestrzennego. Inwentaryzacje lasów stanowią zatem punkt wyjścia planowania i realizacji gospodarki leśnej o podstawowym znaczeniu.

2. Plan urządzenia lasu

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o lasach trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem w szczególności następujących celów: zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą; ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych; ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym.

PUL powinien zawierać w szczególności opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w tym zestawienie powierzchni lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz lasów ochronnych, zestawienie powierzchni lasów z roślinnością leśną (uprawami leśnymi) według gatunków drzew w drzewostanie, klas wieku, klas bonitacji drzewostanów oraz funkcji lasów; analizę gospodarki leśnej w minionym okresie; program ochrony przyrody; a ponadto określenie zadań, w tym w szczególności dotyczących: ilości przewidzianego do pozyskania drewna, określonego oddzielnie jako etat miąższościowy użytków rębnych oraz etat powierzchniowy użytków przedrębnych, zalesień i odnowień, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej. W istocie to PUL przesądza o rozmiarach, w jakich realizowana będzie funkcja produkcyjna i ochronna. Przede wszystkim PUL pozwala realizować gospodarkę leśną zgodnie z zasadami i celami, o których była mowa w poprzednich rozdziałach pracy, właściwymi dla zasobów, jakimi są lasy.

Zatem podstawowym „instrumentem” realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jest plan urządzenia lasu (art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach)⁷. Sporządzanie planu urządzenia lasu obejmuje przeprowadzenie czynności inwentaryzacyjnych, analitycznych i planistyczno-prognostycznych⁸. Odpowiednio do wymienionych

⁶ Decyzja nr 33 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 6 maja 2015 r. w sprawie udzielenia zamówienia z wolnej ręki na wykonanie usługi pod nazwą: „Wykonanie Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasu w kraju w latach 2015–2019”, Biuletyn Informacyjny LP 2015, poz. 95.

⁷ Por. także B. Rakoczy, *Gospodarka leśna...*, s. 40.

⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu Dz.U. 2012, poz. 1302 (dalej jako: rozporządzenie w spr. PUL).

czynności składających się na proces tworzenia planu urządzenia lasu, można wyróżnić instrumenty inwentaryzacyjne, analityczne i planistyczno-prognostyczne, w ramach których następuje zarządzanie funkcjami lasu. Szczegółowe czynności techniczne wymagane dla sporządzenia planu urządzenia lasu w nadleśnictwach, które istotnie wpływają na kierunki użytkowania lasu, reguluje wewnętrzna Instrukcja Urządzania Lasu obowiązująca w PGL LP, składająca się z trzech części⁹.

Gdy chodzi o instrumenty inwentaryzacyjne, ustawodawca odwołał się do funkcji lasu w regulacji dotyczącej dwóch sytuacji, tj. gdy podmiot sporządzający plan urządzenia lasu przygotowuje opis taksacyjny lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, zawierający zwłaszcza „cele gospodarowania” („hodowlany – określony przez wskazanie typu drzewostanu” lub techniczny – określony przez wskazanie wieku dojrzałości rębnej drzewostanu), musi dokonać opisu funkcji lasu, oraz gdy określa dane dotyczące powierzchni i miąższości w odniesieniu do poszczególnych klas wieku drzewostanów, ujęte tabelarycznie (co czyni m.in. według funkcji lasów, w szczególności funkcji lasów ochronnych). Sporządzanie okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów oraz aktualizacji stanu zasobów leśnych determinuje możliwość prawidłowego planowania upraw leśnych.

Instrumenty inwentaryzacyjne uregulowała także IUL 1, która wskazuje, że w lasach wyróżnia się wiele funkcji ujmowanych w zbiory odpowiednie do celów ochrony przyrody oraz gospodarki leśnej, w tym np. według sposobu ich świadczenia lub ze względu na ograniczenia gospodarki leśnej wynikające z przepisów ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody, albo ze względu na wagę i rolę pełnionych funkcji (są to funkcje dominujące i główne). Natomiast do celów planowania urządzeniowego przyjmuje się podział, „zależnie od dominującej roli pełnionych funkcji ochronnych, na trzy główne grupy lasów: rezerwatowe, ochronne oraz gospodarcze”, choć możliwe jest także inne grupowanie obszarów funkcjonalnych w miarę jednorodne¹⁰.

W planowaniu szczegółowym IUL wskazuje, że w ramach funkcji dominujących wyróżnia się również funkcje wiodące. Są to formy ochrony przyrody wymienione w art. 6 ust. 2–9 ustawy o ochronie przyrody oraz kategorie lasów ochronnych

⁹ Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Instrukcja urządzania lasu, cz. 1: Instrukcja urządzania lasu dla nadleśnictwa, Warszawa 2012, https://www.lasy.gov.pl/pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/urzadzanie/iul/instrukcja-urzadzania-lasu-czesc-i-dokument-przed-korekta/view, dostęp 12 października 2018 (dalej jako: IUL 1); Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Instrukcja Urządzania Lasu, cz. 2: Instrukcja wyróżniania i kartowania w Lasach Państwowych typów siedliskowych lasu oraz zbiorowisk roślinnych, Warszawa 2012, https://www.lasy.gov.pl/pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/urzadzanie/iul/instrukcja-urzadzania-lasu-czesc-ii-dokument-przed-korekta/view, dostęp 21 października 2018 (dalej jako: IUL 2); Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Instrukcja Urządzania Lasu, cz. 3: Instrukcja techniczna sporządzania i wydruku map leśnych, Warszawa 2012, https://www.lasy.gov.pl/pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/urzadzanie/iul/instrukcja-urzadzania-lasu-czesc-ii-dokument-przed-korekta/view, dostęp 21 października 2018 (dalej jako: IUL 3).

¹⁰ Pkt 3.3.4. § 25 ust. 1–4 IUL 1, pt. „Funkcja lasu, gospodarstwo, strefa uszkodzeń”, s. 50 i 51.

(art. 15 ustawy o lasach). W opisie taksacyjnym jako główną funkcję lasu określa się rezerwat lub las ochronny, a brak informacji o zaliczeniu do wymienionych funkcji dominujących oznacza zaliczenie do lasów gospodarczych. Z dominującymi funkcjami lasu wiąże się wyróżnienie w ramach obrębu leśnego podziału lasów na: rezerваты, lasy ochronne oraz lasy gospodarcze, stąd wyróżnia się w urządzanym nadleśnictwie trzy gospodarstwa:

- 1) gospodarstwo specjalne (S) – „obejmujące obszary funkcjonalne pełniące funkcje specyficzne w urządzanym obiekcie, których realizacja wymaga ograniczenia lub zaniechania funkcji produkcyjnych, co dotyczy m.in. rezerwatów oraz stref objętych zakazem pozyskiwania drewna”;
- 2) gospodarstwo wielofunkcyjnych lasów ochronnych (O) – „obejmujące obszary uznanych lasów ochronnych z wiodącą funkcją ochronną (środowiskotwórczą), której realizacja nie wymaga ograniczenia lub zaniechania funkcji produkcyjnych”;
- 3) gospodarstwo wielofunkcyjnych lasów gospodarczych (G) – „obejmujące pozostałe obszary z wiodącą funkcją produkcyjną, której realizacja powinna uwzględnić wymagania ochrony przyrody”¹¹.

Z kolei w ramach czynności analitycznych dokonuje się analizy dotychczasowej gospodarki leśnej oraz analizy stanu zasobów drzewnych. Ten etap prac obejmuje, wedle IUL 1, analizę stanu zasobów drzewnych wraz z określeniem pożądanego docelowego stanu tych zasobów na koniec planowanego okresu gospodarczego dla danego nadleśnictwa „na podstawie wszechstronnie rozeznaczonych warunków przyrodniczych i ekonomicznych oraz przewidywanych przedsięwzięć gospodarczych, jak też ochronnych”¹². Niewątpliwie prawidłowe zdiagnozowanie dotychczasowego stanu zasobów i gospodarki leśnej determinuje trafność decyzji zapadających na dalszym etapie sporządzania PUL.

Natomiast w ramach czynności planistyczno-prognostycznych przygotowuje się program ochrony przyrody¹³ oraz wskazuje:

- 1) cele i zasady trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej oraz przewidywane sposoby ich realizacji;
- 2) etat cięć wyrażony maksymalną ilością drewna do pozyskania w okresie obowiązywania sporządzanego planu urządzenia lasu;
- 3) zadania obejmujące pielęgnowanie upraw, młodników i drzewostanów średnich klas wieku;
- 4) zadania dotyczące zalesień i odnowień, z uwzględnieniem obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach;
- 5) zadania kierunkowe w zakresie ochrony lasu, w tym ochrony przeciwpożarowej;
- 6) zadania kierunkowe w zakresie gospodarki łowieckiej;

¹¹ § 25 ust. 11 IUL 1, s. 51 i 52 oraz 115.

¹² § 77 ust. 4 IUL 1, s. 108.

¹³ Należy mieć na uwadze, że zadania w zakresie ochrony przyrody dla obszaru będącego w zarządzie nadleśnictwa pokrywającego się w całości lub części z obszarem Natura 2000 uwzględniają zakres, o którym mowa w art. 28 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody.

- 7) zadania kierunkowe w zakresie ubocznego użytkowania lasu;
- 8) potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej, w szczególności dotyczące turystyki i rekreacji, w nawiązaniu do wielkości zadań gospodarczych oraz stanu infrastruktury technicznej istniejącej w urządzanym lesie.

W tym miejscu należy podkreślić, że nie istnieją uniwersalne i jednoznaczne modele, czy sposoby planowania i prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Stąd w każdym przypadku dochodzi do wykorzystywania wskaźników i metod dotyczących regulacji zasobów drzewnych oraz pozyskania drewna – zgodnie z IUL 1 (w tym przeciętnego wieku drzewostanów, średniego wieku rębności gatunku panującego, średniego przyrostu, podziału na gospodarstwa, obliczeń wynikających z formuł matematycznych itp.), które nie mogą być sprzeczne z wartościami dotyczącymi „różnorodności biologicznej, ochrony przyrody oraz elastycznego gospodarowania w lasach”. IUL 1 przyjmuje, iż częściowe zadania gospodarcze mają charakter pomocniczy¹⁴.

W istocie czynności planistyczno-prognostyczne stanowią element zarządzania „obszarowego” w zakresie jednostek organizacyjnych PGL LP – nadleśnictw. W ustawie o lasach nie wstępuje pojęcie „obręb leśny”. Urządzanym obiektem jest nadleśnictwo (art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach), jednakże IUL 1 wyróżnia obręb leśny¹⁵. Gospodarstwo tworzone jest do celów planowania urzędzeniowego na podstawie dominujących funkcji pełnionych przez lasy (z uwzględnieniem wszystkich funkcji pozostałych).

Do celów stosowania instrumentów planistycznych IUL 1 opiera się na sześciu „kryteriach trwale zrównoważonej gospodarki leśnej” oraz orientacyjnych wskaźnikach odpowiadających tym kryteriom. Dokument IUL wyróżnia:

- 1) kryterium zachowania i odpowiedniego wzmacniania zasobów leśnych i ich udziału w globalnym bilansie węgla, które odnosi się do ilości i jakości zasobów leśnych w horyzoncie czasowym, zmierza do utrzymania zapasu lub jego zwiększenia (do poziomu pożądanego ze względów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych) oraz zwiększania lesistości;
- 2) kryterium utrzymania zdrowia i vitalności ekosystemów leśnych dotyczy najpełniejszego wykorzystania struktur i procesów naturalnych, odpowiedniej różnorodności genetycznej, gatunkowej i strukturalnej oraz wzmocnienia naturalnych mechanizmów regulacyjnych;
- 3) kryterium utrzymania i wzmacniania produkcyjnych funkcji lasu dotyczy takiego planowania urzędzeniowego, które zmierza do zapewnienia odpowiedniego poziomu pozyskania produktów leśnych, zarówno drzewnych, jak i nie drzewnych, oraz odpowiedniej infrastruktury (w celu sprawnego dostarczania dóbr i usług), przy równoczesnej minimalizacji negatywnego oddziaływania na środowisko;
- 4) kryterium zachowania, ochrony i odpowiedniego wzmocnienia biologicznej różnorodności w ekosystemach leśnych;

¹⁴ § 78 IUL 1, s. 108.

¹⁵ § 21 ust. 6 IUL 1, s. 115.

- 5) kryterium zachowania i odpowiedniego wzmocnienia funkcji ochronnych w zagospodarowaniu lasów (szczególnie w odniesieniu do gleby i wody) dotyczy zapewnienia dominującej funkcji ochronnych w rezerwatach, lasach ochronnych, jak też najcenniejszych siedliskach;
- 6) kryterium utrzymania innych funkcji i uwarunkowań społeczno-ekonomicznych wymaga przede wszystkim sprecyzowania oraz realizacji odpowiedniej strategii społeczno-gospodarczej na poziomie kraju, a następnie regionów oraz na poziomie nadleśnictwa i w planowaniu urządzeniowym¹⁶.

Jak widać, kwestie związane z ustaleniem funkcji lasu i ich relacji określane są na podstawie IUL, która wiąże jednostki organizacyjne LP – nadleśnictwa. IUL uszczegóławia przepisy ustawy o lasach regulujące prowadzenie gospodarki leśnej w sferze planowania. Praktyczne znaczenie PUL wyraża się w obowiązku uwzględniania jego ustaleń dotyczących granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 20 ust. 1 ustawy o lasach). Ostatecznie aktem prawa miejscowego jest jednak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, i to ten dokument ma moc obowiązującego lokalnego „prawa”, choć warto mieć na uwadze, że PUL sporządzony dla danego nadleśnictwa, zatwierdzony decyzją Ministra Środowiska, traktowany jest w orzecznictwie jako „szczególny rodzaj” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁷. W doktrynie wskazuje się jednak wyraźnie, że plan urządzenia lasu nie jest aktem prawa miejscowego, mimo że jest dokumentem planistycznym i ma cechy wiążące, jednakże nie na zewnątrz, ale wewnątrz „administracji”¹⁸.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia terenu oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego planu – określenie sposobów zagospodarowania i warunków budowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Plan urządzenia lasu determinuje więc przedmiot władztwa planistycznego gminy w zakresie dotyczącym lasów. Rada gminy musi bowiem uwzględniać granice i powierzchnię lasów. W istocie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi instrument ochronny gruntów leśnych należących do Skarbu Państwa, gdyż przeznaczenia takich gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, za zgodą ministra ds. środowiska, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Również wyłączenie gruntu z produkcji leśnej stosownie do art. 11 ust. 1 i 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych możliwe jest po uzyskaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie i po zmianie przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

¹⁶ § 79 IUL 1, s. 112–113.

¹⁷ Wyroki NSA: z 23 lipca 2008 r., I OSK 1077/07, Legalis; z 6 czerwca 2008 r., I OSK 845/07, Legalis.

¹⁸ Por. B. Wierzbowski, *Prawo leśne*, w: *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2009, s. 496; B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy...*, s. 101; W. Radecki, *Komentarz do ustawy...*, s. 156.

Ponadto dla organów prowadzących ewidencję gruntów i budynków PUL jest dokumentem wiążącym w zakresie powierzchni i granic lasu. Możliwość zmiany lasu w ewidencji gruntów i budynków na inny użytek gruntowy wymaga każdorazowo weryfikacji PUL. W konsekwencji PUL, zatwierdzony decyzją ministra, jest tym dokumentem, na podstawie którego mogą być aktualizowane dane dotyczące granic i powierzchni lasów leżących na terenie objętym tym planem, a obowiązek zgłaszania i odnotowywania zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków podlega ograniczeniu w stosunku do zmian danych dotyczących ustalenia granic i powierzchni lasu, które muszą być skorelowane z planem urządzenia lasu¹⁹.

Wyjątkowo zmiany w zakresie granic i powierzchni lasu w ewidencji gruntów i budynków nie wymagają uprzedniej zmiany planu urządzenia lasu, gdy zastosowanie ma art. 40a ust. 3 ustawy o lasach, według którego grunty pod budynkami oraz grunty z budynkami związane, będące przedmiotem sprzedaży przez Lasy Państwowe, uważa się za grunty wyłączone z produkcji rolnej i leśnej w rozumieniu przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych; grunty te podlegają z urzędu ujawnieniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz ewidencji gruntów i budynków jako grunty zabudowane.

Plan urządzenia lasu jest instrumentem planowania i realizacji czynności związanych z gospodarką leśną i ma charakter czasowy (tworzony jest co 10 lat), a niekiedy w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych stanem lasów (występowaniem szkód lub klęsk żywiołowych), plan urządzenia lasu może być opracowany na krótsze okresy. Warto nadmienić przy tej okazji, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, iż uproszczony plan urządzenia lasu kształtuje sytuację prawną właścicieli lasów, ponieważ wpływa na sposób wykonywania prawa własności na obszarach objętych tym planem, dotyczy on uprawnień lub obowiązków poszczególnych właścicieli w tym sensie, że istnieje bezpośredni związek między jego zatwierdzeniem a ograniczeniem uprawnień właścicielskich przez określone w nim zadania²⁰.

Podkreślić należy, że plan urządzenia lasu kształtowany jest przez decyzje oparte na wiedzy naukowej z zakresu właściwego doboru gatunków drzew, określania celów „hodowlano-produkcyjnych”, ochronnych i społecznych, a hodowla lasu to zadanie wymagające fachowej wiedzy i doświadczenia²¹. Wskazuje się, że dokument ten winien przenosić uprawnienia do podejmowania ważnych decyzji gospodarczych uwzględniających zmieniające się warunki do zakresu kompetencji nadleśniczych²². Plan urządzenia lasu powinien zawierać program ochrony przyrody, a więc taką część planu urządzenia lasu, która zawiera kompleksowy opis stanu przyrody,

¹⁹ Por. wyroki NSA: z 22 lutego 2012 r., I OSK 355/11, Legalis; z 30 czerwca 2011 r., I OSK 1240/10, Legalis; wyrok WSA we Wrocławiu z 9 listopada 2016 r., II SA/Wr 515/16, Legalis.

²⁰ Postanowienie NSA z 2 lutego 2007 r., II OSK 1883/06, niepubl.

²¹ Por. E. Stępień, M. Orzechowski, *Aktualne problemy organizacji ładu czasowego na przykładzie wybranych nadleśnictw Puszczy Augustowskiej*, w: Quo vadis forestry? Materiały Międzynarodowej Konferencji, Sękocin Stary, 29–30 czerwca 2006 r., pod red. Z. Sieroty, Sękocin Stary 2007, s. 411.

²² Ibidem.

zadania z zakresu jej ochrony i metody ich realizacji, obejmującą zasięg terytorialny nadleśnictwa²³. Zdaniem W. Radeckiego plan ochrony przyrody nie ogranicza się do form ochrony przyrody w rozumieniu art. 6 ustawy o ochronie przyrody, lecz powinien uwzględniać także założenia uregulowane w rozdziale 9 tego aktu²⁴.

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody projekty planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu i zadania z zakresu gospodarki leśnej, o których mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, w części dotyczącej otuliny parku narodowego wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego²⁵. Z kolei projekty planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu i zadania z zakresu gospodarki leśnej, o których mowa w art. 19 ust. 3 i 4 ustawy o lasach, w części dotyczącej otuliny rezerwatu przyrody wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody rezerwatu przyrody²⁶.

Ponieważ wiele obszarów Natura 2000 występuje na terenach leśnych, wprowadzono także obowiązek uzgodnienia projektu planu urządzenia lasu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska²⁷. Uzgodnienie jest formą współdziałania pomiędzy wymienionymi podmiotami i dotyczy obszaru zarządzanego przez nadleśnictwo. Jeżeli więc w skład obszaru Natura 2000 nie będą wchodziły nieruchomości zarządzane przez nadleśnictwo, to nie będzie zachodziła konieczność uzgodnienia²⁸. Natomiast jeżeli obszar Natura 2000 będzie obejmował nieruchomości zarządzane przez więcej niż jedno nadleśnictwo, to wystąpi obowiązek uzgodnienia planów zadań ochronnych²⁹. Plan urządzenia lasu dla nadleśnictwa położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres, o którym mowa w art. 29 ustawy o ochronie przyrody, staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000³⁰. Nadzór nad obszarami Natura 2000 sprawuje Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, choć na terenie zarządzanym przez PGL LP, na którym te obszary występują, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami planu urządzenia lasu³¹. K. Gruszecki podnosi, że na wspomnianych terenach występuje dualizm podmiotów odpowiedzialnych za realizację

²³ Art. 18 ust. 4 pkt 2a ustawy o lasach.

²⁴ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex.

²⁵ Art. 10 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody.

²⁶ Art. 13 ust. 3b ustawy o ochronie przyrody.

²⁷ Art. 28 ust. 11a ustawy o ochronie przyrody.

²⁸ Tak K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o ochronie przyrody*, wyd. 4, opublikowano WKP, Lex.

²⁹ Por. art. 28 ust. 11 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody stanowi, iż planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części: pokrywającego się w całości lub w części z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa, dla którego ustanowiony plan urządzenia lasu uwzględnia zakres, o którym mowa w ust. 10.

³⁰ Art. 30 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

³¹ Art. 32 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

zadań w zakresie ochrony przyrody, które z jednej strony należą do nadzorującego obszar Natura 2000, a z drugiej – do właściwego nadleśniczego, co nie zawsze będzie się sprawdzało w praktyce i będzie wymagało koordynacji regionalnego dyrektora ochrony środowiska³².

Z kolei na terenie znajdującym się w granicach parku krajobrazowego zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami planu ochrony parku krajobrazowego, uwzględnionym w planie urządzenia lasu³³, gdzie ustawodawca ograniczył kompetencje dyrektora parku krajobrazowego. Ustalenia planu ochrony parku krajobrazowego muszą być uwzględnione w planie urządzenia lasu. Należy także wspomnieć o szczególnych zasadach dotyczących lasów ochronnych, które spełniają funkcje wymienione w art. 15 ustawy o lasach, a które wyznacza w drodze decyzji minister właściwy ds. środowiska albo starosta³⁴.

Plan urządzenia lasu służy przede wszystkim realizacji celu – zasady powiększania zasobów leśnych. Od PUL zależy docelowe ukształtowanie kierunków użytkowania lasu na podstawie wiedzy naukowej. Stwierdzić wypada, że obowiązująca regulacja pozostawia ustalenia dotyczące relacji i opisu funkcji lasu podmiotowi sporządzającemu PUL, w tym przedsiębiorcy (art. 19c ustawy o lasach).

3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i decyzje w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji leśnej

Wśród instrumentów planowania związanego z gospodarką leśną wymienić należy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji leśnej. Ustawodawca powiązał te instrumenty z ochroną gruntów leśnych, w tym lasów. Zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych ochrona ta polega na m.in.: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności; ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi³⁵. Przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne rozumieć należy „ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych”³⁶.

³² Art. 32 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody; por. K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o ochronie przyrody*, Lex.

³³ Art. 105 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej, Dz.U. nr 67, poz. 337.

³⁵ Art. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁶ Art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Przeznaczenie gruntu leśnego wiąże się z pojęciem gospodarki leśnej, o jakiej mowa w ustawie o lasach³⁷, i obejmuje sposób jego użytkowania.

Najsilniejszym instrumentem ochrony ilościowej związanej z ograniczaniem przeznaczania gruntów leśnych na inne cele jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego, o czym była już mowa w poprzednich punktach niniejszego rozdziału. W dalszej kolejności są to decyzje administracyjne zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej; będące indywidualnymi aktami administracyjnymi. Zasadą w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody ministra ds. środowiska lub marszałka województwa, następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸. W świetle art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym instrumentem planowania związanym z gospodarką leśną na obszarach leśnych winien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Należy również uwzględnić wymóg odzwierciedlenia planu urządzenia lasu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego³⁹; w tym także to, że plan urządzenia lasu nie jest aktem prawa miejscowego⁴⁰.

Wyłączenie gruntów z produkcji w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oznacza rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów⁴¹. Gruntami leśnymi w rozumieniu wspomnianej ustawy są: grunty określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych⁴². Przy czym przez użytkowanie gruntów rozumieć należy korzystanie z nich, czerpanie maksymalnych pożytków, eksploatawanie, zajmowanie tych gruntów w nieograniczonym czasie, na stałe, nie chodzi zatem o użytkowanie w rozumieniu art. 252–284 k.c.⁴³ Powyższe rodzi konieczność uzyskania odpowiednich zezwoleń na wyłączenie z produkcji⁴⁴ w przypadkach wskazanych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁵.

³⁷ Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

³⁸ Art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁹ Wyrok NSA z 6 czerwca 2008 r., I OSK 844/07.

⁴⁰ Por. także B. Wierzbowski, *Prawo leśne*, s. 496–497; B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz do art. 6*, Lex/el. 2011; tak też NSA w wyroku z 23 lipca 2008 r., I OSK 1077/07, Legalis; K. Karpus, *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011, s. 59.

⁴¹ Art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴² J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Legalis, wskazując, że wyliczenie zawarte w art. 2 ust. 1 należy traktować ściśle. Tylko rodzaje gruntów tam wymienionych są gruntami rolnymi w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴³ Wyrok WSA w Lublinie z 29 października 2015 r., II SA Lu/50/15, Legalis.

⁴⁴ Por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 2 lutego 1997 r., OPS 13/96, Legalis.

⁴⁵ Wyrok NSA – Ośrodek zamiejscowy w Warszawie z 7 marca 2003 r., II SA 2264/01, Legalis.

Organem właściwym w sprawach ochrony gruntów leśnych jest dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie właściwym jest dyrektor parku. Wyłączenie z produkcji gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne – może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. W decyzji dotyczącej wyłączenia z produkcji gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne określa się obowiązki związane z wyłączeniem. Natomiast osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne, a także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Wysokość jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanu stanowi różnicę między spodziewaną wartością drzewostanu w wieku rębności, określonym w planie urządzania lasu, a wartością w chwili jego wyrębu⁴⁶. W drzewostanach młodszych, w których nie można pozyskać sortymentów drzewnych, odszkodowanie to stanowi wartość kosztów poniesionych na założenie i pielęgnację drzewostanów⁴⁷. Należność i opłaty roczne za wyłączenie z produkcji gruntów leśnych w lasach ochronnych są wyższe o 50% od należności i opłat, o których mowa powyżej.

W razie stwierdzenia, że grunty zostały wyłączone z produkcji niezgodnie z przepisami ustawy, sprawcy wyłączenia ustala się opłatę w wysokości dwukrotnej należności. W takich przypadkach nie wydaje się decyzji „legalizacyjnych” wyłączenie z urzędu⁴⁸. W razie stwierdzenia, że grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne zostały wyłączone z produkcji bez decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji, decyzję taką wydaje się z urzędu, podwyższając jednocześnie wysokość należności o 10%.

Reasumując, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uwzględniający obszar lasu w zakresie jego granic i powierzchni jest najdalej idącym instrumentem planowania leśnego i zapewnienia zdolności lasu do realizacji jego funkcji ujętych w planie urządzenia lasu. Bez zmiany miejscowego planu nie jest możliwe dokonanie przeznaczenia terenów leśnych na inne cele. Z kolei decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej są instrumentem zależnym i podporządkowanym ustaleniom miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nie jest bowiem dopuszczalne ich wydawanie w sytuacji braku ustalenia przeznaczenia terenów leśnych na inne cele. Są to instrumenty sprzyjające realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, wiążą się bowiem z zapewnieniem leśnego użytkowania gruntów.

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 czerwca 2002 r. w sprawie jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanu, Dz.U. 2002, nr 99, poz. 905.

⁴⁷ Art. 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴⁸ Por. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów...*, s. 172.

4. Oceny oddziaływania na środowisko

Przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne z reguły wiąże się z realizacją określonej inwestycji. Rozpoczęcie innego niż leśne użytkowania gruntów może wiązać się z potrzebą odpowiedniej weryfikacji, czy (a jeśli tak, to w jakim stopniu) planowane zamierzenie wiąże się z negatywnym wpływem na środowisko. Rolę taką pełni ocena oddziaływania na środowisko⁴⁹. W literaturze podniesiono, że skuteczność prawnej ochrony gruntów w procesie inwestycyjnym wiąże się z postulatem planowości, co oznacza konieczność zapobiegania przypadkowym zmianom przeznaczenia, zwłaszcza gruntów leśnych na cele nieleśne⁵⁰. Jak wspomniano na wstępie niniejszej pracy, oceny oddziaływania na środowisko nie stanowią typowego dla lasów instrumentu, ustawodawca nie wyróżnia bowiem szczególnego rodzaju ocen ze względu na lasy, lecz lasy objęte są ocenami podobnie jak inne elementy środowiska.

Przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia⁵¹, obejmujące w szczególności: weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu⁵². W świetle ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko W. Radecki wyróżnia trzy kategorie ocen: strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko (art. 46–58), oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000 (art. 59–103), a także postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko (art. 104–120)⁵³.

Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. koncepcje przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plany zagospodarowania przestrzennego oraz strategia rozwoju regionalnego; a także polityki, strategie, plany lub programy w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa,

⁴⁹ Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2081 (dalej jako: ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko).

⁵⁰ M. Zakrzewska, *Zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych a procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014, s. 448.

⁵¹ Przez przedsięwzięcie art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko nakazuje rozumieć zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko, polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Por. M. Górski, *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014, s. 109 i n. Oceny mają charakter strategiczny lub indywidualny.

⁵² Art. 3 pkt 8 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko.

⁵³ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Lex.

turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywane lub przyjmowane przez organy administracji, wyznaczające ramy późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a ponadto pozostałe polityki strategię, plany lub programy, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony⁵⁴.

Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko obejmuje realizację planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, tj. planowane przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony w drodze postanowienia przez właściwy organ⁵⁵.

Rodzaje przedsięwzięć mogących: zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a także przypadki, w których zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako którekolwiek z wyżej wymienionych przedsięwzięć – określił akt wykonawczy do ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko⁵⁶. W szczególności do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się zmianę lasu lub nieużytku na użytek rolny lub wylesienia mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu, jeżeli dotyczą lasów łęgowych, olsów lub lasów na siedliskach bagiennych albo jeżeli dotyczy lasu będącego enklawą pośród użytków rolnych lub nieużytków, a także na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 tej ustawy, oraz w granicach administracyjnych miast.

Nie wchodząc głębiej w kwestie związane z ocenami oddziaływania na środowisko, co wykraczałoby poza ramy niniejszego opracowania, wskazać należy, że prognozę oddziaływania na środowisko sporządza się dla planów urządzenia lasu⁵⁷. Ustawodawca nakłada obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektów: „polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie [...] leśnictwa [...] opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”, lub planów, „których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000”⁵⁸.

Zatem plany urządzenia lasu oraz ich zmiany wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, w tym w szczególności pod kątem oceny negatywnego wpływu na integralność obszarów Natura 2000. Występować może bowiem ryzyko dla siedlisk przyrodniczych i różnorodności biologicznej. Jest to zagadnienie

⁵⁴ Art. 46 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko.

⁵⁵ Art. 59 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko.

⁵⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, t.j. Dz.U. 2016, poz. 71.

⁵⁷ Art. 51 i 52 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko.

⁵⁸ Art. 46 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko.

złożone pod kątem naukowym. Jednocześnie stanowiska nauki mogą się różnić, a to od nich zależy prawidłowa, optymalna dla chronionych zasobów ocena i będące jej konsekwencją dalsze decyzje. Przykładem naukowego konfliktu w sferze zarządzania obszarami Natura 2000 jest spór o kwestię działań w zakresie zwalczania gradacji kornika drukarza w Puszczy Białowieskiej⁵⁹. W sprawie tej wskazywano, że badania naukowe potwierdzały lepszy stan ochrony siedlisk Puszczy Białowieskiej wyłączonych całkowicie z interwencji człowieka, a pozostawienie martwego drewna w lesie uznano za pożądane dla ochrony różnorodności biologicznej. Z kolei Polska w sporze z Komisją Europejską podkreślała, że istnieją prace naukowe, według których właśnie pozostawienie gradacji kornika drukarza bez interwencji w Puszczy grozi poważną szkodą dla siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt, dla których zachowania wyznaczono obszar Natura 2000⁶⁰. Przy czym zachowanie integralności obszaru ma polegać na zapewnieniu zachowania istotnych cech związanych z obecnością siedliska danego typu⁶¹. W istocie tworzenie planów urządzenia lasu lub ich zmian wymaga właściwej oceny ich skutków, a więc takiej, która uwzględnia najnowszą wiedzę naukową i wszystkie aspekty planu, które mogłyby wpłynąć na cele w zakresie ochrony terenu⁶².

Oceny oddziaływania na środowisko są zatem prawnie uwarunkowanym instrumentem planowania w ramach gospodarki leśnej o charakterze naukowym, pozaprawnym. Ocena polega bowiem na opiniowaniu – w tym przypadku zagrożeń dla środowiska – w wyniku analiz⁶³, jest więc efektem zastosowania wspomnianych przepisów prawa, czyli realizacji obowiązku nałożonego na adresata normy prawnej.

5. Plany zadań ochronnych i plany ochrony

Wśród form ochrony przyrody należy wskazać parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów⁶⁴. Ochrona przyrody w rozumieniu wspomnianej ustawy „polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody”, tj. dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów, roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunków zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia,

⁵⁹ Por. pkt 85 wyroku TSUE z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-441/17.

⁶⁰ Zob. pkt 105 wyroku TSUE z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17.

⁶¹ Art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

⁶² Por. wyroki TSUE z 21 lipca 2016 r. w sprawie *Orleans i in.*, C-387/15 i C-388/15, pkt 51, a także w sprawie *Komisja c/a Niemcy*, C-142/16, pkt 57.

⁶³ Por. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/ocena.html>, dostęp 20 stycznia 2019.

⁶⁴ Art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

siedlisk przyrodniczych, siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt, krajobrazu, zieleni w miastach i wsiach, zadrzewień. Z treści normatywnej pojęcia ochrony przyrody wybrzmiewa m.in. nakaz zachowania i zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów, co nawiązuje zwłaszcza do pojęcia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Ochrona przyrody wymaga bowiem podejścia w zarządzaniu lasami opartego na zrównoważonym użytkowaniu zasobów.

Instrumentami planowania w gospodarce leśnej w ramach form ochrony przyrody są plany ochrony⁶⁵ i plany zadań ochronnych⁶⁶, które należy mieć na uwadze o tyle, o ile determinują działania zarządcy lasów państwowych w gospodarce leśnej, a dotyczy to zwłaszcza sporządzania planów urzędzenia lasu oraz ich realizacji. Przedmiotem rozważań nie będzie zatem analiza regulacji dotyczącej form ochrony przyrody, gdyż kwestie te wykraczają poza ramy niniejszej pracy, a ponadto były one przedmiotem opracowań w literaturze prawniczej⁶⁷.

Według ustawy o lasach gospodarka leśna w lasach stanowiących rezerваты przyrody oraz wchodzących w skład parków narodowych uwzględnia zasady określone w przepisach o ochronie przyrody⁶⁸. W. Radecki konfrontuje wspomniany wymóg z przepisami o ochronie przyrody, odwołując się do nakazu określonego w art. 117 ust. 2 tej ustawy, wedle którego na gruntach użytkowanych gospodarczo w parkach narodowych i rezerwach przyrody stosuje się ochronę krajobrazową, co – zdaniem tego autora – oznacza, że na gruntach nieużytkowanych gospodarczo stosuje się ochronę ścisłą, częściową lub czynną⁶⁹. Stąd lasy na terenach parków narodowych i rezerwatów podlegają ochronie, nawet gdy jest w nich prowadzona gospodarka leśna, albowiem przysługuje im ochrona krajobrazowa, jeżeli zaś teren lasu został objęty ochroną ścisłą lub częściową na podstawie ustawy o ochronie przyrody (tj. w akcie kreującym park narodowy lub rezerwat przyrody), regulacje aktów kreujących oraz planów ochrony, odpowiednio, parku narodowego lub rezerwatu przyrody – mają charakter szczególny⁷⁰. Jednocześnie kwestią problematyczną jest to, czy w lasach

⁶⁵ A. Fogel, *Plany ochrony obszarów chronionych jako instrument kształtowania przestrzeni na poziomie lokalnym*, Kwartalnik Prawa Publicznego, t. 8, 2008, nr 3/4, s. 83–98. „Plany ochrony umożliwiają realizację działań ochronnych w przestrzeni. Pozwalają one na odniesienie poszczególnych nakazów, zakazów i niezbędnych działań nie tylko do wyodrębnionego obszaru, ale też ściśle określonego miejsca. Styk norm zapewniających realizację nadrzędnych działań państwa, w tym wypadku w zakresie ochrony przyrody, z aktami organów samorządowych dotyczących planowania przestrzennego jest szczególnie istotny”.

⁶⁶ Na temat planów ochrony por. M. Król, *Plany ochrony*, w: M. Górski, *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014, s. 531–533.

⁶⁷ Zob. np. A. Kaliszewski, A. Sikora, *Prawne aspekty ochrony przyrody...*, s. 130 i n.

⁶⁸ Art. 7 ust. 2 ustawy o lasach.

⁶⁹ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex.

⁷⁰ Ibidem.

znajdujących się na terenie parku narodowego stosowanie zabiegów zwalczających i ochronnych w razie wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów jest niedopuszczalne.

Ochrona przyrody zasadniczo opiera się na instrumentach planowania. Kompetencje do realizacji określonych zadań w ramach form ochrony przyrody przysługują zwłaszcza innym podmiotom niż zarządcy lasów państwowych⁷¹. Projekt planu ochrony sporządzają: dla parku narodowego – dyrektor parku narodowego, dla rezerwatu przyrody – regionalny dyrektor ochrony środowiska lub po uzgodnieniu z tym organem – zarządzający rezerwatem albo sprawujący nadzór nad rezerwatem, a dla parku krajobrazowego – dyrektor parku krajobrazowego lub dyrektor zespołu parków krajobrazowych. Plany ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego w części pokrywającej się z obszarem Natura 2000 powinny uwzględniać zakres planu zadań ochronnych i planu ochrony dla obszaru Natura 2000⁷². Dla parku narodowego lub rezerwatu przyrody do czasu ustanowienia planu ochrony sprawujący nadzór sporządzają projekt zadań ochronnych. Minister właściwy do spraw środowiska – dla parku narodowego, a regionalny dyrektor ochrony środowiska – dla rezerwatu przyrody ustanawiają zadania ochronne w drodze zarządzenia.

W szczególności projekty PUL w części dotyczącej otuliny parku narodowego lub w granicach tego parku wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów lub zadań, które mogą mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego. Analogiczny wymóg obowiązuje w zakresie uzgadniania projektów PUL – w części dotyczącej otuliny rezerwatu przyrody – z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów lub zadań, które mogą mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody rezerwatu przyrody.

Największe znaczenie z perspektywy gospodarki leśnej mają plany zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wydawane w formie zarządzenia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska⁷³ oraz plany ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części ustanawiane na okres 20 lat przez ministra właściwego do spraw środowiska w drodze rozporządzenia⁷⁴. Plan ochrony ustanowiony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres, o którym mowa w art. 29, staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000. Z kolei plan urządzenia lasu dla nadleśnictwa położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres,

⁷¹ Np. zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody projekt planu ochrony sporządza dla parku narodowego – dyrektor parku narodowego, rezerwatu przyrody – regionalny dyrektor ochrony środowiska lub po uzgodnieniu z tym organem – zarządzający rezerwatem albo sprawujący nadzór nad rezerwatem, a parku krajobrazowego – dyrektor parku krajobrazowego lub dyrektor zespołu parków krajobrazowych.

⁷² Na temat planów ochrony i planów zadań ochronnych zob. np. A. Niewiadomski, *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów...*, s. 109–113 i powołana tam literatura.

⁷³ Art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody.

⁷⁴ Art. 29 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

o którym mowa w art. 29 ustawy o ochronie przyrody, staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000⁷⁵.

Widoczne jest więc powiązanie pomiędzy planami ochrony a aktami planowania przestrzeni⁷⁶, gdzie narzędziem zapewniającym brak sprzeczności jest obowiązek uzgodnienia aktów planowania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie postanowień tych planów, których realizacja może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000⁷⁷. Jednocześnie jeśli projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin lub projekt planu, o którym mowa w art. 16 ust. 7 i art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, dotyczy parku krajobrazowego i jego otuliny bądź istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000, to w toku procedury planistycznej właściwy organ obciąża obowiązek dokonania uzgodnień tej części projektu studium lub projektu planu z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Najwyższą hierarchicznie rangę pośród aktów planowania⁷⁸, w tym planów urządzania lasu, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mają takie instrumenty, jak plany ochrony lub plany zadań ochronnych. Są najdalej idącymi instrumentami służącymi zabezpieczeniu funkcji ochronnych lasów.

6. Nakazy i zakazy w zakresie dobrych praktyk

Zasadą jest, że właściciele lasów realizują cele i zasady gospodarki leśnej, w szczególności wypełniają obowiązki, o których mowa w art. 9 ust. 1, art. 13 ust. 1 i art. 14 ust. 4 ustawy o lasach, w sposób przez siebie określony, chyba że sposób wypełniania danego obowiązku został ustalony przez przepisy prawa. Chodzi o dobre praktyki w zakresie gospodarki leśnej, określone w akcie wykonawczym do ustawy o lasach⁷⁹. Polska nie jest jedynym krajem, w którym określono takie praktyki w odniesieniu do gospodarki leśnej⁸⁰.

Zarządca lasów państwowych związany jest przede wszystkim zasadami gospodarki leśnej i płynącymi z nich dyrektywami postępowania, np. w zakresie ochrony lasu. Stwierdzenie w przepisie, że gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody, w szczególności przepisów art. 51 i art. 52 ustawy o ochronie przyrody, nie oznacza samo przez się, że tak właśnie jest, ale że właściciel musi taki właśnie skutek zapewnić. W literaturze wskazaną regulację

⁷⁵ Art. 30 ustawy o ochronie przyrody.

⁷⁶ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 4, opublikowano WKP Lex.

⁷⁷ Art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

⁷⁸ A. Niewiadomski, *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów...*, s. 225.

⁷⁹ Art. 14b ustawy o lasach oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, Dz.U. 2017, poz. 2408 (dalej jako: rozporządzenie w sprawie dobrych praktyk).

⁸⁰ Por. np. Code of Best Forest Practice – Ireland, Forest Service 2000, Department of the Marine and Natural Resources Leeson Lane Dublin 2, Ireland, ISBN 0-9538874-1-3.

art. 14b ust. 2 ustawy o lasach nazwano fikcją prawną, skoro gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, nawet gdyby faktycznie naruszała przepisy o ochronie przyrody – prawnie ich nie narusza⁸¹.

W świetle rozporządzenia w sprawie dobrych praktyk istotne są postanowienia dotyczące ochrony gatunków. W szczególności przed przystąpieniem do prac z zakresu gospodarki leśnej określono obowiązki związane ze sprawdzeniem występowania gatunków chronionych lub potencjalnych miejsc ich występowania, oznakowania takich miejsc, a w razie ujawnienia występowania stanowisk gatunków chronionych lub potencjalnych miejsc ich występowania – odpowiedniego zachowania określonego w przepisach, minimalizującego lub kompensującego wyrządzone szkody. Na przykład w okresie lęgowym ptaków nie wycina się drzew, na których zostały zidentyfikowane zasiedlone gniazda, a drzewa dziuplaste pozostawia się do ich naturalnego rozpadu. Z kolei martwe drzewa pozostawia się w celu zapewnienia ciągłości występowania martwego drewna, przy czym jego ilość nie może stwarzać zagrożenia pożarowego lub narażać na inne ryzyko.

Wskazać należy jednak, że wymienione powyżej nakazy i zakazy uregulowało rozporządzenie w sprawie dobrych praktyk, a nie przepisy ustawy o lasach. Z ich nieprzestrzeganiem nie wiążą się więc żadne konsekwencje prawne.

7. Decyzja w sprawie uznania lasu za „las ochronny”

Uznanie lasu za „ochronny” lub pozbawienie go takiego charakteru następuje w drodze decyzji administracyjnej organu administracji rządowej o skutku konstytutywnym⁸². Decyzje takie, w zależności od tego, do kogo las należy, wydają minister do spraw środowiska albo starosta. Minister do spraw środowiska – w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa – uznaje w drodze decyzji las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru na wniosek Dyrektora Generalnego, zaopiniowany przez radę gminy.

Wśród przesłanek uznania lasu za „ochronny” dopuszcza się jego szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa państwa albo położenie lasu⁸³. Co prawda położenie lasu nie jest wystarczającą przesłanką uznania go za las ochronny, ale może to mieć znaczenie dla realizacji funkcji ochronnej przez las. Lokalizacja lasu w okolicy miast może bowiem zapewnić ochronę przed hałasem i zanieczyszczeniami, a także dostarczyć mieszkańcom dodatkowych możliwości korzystania z lasu.

W „lasach ochronnych” obowiązują szczególne zasady zapewnienia ich celów. Zasady i tryb uznawania za lasy ochronne określiło rozporządzenie Ministra

⁸¹ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex.

⁸² B. Rakoczy, *Ustawa o lasach...*, s. 93.

⁸³ P. Korzeniowski, *Kształtowanie się instytucji prawnej lasów ochronnych*, w: *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, Łódź 2017, s. 349 i n.

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 25 sierpnia 1992 r.⁸⁴ Przepisy tego rozporządzenia wprowadziły szczególne rozwiązania w stosunku do ustawowych rozwiązań ustawy o lasach. Zważywszy na to, że rozporządzenie nakłada na właścicieli lasów szczególne obowiązki wynikające ze statusu lasu ochronnego, aktem regulującym te kwestie winna być ustawa. W szczególności zasadnie rozporządzenie akcentuje potrzebę zapewnienia realizacji celów, dla których wyodrębniono lasy ochronne. Kryterium wyróżnienia lasów ochronnych w przepisach ustawy o lasach jest bowiem kryterium celu, któremu mają one służyć.

Możliwe jest również pozbawianie „lasu ochronnego” tego szczególnego charakteru. Wskazuje się, że winno to nastąpić przed uzyskaniem decyzji o zmianie przeznaczenia na cele nieleśne⁸⁵. Ponadto grunty leśne znajdujące się na obszarze lasu ochronnego podlegają w praktyce, podobnie z resztą jak i grunty leśne występujące w lasach niemających takiego szczególnego statusu (mimo sklasyfikowania ich w ewidencji gruntów i budynków jako gruntów leśnych o symbolu „Ls”), regulacjom właściwym dla klasycznej działalności gospodarczej, co także prowadzi do utraty szczególnego statusu prawnego. Przykładem tego może być wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, że grunty lasu ochronnego⁸⁶ mogą być uznane w świetle ustawy o opłatach i podatkach lokalnych z 12 stycznia 1991 r.⁸⁷ za związane z działalnością gospodarczą inną niż leśna, mimo sporządzenia dla nich planu urządzenia lasu w trybie przewidzianym w art. 18 i n. ustawy o lasach⁸⁸.

Jak więc wynika z powyższego orzeczenia, rozwiązania zawarte w ustawie o opłatach i podatkach lokalnych całkowicie abstrahują od uregulowań ustawy o lasach i prowadzenia na gruntach leśnych – tak sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków – gospodarki leśnej. Często o zastosowaniu podatku od nieruchomości przesądzały w praktyce zupełnie inne względy, tzn. czy zostały one zajęte na prowadzenie działalności klasycznej gospodarczej lub czy doszło do przeniesienia posiadania, czy nie⁸⁹. Zatem wskazane rozwiązania prawne ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie wspierają realizacji funkcji ochronnych lasu.

8. Leśne kompleksy promocyjne

Leśne kompleksy promocyjne mają służyć dwojakim celom: promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochronie zasobów przyrody⁹⁰. Promocja

⁸⁴ Dz.U. nr 67, poz. 337.

⁸⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 27 marca 2014 r., IV SA/Wa 1084/13, Lex.

⁸⁶ Art. 15 pkt 6 ustawy o lasach.

⁸⁷ T.j. Dz.U. 2018, poz. 1445.

⁸⁸ Uchwała NSA (5) z 9 lutego 2002 r., FPK 5/02, Legalis.

⁸⁹ Por. wyrok NSA z 11 października 2017 r., II FSK 1498/17, Lex.

⁹⁰ Art. 13b ustawy o lasach.

oznacza „działania zmierzające do zwiększenia popularności jakiegoś produktu lub przedsięwzięcia; też: każde z tych działań”⁹¹, chodzi zatem o podnoszenie popularności obszarów leśnych. Leśne kompleksy promocyjne są obszarami funkcjonalnymi o znaczeniu ekologicznym, edukacyjnym i społecznym, a ich działalność określa jednolity program gospodarczo-ochronny, opracowywany przez właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji LP. Ustawodawca wyróżnia leśny kompleks promocyjny zgodnie z wymienionymi funkcjami, nadając tej „instytucji” swoiste cechy, z elementami społecznymi (rada naukowo-społeczna). W zasadzie ustawodawca w żaden sposób nie kształtuje struktury leśnego kompleksu promocyjnego pod względem prawnym⁹². Istotną rolę w zarządzaniu lasami na terenach leśnych kompleksów promocyjnych odgrywają programy tych „instytucji”⁹³, w których uwzględnia się ochronę przyrody, a także znaczenie poszczególnych funkcji lasów. W literaturze wskazuje się, że leśne kompleksy promocyjne są „rodzajem obszarów specjalnych”, które zarządzane są na poziomie nadleśnictw⁹⁴.

Niestety otoczenie prawnopodatkowe w obowiązującej regulacji prawnej nie sprzyja realizacji przez leśne kompleksy promocyjne określonych przez ustawodawcę funkcji. Dowodzą tego stanowiska organów podatkowych w postępowaniach, w których podawane jest w wątpliwość to, czy działania promocyjne lasów, zwiększanie świadomości ekologicznej i akcje edukacyjne mogą przyczynić się do zachowania substancji lasów, a więc i do pozyskania drewna przeznaczonego do sprzedaży, i czy w takim przypadku towary i usługi dla potrzeb leśnych kompleksów promocyjnych są wykorzystywane przez LP do wykonywania czynności, w związku z którymi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego. W praktyce stanowiska organów podatkowych były negatywne i kwestionowały prawo nadleśnictw do odliczenia podatku naliczonego dotyczącego wydatków związanych wyłącznie z leśnymi kompleksami promocyjnymi na podstawie kwalifikacji kosztów. Również Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że czym innym jest prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej, a czym innym jest promocja takiej gospodarki. Inny jest zakres, cel i charakter działalności leśnych kompleksów promocyjnych, a inny działalności gospodarczej. Zdaniem Sądu sam fakt, że ten sam podmiot (nadleśnictwo) z jednej strony prowadzi działalność w ramach leśnego kompleksu promocyjnego i wykonuje opodatkowaną działalność gospodarczą, nie jest wystarczający do stwierdzenia, że istnieje związek pomiędzy działalnością tego kompleksu a działalnością opodatkowaną podatkiem od

⁹¹ *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/promocja;2572655.html>, dostęp 27 kwietnia 2017.

⁹² Por. zarządzenie nr 47 Dyrektora Generalnego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe z 4 listopada 2016 r., w którym powołał doraźny zespół do opracowania wzoru wytycznych związanych z funkcjonowaniem obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ekologicznym, edukacyjnym i społecznym, jakimi są leśne kompleksy promocyjne (znak OE.0070.1.2016), *Biuletyn Informacyjny LP* 2016, nr 12, s. 5.

⁹³ Na temat programów leśnych kompleksów promocyjnych zob. więcej: B. Rakoczy, *Gospodarka leśna...*, s. 104.

⁹⁴ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex.

towarów i usług⁹⁵. W ramach leśnych kompleksów promocyjnych realizowane są pozaprodukcyjne funkcje lasu, stąd ich działalność służy zachowaniu lasów i drzew dla celów przyrodniczych, a nie zachowaniu drzew jako materiału do produkcji drewna.

Zapewnienie zdolności lasów do realizacji ich funkcji, w tym także pozaprodukcyjnych, wymaga zmiany podejścia ustawodawcy do tego zagadnienia. Obowiązujące regulacje prawne dotyczące podatku od towarów i usług nie sprzyjają rozwijaniu tego obszaru zarządzania lasami, a wręcz zniechęcają do promowania zrównoważonej gospodarki leśnej.

9. Plany rozliczeń emisji gazów cieplarnianych i pochłaniania dla lasów oraz produktów z pozyskanego drewna w krajach UE

Znaczącą rolę w kształtowaniu ilości pozyskiwanego drewna w lasach państw członkowskich UE może odegrać obowiązujące w sektorze użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) rozporządzenie nr 2018/841⁹⁶. Rozwiązania przyjęte we wspomnianym akcie prawnym są wynikiem realizowanej unijnej polityki klimatycznej, w szczególności związanej z redukcją emisji gazów cieplarnianych i płynących z niej zobowiązań. Chodzi zwłaszcza o realizację zobowiązań UE (uregulowanych w Porozumieniu paryskim⁹⁷ do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu) do redukcji emisji w całej gospodarce, a w szerszym kontekście – agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, której celem jest między innymi osiągnięcie zrównoważonej gospodarki leśnej⁹⁸.

Porozumienie paryskie narzuca długoterminowy cel utrzymania światowego wzrostu temperatury znacznie poniżej 2°C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej oraz do kontynuowania wysiłków na rzecz utrzymania tego wzrostu

⁹⁵ Wyrok NSA z 5 grudnia 2013 r., I FSK 1811/12, Legalis.

⁹⁶ Zob. rozporządzenie nr 2018/842.

⁹⁷ Dz.Urz. UE L 282 z 19 października 2016 r., s. 4.

⁹⁸ Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz.Urz. UE L 282 z 19.10.2016, s. 1; decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 529/2013/UE z 21 maja 2013 r. w sprawie zasad rozliczania emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem oraz informacji o działaniach związanych z tą działalnością, Dz.Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 80; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylające decyzję nr 280/2004/WE, Dz.Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 13; rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 z 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz. UE L 181 z 12.07.2012, s. 30.

na poziomie 1,5°C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej, a zasadniczą rolę w jego realizacji mają odgrywać lasy, grunty rolne i tereny podmokłe. Nadto zakłada ono osiągnięcie w drugiej połowie XXI w. „równowagi między emisjami antropogenicznymi z poszczególnych źródeł a pochłanianiem gazów cieplarnianych przez ich pochłaniacze”, a także nakłania do podjęcia działań w celu zachowania i zwiększenia, stosownie do przypadku, pochłaniaczy i rezerwuarów gazów cieplarnianych, w tym lasów.

Emisje i pochłanianie związane z gruntami leśnymi zależą od różnych czynników naturalnych, dynamicznych cech lasu powiązanych z wiekiem, a także przeszłych i obecnych praktyk gospodarki leśnej, które są zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich UE. Rozporządzenie nr 2018/841 opiera się na założeniu, że lasy zarządzane w sposób zrównoważony są dobrymi pochłaniaczami gazów cieplarnianych, czym przyczyniają się do łagodzenia zmiany klimatu (w okresie referencyjnym od 2000 do 2009 r. zgłoszone średnie pochłanianie przez pochłaniacze z gruntów leśnych wynosiło 372 mln ton ekwiwalentu CO₂ rocznie dla całej Unii⁹⁹).

Z powyższych względów gospodarkę leśną podporządkowano zasadzie rozliczania wyników leśnictwa w udziale zmniejszania konsekwencji klimatycznych. Preambuła do rozporządzenia nr 2018/841 wskazuje, że zjawiska katastrofalne, takie jak: pożary lasów, gradacje owadów, choroby roślin, ekstremalne zjawiska pogodowe i zakłócenia geologiczne, mogą prowadzić do tymczasowych emisji gazów cieplarnianych w sektorze LULUCF lub do odwrócenia wcześniejszego pochłaniania. Ponieważ wspomniane odwrócenie może być również skutkiem decyzji związanych z gospodarką leśną, takich jak decyzje o pozyskaniu drewna lub sadzeniu drzew, nowa regulacja zakłada, by odwrócenie pochłaniania wywołane przez człowieka było odzwierciedlane w rozliczeniach dotyczących LULUCF.

Dla potrzeb rozliczeń przepisy rozporządzenia nr 2018/841 wprowadziły własną szczególną definicję lasu, wedle której jest to obszar gruntu wyznaczony minimalnymi wartościami wielkości obszaru, zwarcia drzewostanu lub równoważnego stopnia zadrzewienia oraz potencjalnej wysokości drzew w stanie dojrzałym w miejscu wzrostu drzew, jak określono dla każdego państwa członkowskiego w załączniku II. Obejmuje on obszary z drzewami, w tym grupy rosnących młodych drzew naturalnych, lub plantacje, które jeszcze nie osiągnęły minimalnych wartości zwarcia drzewostanu lub równoważnego stopnia zadrzewienia lub minimalnej wysokości drzew, jak określono w załączniku II, w tym każdy obszar, który zwykle stanowi część obszaru lasu, ale na którym tymczasowo nie ma drzew w wyniku interwencji człowieka, takiej jak pozyskiwanie, lub z przyczyn naturalnych, lecz co do którego można się spodziewać, że ponownie stanie się lasem¹⁰⁰.

Zasadnicze zobowiązanie państw członkowskich sprowadza się do tego, że w okresach od 2021 do 2025 oraz od 2026 do 2030 r., z uwzględnieniem mechanizmów elastyczności uregulowanych w rozporządzeniu nr 2018/841, każde państwo

⁹⁹ Pkt 22 preambuły do rozporządzenia nr 2018/841.

¹⁰⁰ Art. 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia nr 2018/841.

członkowskie musi zapewnić, aby emisje nie przewyższały pochłaniania, co oblicza się jako sumę całkowitych emisji i całkowitego pochłaniania na jego terytorium łącznie we wszystkich kategoriach rozliczania gruntów, zgodnie z rozporządzeniem¹⁰¹.

Ponadto państwa członkowskie mają obowiązek rozliczać emisje i pochłanianie w odniesieniu do zarządzanych gruntów leśnych jako emisje i pochłanianie w okresach od 2021 do 2025 i od 2026 do 2030 r. pomniejszone o pięciokrotność poziomu referencyjnego dla lasów danego państwa członkowskiego. Natomiast jeżeli wynik wspomnianego sposobu obliczenia jest ujemny w odniesieniu do poziomu referencyjnego dla lasów dla danego państwa członkowskiego, państwo to włącza do swoich rozliczeń dotyczących zarządzanych gruntów leśnych całkowite pochłanianie netto w wysokości nie więcej niż pięciokrotność równowartości 3,5% emisji tego państwa członkowskiego w roku bazowym lub okresie bazowym, jak określono w załączniku III do rozporządzenia nr 2018/841. Ograniczenie to nie obejmuje pochłaniania netto z rezerwuarów węgla, które stanowią martwe drewno oraz produkty z pozyskanego drewna (z wyjątkiem kategorii papieru, o której mowa w art. 9 ust. 1 lit. a). W związku z powyższym państwa członkowskie mają obowiązek przedkładania Komisji swoich krajowych planów rozliczania dla leśnictwa, w tym proponowanego poziomu referencyjnego dla lasów: do dnia 31 grudnia 2018 r. – na okres od 2021 do 2025 oraz do dnia 30 czerwca 2023 r. – na okres od 2026 do 2030¹⁰².

Z ustalaniem poziomu referencyjnego dla lasów wiąże się wątpliwość, czy (i ewentualnie w jakiej mierze) pozyskanie większej ilości drewna będzie w przyszłości dopuszczalne. Rozporządzenie wskazuje, że poziomy referencyjny dla lasów powinny uwzględniać wszelki brak równowagi w strukturze wiekowej lasów i nie powinny nadmiernie ograniczać intensywności przyszłej gospodarki leśnej, tak aby umożliwić utrzymanie lub wzmocnienie w perspektywie długoterminowej pochłaniaczy dwutlenku węgla. Głównym celem poziomów referencyjnych dla gospodarki leśnej jest zapewnienie, że rozliczanie udziału leśnictwa w zmniejszaniu konsekwencji klimatycznych (ang. *forest mitigation*) jest porównywalne do standardowego bilansowania w innych sektorach.

Poziom referencyjny dla lasów oparto na „kontynuacji praktyki zrównoważonej gospodarki leśnej udokumentowanej w okresie od 2000 do 2009 r. w odniesieniu do dynamicznych cech lasu powiązanych z wiekiem w lasach krajowych przy użyciu najlepszych dostępnych danych”¹⁰³. Stąd poziomy referencyjny dla lasów mają uwzględniać przyszły wpływ dynamicznych cech lasu powiązanych z wiekiem, tak aby uniknąć nadmiernego ograniczania intensywności gospodarki leśnej jako podstawowego elementu praktyki zrównoważonej gospodarki leśnej, w celu utrzymania lub wzmocnienia w perspektywie długoterminowej pochłaniaczy dwutlenku węgla. Jednocześnie państwa członkowskie UE wykazują zgodność metod i danych używanych do ustalenia proponowanego poziomu referencyjnego dla lasów w krajowym

¹⁰¹ Art. 4 rozporządzenia nr 2018/841.

¹⁰² Art. 8 rozporządzenia nr 2018/841.

¹⁰³ Art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 2018/841.

planie rozliczania dla leśnictwa oraz zgodność metod i danych używanych w sprawozdawczości dotyczącej zarządzanych gruntów leśnych, co oznacza, że nie powinno być problemów z pomiarem zasadniczych wskaźników.

Państwa członkowskie ustalają swój poziom referencyjny dla lasów zgodnie z kryteriami określonymi w załączniku IV sekcja A rozporządzenia nr 2018/841, z wyjątkami dotyczącymi Chorwacji. Wśród wymogów dotyczących określania poziomu referencyjnego dla lasów wskazano np. spójność z celem polegającym na osiągnięciu w drugiej połowie bieżącego wieku równowagi między emisjami antropogenicznymi z poszczególnych źródeł a pochłanianiem gazów cieplarnianych przez ich pochłaniacze, w tym na zwiększeniu potencjalnego pochłaniania przez starzejące się zasoby leśne, które w innym przypadku mogą stopniowo stawać się malejącymi pochłaniaczami, a także celem, jakim jest przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej i zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych, jak określono w strategii leśnej UE, krajowych politykach leśnych państw członkowskich i unijnej strategii dotyczącej różnorodności biologicznej; a także z krajowymi prognozami dotyczącymi antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych z poszczególnych źródeł oraz pochłanianiem przez pochłaniacze. W szczególności rozwiązanie przyjęte dla ustalenia poziomu referencyjnego musi być w stanie odtworzyć dane historyczne z krajowego wykazu gazów cieplarnianych. Cele do osiągnięcia ustalono jako długoterminowe, oparte na spójnym zintegrowanym podejściu do czynników związanych z emisjami i ich ograniczeniami¹⁰⁴.

W rozliczeniach dotyczących produktów z pozyskanego drewna, przewidzianych dla zarządzanych gruntów leśnych, zalesionych i wylesionych – państwa członkowskie wykazują emisje i pochłanianie wynikające ze zmian w rezerwuarze węgla, jaki stanowią produkty z pozyskanego drewna, „stosując funkcję rozpadu pierwszego stopnia, metody i standardowe okresy połowicznego rozpadu określone w załączniku V” do rozporządzenia nr 2018/841. Rozporządzenie nr 2018/841 przyznaje Komisji prawo przyjmowania aktów delegowanych w celu zmiany powyższego zakresu przez dodanie nowych kategorii do produktów z pozyskanego drewna, w których występuje efekt sekwestracji węgla. Z kolei państwa członkowskie mogą dodatkowo określić produkty z materiałów drewnopochodnych, w tym kory, w ramach istniejących i nowych kategorii, o których mowa powyżej¹⁰⁵.

Zarządzanie emisjami gazów cieplarnianych w produkcji leśnej zostało poddane zasadzie elastyczności. Przede wszystkim instrumentami planowania, które będą rzutowały na gospodarkę leśną w krajach UE, a zwłaszcza na ilość pozyskiwanego surowca, mają być zintegrowane krajowe plany w zakresie energii i klimatu w kontekście strategicznego planowania polityki energetyczno-klimatycznej w odniesieniu do wszystkich pięciu kluczowych wymiarów unii energetycznej.

Krajowe plany obejmujące okres od 2021 do 2030 r. mają odgrywać jedną z głównych ról w planowaniu przez państwa członkowskie ich zgodności z rozporzą-

¹⁰⁴ Art. 8 rozporządzenia nr 2018/841.

¹⁰⁵ Art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 2018/841.

dzeniami nr 2018/841 i 2018/842¹⁰⁶. W tym celu państwa członkowskie mają określać polityki i środki służące wypełnieniu obowiązków na podstawie rozporządzeń nr 2018/841 i 2018/842 w perspektywie długoterminowego celu polegającego na osiągnięciu równowagi między emisjami gazów cieplarnianych i pochłanianiem zgodnie z Porozumieniem paryskim. Plany te mają także zawierać ocenę wpływu planowanych polityk i środków na realizację celów. Zasada elastyczności daje krajom członkowskim UE prawo do dysponowania limitami emisji w szczególności przez przeniesienie ich na inne państwo członkowskie w ramach elastyczności ogólnej (art. 12 rozporządzenia nr 2018/841) lub szczególnej – w odniesieniu do gruntów leśnych (art. 13 rozporządzenia nr 2018/841).

Ponadto, zgodnie z rozporządzeniem nr 2018/841, na koniec każdego z okresów od 2021 do 2025 r. i od 2026 do 2030 r. państwa członkowskie mogą wyłączyć ze swoich rozliczeń dotyczących gruntów zalesionych i zarządzanych gruntów leśnych emisje gazów cieplarnianych wynikające ze zjawisk katastrofalnych, które przewyższają średnie emisje spowodowane przez zjawiska katastrofalne w okresie od 2001 do 2020 r., z wyjątkiem statystycznych wartości odstających (tzw. poziom tła jest obliczany zgodnie z rozporządzeniem i załącznikiem nr VI do tego aktu).

Krajowy plan rozliczania dla leśnictwa winien zawierać:

- ogólny opis określania poziomu referencyjnego dla lasów oraz opis sposobu uwzględnienia kryteriów z rozporządzenia nr 2018/841;
- identyfikację rezerwuarów węgla i gazów cieplarnianych włączonych do poziomu referencyjnego dla lasów, powody nieuwzględnienia danego rezerwuaru węgla przy określaniu poziomu referencyjnego dla lasów oraz wykazać spójność między rezerwuarami węgla włączonymi do poziomu referencyjnego dla lasów;
- opis podejścia, metod i modeli, w tym dane ilościowe, wykorzystane przy ustalaniu poziomu referencyjnego dla lasów, spójne z najnowszym przedłożonym sprawozdaniem dotyczącym wykazu krajowego oraz opis dokumentacji na temat praktyk zrównoważonej gospodarki leśnej i jej intensywności, a także przyjętych polityk krajowych;
- informacje, w jaki sposób wskaźniki zmieniają się w odniesieniu do różnych scenariuszy polityki;
- opis, w jaki sposób przy określaniu poziomu referencyjnego dla lasów uwzględniono każdy z poniższych elementów: obszar objęty gospodarką leśną; cechy lasu, w tym dynamiczne cechy lasu powiązane z wiekiem, przyrosty, długość rotacji i inne informacje dotyczące działalności związanej z gospodarką leśną w dotychczasowym scenariuszu postępowania; historyczne i przyszłe wskaźniki użytkowania w podziale na zastosowania energetyczne i pozaenergetyczne (załącznik IV litera B do rozporządzenia nr 2018/841).

Wskazane regulacje i określone w nich okresy referencyjne brane pod uwagę jako punkt odniesienia do obliczeń dopuszczalnego poziomu pozyskiwania drewna mogą rzutować na dochody związane z limitowaniem produkcji drewna na rzecz

¹⁰⁶ Pkt 23 preambuły do rozporządzenia nr 2018/842.

klimatu. Rozporządzenie nr 2018/842 ma zostać poddane przeglądowi uwzględniającemu między innymi zmieniające się „okoliczności krajowe, sposób, w jaki wszystkie sektory gospodarki przyczyniają się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, rozwój sytuacji międzynarodowej i wysiłki podejmowane, aby osiągnąć długoterminowe cele Porozumienia paryskiego”. Komisja UE ma obowiązek, w ciągu sześciu miesięcy po zakończeniu każdego globalnego przeglądu uzgodnionego na mocy art. 14 Porozumienia paryskiego, złożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania dotyczące realizacji założonych we wspomnianym akcie celów, w tym „bilansu podaży rocznych limitów emisji i popytu na nie”. Przedmiotem oceny ma być także przyczynienie się omawianej regulacji do osiągnięcia ogólnego unijnego celu polegającego na redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r., a także celów Porozumienia paryskiego.

Instrumenty kontroli i nadzoru w zakresie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej

1. Zatwierdzenie planów urządzenia lasu

Wykonanie planów nadzoruje minister właściwy ds. środowiska i może, w ramach tego nadzoru, wydać stosowne wytyczne i polecenia, dotyczące na przykład potrzeby zmiany planu urządzenia lasu¹, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych przez ministra jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej. Minister ten może także wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a jeżeli zostały wydane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie.

Sporządzanie PUL wiąże się z przeprowadzaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa². Następnie PUL na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zatwierdza Minister Środowiska. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że czynność zatwierdzenia PUL przez ministra nie może być uznana za decyzję administracyjną, albowiem nie określa uprawnień lub obowiązku podlegającego wykonaniu, a jest wyłącznie aktem kierownictwa wobec państwowej jednostki organizacyjnej – zatwierdzenie planu „jest czynnością o charakterze wewnętrznym, podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, a więc czynnością ze sfery *dominium*, a nie *imperium*”³. Z kolei plan urządzenia lasu, według NSA, nie stanowi realizacji zadania publicznego, podobnie nie stanowią realizacji zadań publicznych czynności podejmowane w celu jego sporządzenia, choćby takie jak przeprowadzenie szczegółowej analizy gospodarki leśnej⁴.

Warto wspomnieć, że poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach wprowadza rozwiązanie, zgodnie z którym sporządzony projekt PUL wyklada się, przed przekazaniem go do zatwierdzenia przez ministra właściwego ds. środowiska, do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie urzędów gmin, na obszarze których

¹ Art. 34A ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.

² Ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko.

³ Wyrok NSA z 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12, Legalis; por. postanowienie NSA z 17 października 2017 r., II OSK 2336/17.

⁴ Wyrok NSA z 9 lipca 2014 r., I OSK 2973/12, Legalis.

znajduje się nadleśnictwo, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) podaje do publicznej wiadomości informację o wyłożeniu projektu PUL oraz ogłasza ją w prasie lokalnej i przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Ponadto decyzja o zatwierdzeniu planu urządzenia lasu lub o zmianie planu urządzenia lasu ma podlegać zaskarżeniu do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia opublikowania, jeśli może naruszać przepisy o ochronie przyrody i ma przysługiwać organizacji społecznej, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny, w szczególności jeśli cele statutowe lub interes społeczny obejmują kwestie ochrony środowiska⁵. Wydaje się, że projektowane rozwiązania prawne zmierzają we właściwym kierunku zapewniającym udział społeczeństwa we wskazanych istotnych fazach tworzenia PUL.

Aktualnie zatwierdzenie planu urządzenia lasu przez ministra właściwego ds. środowiska nie jest aktem skierowanym na zewnątrz, lecz aktem wewnętrznym. Nie ma więc elementów przypisanych decyzji administracyjnej⁶. Zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy o lasach minister właściwy w sprawach środowiska nadzoruje wykonanie planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wykonanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przepis ten daje możliwość władczej ingerencji ministra ds. środowiska w wykonanie planów urządzenia lasów dla nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Wskazuje to na odmienny charakter planu urządzenia lasu dla nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa od decyzji administracyjnej. W przypadku decyzji administracyjnej ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje bowiem podjęcie stosownych środków przymusu w celu wykonania decyzji. W przypadku planu urządzenia lasu zatwierdzanego przez ministra możliwość taka nie istnieje.

Wspomniany instrument dotyczy nadzoru nad realizacją trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Nie budziłby on wątpliwości, gdyby nie to, że decyzja o zatwierdzeniu lub nie, zarówno PUL, jak i jego zmian, może być motywowana politycznie, co może nie służyć celom tej gospodarki.

2. Środki kontroli i nadzoru nad legalnością pozyskiwania drewna i obrotu drewnem

Regulacja prawna dotycząca pozyskiwania i wprowadzania do obrotu drewna i produktów z drewna ma charakter reglamentacyjny⁷. Odnosi się ona bowiem do

⁵ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach z 18 kwietnia 2018 r., Druk sejmowy nr 2642, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C0DE52A3E7D1E76DC12582AC00315FD0/%24File/2642.pdf>, dostęp 12 października 2018.

⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z 14 marca 2017 r., IV SA/Wa 2787/16/.

⁷ Na temat reglamentacji zob. bliżej prace M.A. Waligórskiego: *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998; *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 2001; *Działal-*

prowadzenia działalności związanej z pozyskiwaniem drewna, a nawet końcowej fazy produkcji – pozyskania tego surowca. Realizacja gospodarki leśnej podlega licznym wymogom określonym w przepisach prawa, a zakończenie produkcji – pozyskanie drewna wymaga potwierdzenia w ramach systemu zasad należytej staranności.

Instytucja reglamentacji jest analizowana w literaturze prawniczej z różnych perspektyw. Termin „reglamentacja” rozumiany jest jako „różnorodna sfera działalności administracji, której istotą jest ograniczenie możliwości swobodnego działania w imię szeroko pojętego interesu społecznego”⁸. Państwo reguluje w obowiązujących przepisach prawa stosunki społeczne w sposób pozwalający chronić interesy społeczne lub jednostkowe. Regulacje te operują „nakazami i zakazami”, z którymi wiąże się możliwość zastosowania przymusu służącego egzekwowaniu obowiązków przez administrację państwową⁹. Wprowadzanie do obrotu drewna i produktów z drewna, a także pozyskanie tego surowca obowiązująca regulacja prawna poddaje zakazom i nakazom, których wykonanie zabezpieczają uregulowane sankcje, zwłaszcza te w przepisach ustawy o lasach. Można zatem już w tym miejscu stwierdzić, że swoboda działalności gospodarczej we wskazanych obszarach podlega prawnym ograniczeniom na rzecz ochrony zasobów leśnych.

Pojęcie „kontrola” doczekało się licznych opracowań w literaturze prawa administracyjnego. Jak wskazuje J. Filipek¹⁰, kontrola polega na ustaleniu „zgodności pewnego stanu rzeczy, faktycznych zaszłości albo zachowań ludzkich z założonymi wymaganiami”¹¹. Kontrolę ujmuje się także jako „funkcję” lub jako „system organizacyjny”¹². Treść funkcjonalna kontroli przejawia się w takich działaniach, jak: obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu (ustalenie); dokonywanie oceny tej działalności lub stanu, która prowadzi do stwierdzenia nieprawidłowości lub prawidłowości i diagnozy ich przyczyn, wnioski co do tej działalności lub stanu mają na celu przeciwdziałanie nieprawidłowościom w przyszłości. Natomiast termin „kontrola” rozumiany jako system organizacyjny oznacza „całokształt podmiotów (instytucji) kontrolnych sprawujących funkcję kontroli”¹³.

ność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego, Poznań 2006; K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999; B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji...*; T. Kocowski, *Ograniczenia...*; M. Guziński, *Zamówienia publiczne jako forma reglamentacji mieniem publicznym*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Janku et al., Wrocław 2005, s. 640; E. Bieniek-Koronkiewicz, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, w: J. Więczyło-Chłabicz, E. Bieniek-Koronkiewicz, *Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, Warszawa 2002, s. 137 i n.

⁸ Por. M. Waligórski, *Charakter prawny pozwoleń na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1988, z. 3, s. 82 i powołana tam literatura.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2001, s. 215.

¹¹ Ibidem.

¹² Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 11 i 15.

¹³ Ibidem.

W nauce administracji z kolei wskazuje się, że kontrola i zbliżone do niej rodzajowo funkcje noszą różne nazwy, np.: kontroli, nadzoru bądź inspekcji¹⁴. Zagadnienie kontroli w administracji publicznej dotyczy kontroli administracji publicznej przez inne podmioty, a także kontroli sprawowanej przez samą administrację publiczną nad innymi podmiotami (np. różnego rodzaju inspekcje administracyjne kontrolujące obywatela i inne podmioty, nadzór budowlany)¹⁵. Wspomniane funkcje, podobne do kontroli, są uznawane za szczególne określenia kontroli, gdyż każda z nich jest kontrolą¹⁶. Do kryterium usytuowania podmiotów kontrolujących odwołuje się również pogląd wyodrębniający kontrolę zewnętrzną realizowaną przez podmioty stojące poza aparatem administracyjnym i kontrolę wewnętrzną odbywającą się w ramach administracji publicznej¹⁷. Podobnie wyróżnia się kontrolę zewnętrzną bądź wewnętrzną w zależności od usytuowania jednostki kontrolowanej względem aparatu administracji, choć wyodrębnienie to ma względny charakter¹⁸.

Kontrola może mieć postać samoistną i niesamoistną¹⁹. Kontrola niesamoistna jest składnikiem innych funkcji (kontrola w ramach planowania), procesów (np. kierowania) i konstrukcji ustrojowych (np. nadzoru czy kierownictwa). Kontrola samoistna może być kontrolą nakierowaną na proces administrowania, wykonywaną przez podmioty niewchodzące w skład struktury administracji publicznej. Może się ona odbywać w różnych układach, np. pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej, pomiędzy podmiotami administracji publicznej a podmiotami znajdującymi się na zewnątrz aparatu administracji. Istotą kontroli samoistnej jest to, że stanowi ona funkcję „samą w sobie”, odrębną od innych funkcji²⁰.

Wydaje się, że w ramach zarządu lasami Skarbu Państwa ostatnie wspomniane relacje będą występowały najczęściej. Administracja publiczna będzie sprawowała kontrolę nad działaniem zarządcy, którego nie zalicza się do sfery administracji publicznej. Jednakże instytucja kontroli²¹, o której mowa w rozporządzeniach

¹⁴ Zob. bliżej: Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 138 i n.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ S. Jędrzejewski, w: idem, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995, s. 7.

¹⁷ Zob. bliżej: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 410 i n.

¹⁸ Zob. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006, s. 231 i n.

¹⁹ Zob. bliżej: D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007, s. 135 i n.

²⁰ Ibidem.

²¹ Por. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88: „Przez instytucję prawną rozumie się zazwyczaj pewien zespół norm prawnych z takich czy innych względów wydzielony jako odrębna całość, np. ze względu na to, iż normy te mają zmierzać do realizacji jakiegoś wyróżnionego stanu rzeczy (celu). W znaczeniach pochodnych termin »instytucja« oznaczać może zespół działań wyznaczanych przez wydzielany zespół norm (funkcjonalne pojmowanie instytucji), czy też zespół osób działających w myśl wskazań lub na podstawie upoważnień zawartych w wyodrębnionym zespole norm (personalne pojmowanie instytucji)”; termin „instytucja” wyjaśnia np. W. Gromski, *Instytucja prawna*, w: *Encyklopedia prawa*, pod red. U. Kaliny-Prysznic, Warszawa 2007, s. 243,

nr 2173/2005 oraz 995/2010, nawiązuje raczej do układu, w którym kompetencje do sprawowania kontroli przyznane zostały podmiotom administracji publicznej względem podmiotów znajdujących się na zewnątrz aparatu administracji. Chodzi o wszelkie czynności materialno-techniczne oraz o działania prawne administracji w ramach kontroli wynikające z „nakazu kompetencyjnego bądź z normy postępowania o charakterze zadaniowym”²². Przez prawne formy działania administracji przedstawiciele doktryny rozumieją czynności prawne administracji publicznej podejmowane w celu wywołania bezpośrednich skutków prawnych, czynności faktyczne zaś podejmowane są w celu wywołania skutków faktycznych, choć mogą one także wywoływać skutki prawne²³.

Również pojęcie nadzoru doczekało się opracowań w doktrynie prawa administracyjnego. Propozycje są rozmaite, jednakże wspólnym mianownikiem nadzoru jako terminu języka prawniczego jest sprowadzanie czynności nadzorczych do korygowania działań podmiotu nadzorowanego²⁴. Działania nadzorcze obejmują czynności kontrolne (tj. czynności materialno-techniczne) oraz czynności tzw. korygujące działania podmiotów nadzorowanych, a z tymi ostatnimi związane jest wydawanie aktów administracyjnych zewnętrznych, jednakże nie tylko ta prawna forma działania administracji jest działaniem nadzorczym²⁵. Wyróżnia się różne fazy nadzoru, a w tym „czynności nadzorcze fazy kontroli”, „czynności nadzorcze fazy ustalania praw i obowiązków podmiotów nadzorowanych i fazy korekty”²⁶ (wśród nich czynności faktyczne, decyzje administracyjne, tj. zezwolenia, zakazy prewencyjne, restrykcyjne nakazy zaniechania, restrykcyjne nakazy działania, restrykcyjne odwołania i ograniczenia udzielonych zezwoleń, unieważnianie, wygaszanie i uchylanie udzielonych zezwoleń), inne akty administracyjne, orzeczenia sądowe²⁷.

Z kolei termin „nadzór” występuje także w różnych aktach prawa materialnego, gdzie oznacza działalność administracji publicznej względem podmiotów spoza tej administracji. Jest to nadzór policyjny bądź administracyjny i obejmuje wszystkie rodzaje nadzoru wykonywanego przez organy administracji państwowej, oprócz nadzoru nad samorządem i nadzoru hierarchicznego. Przyjmuje się niekiedy, że nadzór w zestawieniu z instytucją policji administracyjnej rysuje się stosunkowo jednolicie,

jako „wyodrębniony i stanowiący funkcjonalną całość zespół norm prawnych odnoszących się do stosunków w jakiejś dziedzinie życia społecznego [...]”.

²² Zob. bliżej: M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 186.

²³ Zob. K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 143.

²⁴ Zob. w szczególności J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 139; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Nadzór właścicielski w systemie kontroli administracji publicznej – zarys problematyki*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 313 i nn.

²⁵ Zob. bliżej: M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 107 i nn.

²⁶ Ibidem, s. 119.

²⁷ Ibidem, s. 108–137 i nn.

tożsame są również zakresy tych pojęć²⁸. Jednakże należy odróżnić zagadnienie procedur kontrolnych stosowanych w relacjach pomiędzy podmiotami administrującymi kontrolą od procedury administracyjnej, w ramach której wydawane są władcze akty administracyjne, gdyż wydawanie tych aktów nie należy bowiem do zakresu procedury kontrolnej, lecz jest następstwem kontroli – działaniem tzw. pokontrolnym²⁹. Każde działanie administracji, nawet jeśli jest to działanie faktyczne, powinno mieścić się w jej normatywnie określonych kompetencjach³⁰. Zagadnienie to wiąże się z wyznaczeniem granic dzielących kontrolę i nadzór.

Obowiązujące regulacje prawne ustanowiły zakaz wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów pochodzących z takiego drewna³¹. Zakazowi temu odpowiadają liczne nakazy (obowiązki) wspomnianych podmiotów, wśród których jednym z najważniejszych jest nakaz postępowania z należytą starannością przy wprowadzaniu do obrotu drewna lub produktów z drewna, a w tym nakaz stosowania „procedur i środków”, które składają się na system zasad należytej staranności.

Nakaz postępowania z należytą starannością może być realizowany na dwa sposoby: albo podmiot wprowadzający do obrotu drewno lub produkty z drewna będzie sam realizował obowiązek utrzymywania i regularnej oceny własnego stosowanego systemu zasad należytej staranności, albo podmiot wprowadzający drewno lub produkty z drewna do obrotu będzie korzystał z systemu zasad należytej staranności ustanowionego przez „organizację monitorującą” (uznaną przez Komisję Europejską). Organizacja monitorująca uznana przez Komisję Europejską ma obowiązek utrzymywania i regularnej oceny systemu zasad należytej staranności i przyznawania podmiotom wprowadzającym drewno i produkty z drewna do obrotu – prawo do stosowania tego systemu, a także weryfikowania, czy podmioty te właściwie stosują rozwiązania systemu zasad należytej staranności. W przypadku gdy dany podmiot nie stosuje właściwie systemu zasad należytej staranności, tj. jeżeli „podmiot ten znacząco lub wielokrotnie uchybił swoim obowiązkom”³², organizacja monitorująca podejmuje odpowiednie działania, w tym powiadamia właściwe organy krajowe.

Kontrola i nadzór winna być realizowana zarówno w stosunku do działania organizacji monitorującej, jak i podmiotów wprowadzających do obrotu drewno lub produkty z drewna. W pierwszym przypadku celem kontroli jest zapewnienie zgodności z rozporządzeniem nr 995/2010. Właściwe organy danego kraju członkowskiego UE mają obowiązek przeprowadzania regularnych (co najmniej raz na dwa lata) kontroli organizacji monitorujących w zakresie prawidłowego wykonywania zadań oraz

²⁸ J. Dobkowski, *Pojęcie policji administracyjnej*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 158.

²⁹ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 63.

³⁰ Por. A. Błaś, *Czynności faktyczne organów administracji publicznej*, w: *Koncepcja systemu prawa...*, s. 507 i n., który wskazuje, że związanie czynności faktycznych jedynie normami kompetencyjnymi nie zapewnia wystarczającej ochrony praw i wolności

³¹ Art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 995/2010.

³² Art. 4 i 8 rozporządzenia nr 995/2010.

spełniania przez te organizacje wymogów, a w razie stwierdzenia naruszeń, kraje te zobligowane są powiadomić Komisję Europejską³³, która cofa „uznanie organizacji monitorującej”³⁴. Przedmiotem kontroli winna być między innymi analiza systemu zasad należytej staranności (w tym ocena ryzyka i procedury ograniczania ryzyka), analiza dokumentacji i zapisów wykazujących właściwe funkcjonowanie systemu zasad należytej staranności i procedur oraz kontrole wyrywkowe (w tym kontrole w terenie). Kontrole winny obejmować, w szczególności oraz zależnie od sytuacji, następujące działania: kontrole na miejscu, w tym badania terenowe; analizę dokumentacji i zapisów organizacji monitorujących; rozmowy z kadrami zarządzającymi i pracownikami organizacji monitorujących; rozmowy z podmiotami gospodarczymi i handlowymi lub wszelkimi innymi istotnymi dla sprawy osobami; analizę dokumentacji i zapisów podmiotów oraz badanie próbek dostaw podmiotów stosujących system zasad należytej staranności danej instytucji monitorującej³⁵.

W drugim przypadku kontrola podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna do obrotu dotyczy sprawdzenia, czy podmioty te stosują system zasad należytej staranności, w tym czy utrzymują i regularnie oceniają stosowany przez siebie system zasad należytej staranności³⁶. Kontrole te winny być przeprowadzane zgodnie z planem uwzględniającym ryzyko. Ponadto kontrole mogą być również przeprowadzane w przypadku, gdy właściwy organ jest w posiadaniu informacji dotyczących niespełnienia przez podmiot wprowadzający do obrotu drewno lub produkty z drewna wymogów rozporządzenia nr 995/2010.

W razie stwierdzenia w ramach kontroli naruszeń wymogów określonych w rozporządzeniu nr 995/2010 w zakresie wskazanych powyżej obowiązków, właściwe organy krajów członkowskich mogą wykonywać uprawnienia o charakterze nadzorczym, w tym wezwanie podmiotu do podjęcia „działań zaradczych”, a także – w zależności od charakteru stwierdzonych naruszeń – mogą dokonać konfiskaty drewna i produktów z drewna, a także ustanowić zakaz wprowadzania do obrotu drewna i produktów z drewna³⁷. Jednocześnie przepisy rozporządzenia nr 995/2010 określiły nakaz udzielania przez podmioty wprowadzające do obrotu drewno lub produkty z drewna „wszelkiej pomocy koniecznej do ułatwienia przeprowadzenia kontroli”, w szczególności w zakresie dostępu do budynków i przedstawiania dokumentacji lub zapisów. Przebieg kontroli musi być dokumentowany w sposób określony w art. 11 rozporządzenia nr 995/2010.

³³ Art. 8 ust. 4 rozporządzenia nr 995/2010.

³⁴ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 607/2012 z 6 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowych przepisów dotyczących systemu zasad należytej staranności oraz częstotliwości i charakteru kontroli organizacji monitorujących, przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 ustanawiającym obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna, Dz.Urz. UE. L. 2012.177.16 (dalej jako: rozporządzenie nr 607/2012).

³⁵ Art. 6 ust. 5 rozporządzenia nr 607/2012.

³⁶ Art. 10 rozporządzenia nr 995/2010.

³⁷ Art. 10 ust. 5 rozporządzenia nr 995/2010.

2.1. Zezwolenia FLEGT w obrocie drewnem

Zarządzanie lasami zasadniczo należy do kompetencji poszczególnych krajów członkowskich UE, jednakże pozostaje pod wpływem umów międzynarodowych i konwencji³⁸, a także dokumentów o charakterze *soft law*, o jakich była mowa w pierwszych rozdziałach pracy. Pierwsze regulacje prawne unijne w dziedzinie leśnictwa, handlu i zarządzania nie miały charakteru ogólnego, lecz zmierzały do uregulowania kwestii nielegalnego pozyskania drewna i związanego z tym handlu. Zainicjował je plan działania – komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Egzekwowanie prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT): wniosek w sprawie planu działań UE”³⁹, w którym Komisja wezwała do podjęcia środków mających na celu rozwiązanie problemu nielegalnego pozyskiwania drewna przez opracowanie dobrowolnych umów o partnerstwie z krajami produkującymi drewno. Rada przyjęła konkluzje dotyczące planu działań w 2003⁴⁰, a w 2005 r. Parlament Europejski przyjął w tej sprawie rezolucję⁴¹.

Plan działania UE w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa zakładał utworzenie systemu zezwoleń służących zapewnieniu, że wyłącznie produkty z drewna, które zostało pozyskane legalnie, zgodnie z prawem krajowym państwa produkującego drewno, mogą być przywożone do „Wspólnoty”, a to z kolei wymagało poddania przywozu przedmiotowych produktów z drewna systemowi kontroli i weryfikacji. W ramach wspomnianego systemu zezwoleń produkty z drewna wywożone z państwa partnerskiego i wprowadzane do Wspólnoty przez jakikolwiek punkt celny, wyznaczony do dopuszczania do swobodnego obrotu, powinny być objęte zezwoleniem wydanym przez to państwo partnerskie, stwierdzającym, że dane produkty z drewna zostały wykonane z krajowego drewna, którego wyrąb był legalny, lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z krajowymi przepisami, jak określono w odpowiedniej umowie o partnerstwie. Wypełnienie tych wymogów powinno podlegać monitorowaniu. Wspomniane rozwiązania od samego początku oparte zostały na założeniu, że Wspólnota zawrze tzw. dobrowolne umowy o partnerstwie z państwami i organizacjami regionalnymi, które nałożą na te państwa lub organizacje zobowiązanie do wdrożenia systemu zezwoleń. Ponadto wspomniany dokument zakładał uregulowanie przez każdy kraj członkowski „sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów niniejszego rozporządzenia”. Powyższe kwestie ostatecznie uregulowało rozporządzenie nr 2173/2005, a także prawodawstwo państw członkowskich UE w zakresie sankcji.

³⁸ Na temat umów międzynarodowych i konwencji dotyczących leśnictwa zob. więcej: A. Habuda, *Lasy i leśnictwo...*, s. 28 i n.

³⁹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący planu działania UE w dziedzinie leśnictwa, COM(2003)251 final.

⁴⁰ Dz.Urz. C 268 z 7.11.2003, s. 1.

⁴¹ Dz. Urz. C 157E z 6.07.2006, s. 482.

System zezwoleń jest wdrażany na podstawie „dobrowolnych umów o partnerstwie” z państwami produkującymi drewno, a unijne rozporządzenie znajduje zastosowanie do przywozu produktów z drewna, wymienionych w załącznikach II i III, z państw partnerskich wyszczególnionych w załączniku I do rozporządzenia nr 2173/2005. Zakres produktów systemu zezwoleń FLEGT obejmuje podstawowy wykaz produktów obowiązkowych zamieszczony w załączniku II do rozporządzenia FLEGT, jak również dodatkowe produkty charakterystyczne dla poszczególnych krajów wymienione w załączniku III (zgodnie z zakresem produktów uzgodnionym w odpowiedniej dobrowolnej umowie o partnerstwie). System zezwoleń w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa został zdefiniowany we wspomnianym rozporządzeniu jako „wydawanie zezwoleń na wywóz produktów z drewna z państw partnerskich do Wspólnoty oraz wdrożenie go we Wspólnocie, w szczególności jego przepisów dotyczących kontroli granicznych”.

Tym samym obrót produktami z drewna objętymi przedmiotowymi przepisami został poddany kontroli przez wymóg uzyskania każdorazowo zezwolenia FLEGT, a więc „dokumentu odnoszącego się do dostawy lub uczestnika rynku, sporządzonego w standardowym formacie, zabezpieczonego przed sfałszowaniem i przeróbkami oraz możliwego do zweryfikowania, odpowiednio wydanego i zatwierdzonego przez organ zezwalający państwa partnerskiego”, który stwierdza, że dostawa jest zgodna z wymogami systemu zezwoleń FLEGT⁴².

Przez „legalnie produkowane drewno” rozporządzenie nr 2173/2005 nakazuje rozumieć „produkty z drewna wykonane z krajowego drewna, którego wyrąb był legalny lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z przepisami krajowymi tego państwa partnerskiego określonymi w umowie o partnerstwie”⁴³. Z kolei termin „wywóz” zdefiniowano w prawodawstwie FLEGT jako fizyczne opuszczenie przez produkty z drewna terytorium państwa partnerskiego w celu przywiezienia ich do Unii, dlatego państwo partnerskie wywozu jest wskazane w zgłoszeniu celnym jako „państwo wysyłki”. Definicja legalna wywozu wskazywać może na to, że także produkty przewożone tranzytem przez terytorium państwa partnerskiego wymagają uzyskania zezwolenia FLEGT z tego państwa w celu dopuszczenia ich do swobodnego obrotu w UE.

Jednakże – jak wskazuje Komisja UE – w praktyce nie jest możliwe odpowiednie zapewnienie legalności dostawy, która jest przewożona tranzytem, stąd umowy o partnerstwie wyłączają z systemu zezwoleń produkty z drewna przewożone tranzytem przez terytorium tych państw. Dlatego umowy o partnerstwie definiują pojęcie „produkty z drewna przewożone tranzytem” jako produkty pochodzące z innego państwa trzeciego przewożone tranzytem przez państwo partnerskie pod dozorem celnym i opuszczające je w ten sam sposób⁴⁴.

⁴² Art. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 2173/2005; por. także oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1024/2008 z 17 października 2008 r. ustanawiające szczegółowe środki dla wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005, Dz.Urz. L 277 z 18.10.2008, s. 23.

⁴³ Art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 2173/2005.

⁴⁴ Por. Zawiadomienie Komisji FLEGT a kwestie celne – Wytyczne dotyczące wdrażania – Streszczenie ogólnodostępne (2014/C 389/02), Dz.Urz. C 389/2 z 4.11.2014.

Zatem system zezwoleń FLEGT został oparty na dwustronnych umowach handlowych między UE a państwami partnerskimi⁴⁵, a każda dostawa drewna wymaga uzyskania zezwolenia FLEGT wydanego przez organ zezwalający w państwie partnerskim w celu poświadczenia jego legalnego pochodzenia. Stąd przywóz drewna do UE jest dozwolony jedynie na podstawie zezwolenia FLEGT. Organy celne mają obowiązek sprawdzenia zezwoleń FLEGT pod kątem ich ważności. Natomiast gdy drewno trafi już na rynek wewnętrzny UE, będzie korzystać z domniemania zgodności z rozporządzeniem nr 995/2010.

Warto nadmienić, że zgodnie z rozporządzeniem nr 2173/2005 produkty z drewna podlegające rozporządzeniu w sprawie handlu dziką fauną i florą (załączniki A, B i C)⁴⁶ nie będą podlegać na granicy UE procedurze właściwej dla produktów objętych zezwoleniami FLEGT. Niemniej systemy zapewnienia legalności FLEGT określone w umowach o partnerstwie stosuje się również w odniesieniu do gatunków wymienionych w CITES, a zatem w praktyce mogą wystąpić przypadki, gdy niektóre dostawy drewna będą posiadać zarówno zezwolenie na przywóz CITES (załączniki A i B), jak i powiadomienie o przywozie (załącznik C), a także zezwolenie FLEGT.

System zezwoleń FLEGT po raz pierwszy zaczął obowiązywać w dniu 15 listopada 2016 r. wraz z rozpoczęciem wydawania zezwoleń FLEGT w Indonezji, która była jedynym państwem partnerskim, które wdrożyło taki system w 2016 r. Dobrowolna umowa o partnerstwie między UE a Republiką Indonezji dotycząca egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa weszła w życie 1 maja 2014 r.⁴⁷, po kilku latach negocjacji⁴⁸. Umowa ta określiła strukturę, instytucje i systemy składające się na system zezwoleń FLEGT w Indonezji. Określono w niej kontrolę łańcucha dostaw, ramy zgodności z prawem i wymogi w zakresie niezależnego audytu w ramach systemu zwanego systemem zapewniania legalności drewna (TLAS), czyli w języku indonezyjskim: Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK). Jak dotąd zawarto sześć dobrowolnych umów o partnerstwie – z Ghaną, Indonezją, Kamerunem, Liberią, Republiką Środkowoafrykańską, a ponadto trwają negocjacje z dziewięcioma innymi państwami partnerskimi (z Demokratyczną Republiką Konga, Gabonem,

⁴⁵ Chodzi o tzw. Porozumienia o dobrowolnym partnerstwie (Voluntary Partnership Agreements – VPAs), które są dobrowolnymi dwustronnymi porozumieniami pomiędzy krajami producentami (kraje partnerskie FLEGT) i EU.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi, Dz.Urz. L 61 z 3.03.1997, s. 1; Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1991 r., Dz.U. 1991, nr 27, poz. 112 (dalej jako: CITES).

⁴⁷ Zob. więcej na temat dobrowolnej umowy o partnerstwie między UE a Indonezją dotyczącej egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa można znaleźć w Dz.Urz. L 150 z 20.05.2014, s. 252 i Dz.Urz. L 213 z 12.08.2015, s. 11.

⁴⁸ Wniosek Decyzja Rady w sprawie zawarcia Dobrowolnej umowy o partnerstwie pomiędzy Unią Europejską i Republiką Indonezji dotyczącej egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa oraz handlu produktami z drewna wprowadzanymi na terytorium Unii Europejskiej, COM(2013)433 final.

Gujaną, Hondurasem, Laosem, Malezją, Tajlandią, Wietnamem i Wybrzeżem Kości Słoniowej)⁴⁹. Warto dodać, że we wszystkich państwach członkowskich wyznaczono „właściwy organ” lub „właściwe organy”⁵⁰ do udzielania zezwoleń FLEGT, w Polsce jest to Minister Finansów. Istotne jest to, według Komisji, aby właściwy organ mógł przekazywać odpowiednie zadania organom celnym i uzyskiwać informacje potrzebne do zweryfikowania, czy dane zezwolenie FLEGT odpowiada danej dostawie.

Reasumując, zasadniczym elementem planu działań UE na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa jest więc ustanowienie systemu zezwoleń FLEGT w celu zagwarantowania, że z krajów będących uczestnikami systemu eksportowane jest wyłącznie drewno pozyskane legalnie, jednocześnie ten system zezwoleń wdrażany jest w drodze zawierania dobrowolnych umów o partnerstwie z państwami produkującymi drewno. Z kolei w myśl dobrowolnych umów o partnerstwie dotyczących egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa państwa wywozu opracowują systemy weryfikacji legalności wywozu drewna do UE oraz systemy zezwoleń mające gwarantować, że drewno pozyskano zgodnie z wymogami prawnymi państwa partnerskiego określonymi w odpowiedniej dobrowolnej umowie o partnerstwie.

Rozwiązania prawne FLEGT służą do zwalczania niekorzystnego globalnego zjawiska nielegalnego użytkowania lasów i związanego z nim handlu drewnem, będących przyczyną ubytku powierzchni lasów tropikalnych oraz degradacji lasów, która może stanowić źródło 7–14%⁵¹ łącznej wartości emisji CO₂ spowodowanej działalnością człowieka⁵², a także innych negatywnych skutków. Zezwolenia FLEGT⁵³ są więc prawnym instrumentem ochrony lasów przed ich nielegalnym użytkowaniem i wprowadzaniem do obrotu drewna pozyskanego nielegalnie, a więc z naruszeniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Wspomniane rozwiązania prawne ograniczają międzynarodowy obrót drewnem w relacjach UE – państwa trzecie w celu przeciwdziałania szkodliwemu dla środowiska i społeczeństwa zjawisku nielegalnego wyrębu lasów. W literaturze przedmiotu wyróżnia się regulacje kształtujące instrumenty ochrony środowiska, np. koncesje na eksploatację zasobów przyrodniczych⁵⁴, które ograniczają swobodę działalności

⁴⁹ Sprawozdanie Komisji Rozporządzenie (WE) nr 2173/2005 z 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT. Roczne sprawozdanie podsumowujące za 2016 r., COM(2018)448 final, s. 2.

⁵⁰ Zob. http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/list_competent_authorities_flegt.pdf, dostęp 20 grudnia 2018.

⁵¹ Zob. <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/reporting-greenhouse-gas-emissions-deforestation-and-forest-degradation-pan-tropical-biomass-maps>, dostęp 20 grudnia 2018.

⁵² Sprawozdanie Komisji Rozporządzenie (WE) nr 2173/2005 z 20 maja 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT. Roczne sprawozdanie podsumowujące za 2016 r., COM(2018)448 final.

⁵³ Por. C. Kosikowski, *Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej*, Państwo i Prawo 2004, z. 10, s. 13.

⁵⁴ Zob. bliżej: B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 342.

gospodarczej na rzecz ochrony zasobów. Podobny charakter mają wymogi uzyskania zezwoleń FLEGT dotyczące obrotu surowcem, albowiem z jednej strony ograniczają swobodę obrotu gospodarczego, a z drugiej – mają gwarantować legalność pochodzenia drewna i produktów z niego wytworzonych. Natomiast samo zezwolenie FLEGT może być uznane za „środek reglamentacji”, którego rolą i jednocześnie charakterystyczną cechą jest ograniczenie wolności wykonywania działalności gospodarczej i którego stosowanie wiąże się z powstaniem stosunku administracyjnoprawnego między organem udzielającym zezwolenia a wnioskodawcą, a w ramach tego stosunku organ uchyla ograniczenie w obrocie drewnem bez dochowania wymogów wskazanych w rozporządzeniu nr 2173/2005 oraz sankcje, jakie wiążą się z wprowadzaniem do obrotu drewna i produktów z niego bez zezwoleń⁵⁵. Wypada także wskazać, że zezwolenie FLEGT udzielane jest w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 107 k.p.a.

2.2. Ocena zgodności surowca drzewnego i produktów pochodnych

Tematyka oceny zgodności nie jest zagadnieniem nowym. W Polsce ocena zgodności podlega obecnie regulacji prawa unijnego, choć była znana także przed akcesją Polski do UE⁵⁶. Przyjmuje się, że ocena zgodności to „kategoria prawa materialnego”, która rozumiana jest jako pogląd (ocena) właściwego podmiotu co do zgodności wyrobu wobec określonych przez prawo wymogów, a stan zgodności to „konstrukcja, która informuje o relacji między wyrobem a określonymi normatywnie wymaganiami (zgodność), co jest wyrazem szerszego procesu [...]”⁵⁷. Płaszczyzną odniesienia w tej ocenie są natomiast odpowiednie kryteria weryfikacji⁵⁸, a sama problematyka oceny zgodności, w tym certyfikacji, wiąże się z kontrolą, nadzorem czy reglamentacją. Jej zastosowanie wynika z reguły z potrzeby ochrony dóbr bądź interesów, które mogą mieć różnorakie znaczenie w zależności od przedmiotu takiej oceny⁵⁹. Z powyższych względów zagadnienie oceny zgodności nasycone jest aspektami natury prawnoadministracyjnej. Ocena zgodności zasadniczo uważana jest za wyraz „reglamentacyjnego podejścia do swobód rynkowych” i realizacji funkcji władczych państwa⁶⁰. W przypadku drewna i produktów z drewna systemy oceny zgodności wynikają z potrzeby szeroko rozumianej ochrony lasów przed nielegalnym użytkowaniem, a co za tym idzie, realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Ocena zgodności w leśnictwie powiązana została przez ustawodawcę z zamiarem wprowadzenia drewna lub produktów z drewna do obrotu. Należy mieć na uwadze, że kwestia ta jest doniosła z gospodarczo-społecznego punktu widzenia. Polska jako

⁵⁵ M. Waligórski, *Charakter prawny pozwoleń...*, s. 85 i 95.

⁵⁶ A. Michalska, *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968.

⁵⁷ Zob. L. Kieres et al., *Instrumenty administracyjnoprawne...*, Poznań 2009, s. 229.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Przedmiotem oceny zgodności jest np. żywność ekologiczna.

⁶⁰ L. Kieres et al., *Instrumenty administracyjnoprawne...*, s. 234.

producent mebli zajmuje 10 miejsce, a jako eksporter mebli – 4 miejsce na świecie⁶¹. Sprzedaż drewna stanowi więc ważny element realizacji funkcji lasów⁶². Dostarczanie na rynek surowca wysokiej jakości lokuje sektor leśno-drzewny na ważnej pozycji w gospodarce narodowej. Jednocześnie nabywcy drewna oczekują, że surowiec drzewny nie będzie pozyskiwany ze szkodą dla środowiska (czyli odbywać się to będzie w sposób zrównoważony), a certyfikacja wzbudza ich zaufanie⁶³. Warto także wspomnieć o opracowanych na szczeblu UE kryteriach dotyczących „zielonych zamówień publicznych” dla szeregu grup produktów i usług, które mają być włączane bezpośrednio do dokumentacji przetargowej w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (dotyczy to produktów pochodnych z drewna, takich jak np. papier do kopiowania i papier graficzny, meble⁶⁴).

Jednocześnie prowadzenie gospodarki leśnej pozostaje pod wpływem uwarunkowań globalnych związanych ze stosowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, co odzwierciedla prawna regulacja obowiązująca na poziomie regionu UE, poświęcona zwalczaniu zjawiska nielegalnego pozyskiwania drewna (rozporządzenia nr 995/2010 oraz 2173/2005)⁶⁵. Chodzi o „system zasad należytej staranności”, który obejmuje trzy elementy niezbędne w zarządzaniu ryzykiem: dostęp do informacji, ocenę ryzyka i ograniczanie stwierdzonego ryzyka. Prawodawca dopuszcza, by w celu uznania wzorcowych rozwiązań w sektorze leśnictwa w procedurze oceny ryzyka wykorzystywać certyfikację lub inne „systemy zweryfikowane przez strony trzecie, przewidujące weryfikację zgodności z mającym zastosowanie ustawodawstwem”⁶⁶. Powyższym celom w ramach unijnego „systemu zasad należytej staranności” służyć mają: zasada śledzenia produktów – drewna i pochodnych (*traceability*) i zasada zarządzania ryzykiem oparta na informacji i ocenie ryzyka w całym łańcuchu dostaw drewna i produktów pochodnych określonych w przepisach wskazanych rozporządzeń.

⁶¹ Dane dotyczą 2012 r., dostępne są na: <http://www.lasy.gov.pl/pl/drewno/polski-przeboj>, dostęp 13 maja 2018. Z kolei według danych opublikowanych na stronie http://www.drema.pl/pl/news/eksport_polskich_wyrobow_z_drewna/, dostęp 13 maja 2018, w rankingu europejskim Polska zajmuje pierwsze miejsce w produkcji podłóg, drugie – w produkcji europalet, drugie – w produkcji okien i drzwi i trzecie – w produkcji mebli.

⁶² Por. W. Lis, *Najważniejsze czynniki wpływające na sytuację przemysłu drzewnego w Polsce w 2012 roku*, Transfer Innowacji 2012, nr 23, s. 207 i n., <https://www.sjf.tuke.sk/transfereinovacji/pages/archiv/transfer/23-2012/pdf/207-212.pdf>, dostęp 20 maja 2018.

⁶³ Zob. więcej: <https://www.pefc.pl/nawosci/nawosci/247-konsumenci-maja-zaufanie-dotetykiet-certyfikacyjnych>, dostęp 13 maja 2018.

⁶⁴ *Ekologiczne zakupy! Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych*, wyd. 3, Unia Europejska, 2016, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_pl.pdf, dostęp 4 listopada 2018; por. także *Zamówienia publiczne na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym wskazówki i dobre praktyki*, Unia Europejska 2018, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_pl.pdf, dostęp 4 listopada 2018.

⁶⁵ Zob. bliżej: K. Leśkiewicz, *Realizacja zrównoważonej gospodarki leśnej w wymiarze lokalnym, regionalnym i globalnym – wybrane aspekty prawne*, Przegląd Prawa Rolnego 2018, nr 1(22), s. 77–90, DOI: 10.14746/ppr.2018.22.1.5.

⁶⁶ Pkt 17 i 19 preambuły do rozporządzenia nr 995/2010.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia nr 995/2010⁶⁷ certyfikacja lub inne systemy zweryfikowane przez strony trzecie mogą być wzięte pod uwagę w ocenie ryzyka i procedurach ograniczających ryzyko, jeżeli spełniają określone kryteria, np.: odpowiadają wymogom właściwego ustawodawstwa, przewidują odpowiednie kontrole oraz środki umożliwiające śledzenie drewna pozyskanego zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem i produktów wytworzonych z takiego drewna w dowolnym punkcie łańcucha dostaw, zanim takie drewno lub produkty z drewna zostaną wprowadzone do obrotu, a także przewidują one kontrole, zweryfikowane przez stronę trzecią, mające zapewnić niewprowadzanie drewna lub produktów z drewna niewiadomego pochodzenia lub drewna, które nie zostało pozyskane zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem, lub produktów z takiego drewna do łańcucha dostaw. Zatem zastosowanie certyfikacji nie oznacza automatycznego wypełnienia wymogów „systemu zasad należytej staranności”. Dopiero gdy wymogi certyfikacji spełniają wspomniane kryteria, możliwe jest uznanie, że spełniono obowiązek zapewnienia należytej staranności we wskazanym zakresie.

Obowiązujące regulacje prawne kształtują także rozwiązania dotyczące kontroli i nadzoru dotyczących wprowadzania drewna i produktów z drewna do obrotu, które mają służyć zmniejszeniu zużycia nielegalnie pozyskanego drewna, jak również przyczynić się do osiągnięcia celu, jakim jest zrównoważona gospodarka zasobami leśnymi w państwach produkujących drewno⁶⁸. Przywóz produktów z drewna na teren UE wywiezionych z państw partnerskich jest zakazany, jeżeli dostawa nie jest objęta zezwoleniem FLEGT⁶⁹, z wyjątkiem produktów z drewna gatunków wymienionych w załącznikach A, B i C do rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97, które są zwolnione ze wspomnianego wymogu⁷⁰. Natomiast produkty z drewna wywożone z państwa partnerskiego i wprowadzane do Unii Europejskiej przez jakikolwiek punkt celny muszą być objęte zezwoleniem tego państwa partnerskiego, stwierdzającym, że dane produkty z drewna zostały wykonane z krajowego drewna, którego wyrąb był legalny, lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z przepisami krajowymi, jak określono w odpowiedniej „umowie o partnerstwie”.

Ocena zgodności zdefiniowana jest w przepisach art. 2 pkt 12 rozporządzenia nr 765/2008⁷¹, a ponadto w krajowej ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru

⁶⁷ Art. 4 lit. a–d rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) nr 607/2012 z 6 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowych przepisów dotyczących systemu zasad należytej staranności oraz częstotliwości i charakteru kontroli organizacji monitorujących, przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 ustanawiającym obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna, Dz.Urz. L UE 2012.177.16 (dalej jako: rozporządzenie nr 607/2012).

⁶⁸ Pkt 2 preambuły do rozporządzenia nr 2173/2005.

⁶⁹ Art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2173/2005.

⁷⁰ Art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2173/2005.

⁷¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do

rynku⁷². Co prawda przepisy te znajdują zastosowanie w obrocie UE z krajami trzecimi, o ile będzie to wynikało z odpowiednich umów. Według krajowej ustawy o systemach oceny zgodności system oceny zgodności tworzą zasady, procedury oraz normy określające sposób przeprowadzania oceny zgodności oraz wymagania dotyczące wyrobów podlegających ocenie zgodności. Z kolei system nadzoru rynku obejmuje: kontrolę spełniania przez wyroby wymagań lub kontrolę w zakresie stwarzania przez wyroby zagrożenia; postępowanie w sprawie wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku wyrobów niezgodnych z wymaganiami lub stwarzających zagrożenie; kontrolę wyrobów przywożonych na teren Unii Europejskiej w zakresie objętym ustawą⁷³.

Leśnictwo i gospodarka leśna podlegają dobrowolnej certyfikacji według reguł szczególnych. Certyfikacja obejmować może leśnictwo (gospodarkę leśną) lub łańcuch dostaw (w tym pochodzenie drewna). Jest ona realizowana przez międzynarodowe organizacje pozarządowe, do których przystępują zarządcy, właściciele lasów oraz podmioty funkcjonujące w sektorze drzewnym, producenci wyrobów drewnianych i innych produktów. Wśród wspomnianych organizacji wskazać należy przede wszystkim Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes – Program Zatwierdzenia Systemów Certyfikacji Leśnej (PEFC)⁷⁴ oraz Forest Stewardship Council (FSC)⁷⁵. W Polsce gospodarka leśna prowadzona przez PGL LP certyfikowana jest w dwóch wspomnianych systemach – FSC oraz PEFC⁷⁶.

W ramach certyfikacji chodzi o potwierdzenie, że leśnictwo i gospodarka leśna podlegają standardom uwzględniającym postulat zrównoważonej gospodarki leśnej według definicji Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO): „Służebność i użytkowanie lasów i obszarów leśnych w sposób i w stopniu, który utrzymuje ich różnorodność biologiczną, produktywność, zdolność do regeneracji, zdrowotność i ich potencjał do spełniania, teraz i w przyszłości, odnośnych funkcji ekologicznych, gospodarczych i społecznych na szczeblu

warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93, Dz.Urz. UE L 218 z 13.08.2008, s. 30 (dalej jako: rozporządzenie nr 765/2008); por. także decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, Dz.Urz. L 218/30, s. 82.

⁷² Ustawa z 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, Dz.U. 2016, poz. 542 (dalej jako: ustawa o systemach oceny zgodności).

⁷³ Art. 3 ustawy o systemie oceny zgodności.

⁷⁴ W Polsce prace nad stworzeniem krajowych struktur, jeszcze w ramach Paneuropejskiego Systemu Certyfikacji Leśnej, podjęto w 2003 r., a inicjatorem procesu tworzenia krajowych standardów PEFC były Lasy Państwowe oraz Rada PEFC Polska; zob. bliżej: <https://www.pefc.pl/o-pefc/pefc-polska>, dostęp 13 maja 2018.

⁷⁵ Zob. <https://pl.fsc.org/pl/o-fsc>, dostęp 15 maja 2018.

⁷⁶ Całkowita wielkość obszarów objętych certyfikacją FSC w Polsce wynosi prawie 7 mln ha w lasach zarządzanych przez Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych, przy czym certyfikaty FSC posiadają: jeden las prywatny oraz wszystkie Dyrekcje, z wyjątkiem RDLP Krosno i 3 nadleśnictw RDLP Białystok: Browsk, Hajnówka, Białowieża, <https://pl.fsc.org/pl/certyfikacja-fsc/certyfikacja-gospodarki-lesnej>

krajowym i ogólnosiwiatowym oraz który nie powoduje szkody w innych ekosystemach”⁷⁷. Standardy będące jednocześnie wzorcami zrównoważonej gospodarki leśnej w zakresie leśnictwa stosowane przez organizacje pozarządowe nawiązują do wymogów opracowanych przez międzynarodowe i międzyrządowe organizacje, jak np.: Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (MCPFE)⁷⁸, International Tropical Timber Organisation (ITTO)⁷⁹, International Union for Conservation of Nature (IUCN)⁸⁰, są wspierane przez krajowe rządy i obejmują 85% światowych obszarów leśnych⁸¹.

Uzyskanie certyfikacji produktów winno być wynikiem pozytywnej oceny dokonywanej przez akredytowaną jednostkę certyfikującą pod kątem zgodności gospodarki leśnej ze stosowanym „standardem”, na który składa się zestaw zasad określających najlepsze praktyki i pomagających właścicielom oraz zarządom lasów na świecie przyczyniać się do osiągnięcia celu zrównoważonej gospodarki leśnej w taki sam sposób⁸². Certyfikacja łańcucha dostaw, wedle systemu PEFC, służy potwierdzeniu, że produkty zawierające surowce leśne dostarczają informacji o pochodzeniu tychże produktów z lasów zarządzanych w sposób trwały i zrównoważony, z recyklingu oraz z innych niekontrowersyjnych źródeł⁸³. Z kolei w certyfikacji według FSC chodzi o zaświadczenie, że drewno kontrolowane spełnia wymogi standardów tej organizacji⁸⁴. Z certyfikacji łańcucha dostaw korzystać mogą przedsiębiorcy branży drzewnej, papierniczej, handlu pośredników czy drukarni, wydawnictw itp. Standardy prywatnych organizacji nawiązują zatem do zasady zrównoważonego rozwoju, a także prawodawstwa poszczególnych krajów, któremu podlega gospodarka leśna. Na marginesie zaznaczyć należy, że do regulacji służących zapewnieniu, że gospodarka leśna ma charakter zrównoważony, zalicza się wymóg dokonywania czynności technicznego oznaczenia drewna „w celu ustalenia legalności jego pozyskania” (cechowanie

⁷⁷ Zob. <https://www.pefc.pl/jak-uzyskac-certyfikat/certyfikacja-lesnictwa>, dostęp 13 maja 2018.

⁷⁸ Zob. <http://forestportal.efi.int/view.php?id=1895&c=E1>, dostęp 13 maja 2018.

⁷⁹ Zob. <http://www.itto.int/partner/id=1918>, dostęp 13 maja 2018.

⁸⁰ Zob. <https://www.iucn.org/about>, dostęp 13 maja 2018.

⁸¹ Por. dokument Norma krajowa PEFC PL 1003:2012, grudzień 2012, Zrównoważona gospodarka leśna – wymagania, https://www.pefc.pl/images/PEFC_PL_1003v.2-pol_final.pdf, dostęp 13 maja 2018.

⁸² Zob. Zasady i kryteria FSC, International Generic Indicators FSC-STD-60-004 V1-0 EN <http://igi.fsc.org/approved-documents.60htm>, dostęp 13 maja 2018.

⁸³ Por. Międzynarodowa norma PEFC ST 2002:2013, Wymagania dla użytkowników systemu PEFC, tłumaczenie polskie, 24 maja 2013, Łańcuch dostaw wyrobów zawierających surowce leśne – wymagania, <https://www.pefc.pl/images/dokumenty/pefc-st-2002-2013pl.pdf>, dostęp 13 maja 2018.

⁸⁴ FSC-STD-40-005 V3-1 FSC Wymogi dotyczące pozyskiwania drewna kontrolowanego FSC – Standard ten ma na celu zapewnienie, że firmy będą unikać pozyskiwania materiału z nieakceptowanych źródeł; FSC-STD-30-010 V2-0 Zasady gospodarki leśnej dla certyfikacji Drewna Kontrolowanego FSC, dostępne na stronie <https://pl.fsc.org/pl/certyfikacja-fsc/drewno-kontrolowane>, dostęp 13 maja 2018.

drewna)⁸⁵. Potwierdzeniem cechowania drewna jest dokument stwierdzający legalność jego pozyskania⁸⁶.

W przypadku obrotu drewnem w zakresie objętym przepisami rozporządzeń nr 995/2010 i 2173/2005 występuje zatem zjawisko ograniczenia swobody obrotu tymi produktami na rzecz ochrony lasów przed nielegalnym użytkowaniem. W praktyce o sposobie realizacji „zasad systemu należytej staranności” ostatecznie przesądzają praktyki rynkowe i związane z nimi globalne systemy oceny zgodności nawiązujące do krajowego prawodawstwa w zakresie leśnictwa. Stosowane na świecie praktyki certyfikacji gospodarki leśnej świadczą o niemal powszechnym uznawaniu oceny zgodności za najbardziej odpowiednie narzędzie weryfikacji sposobu realizacji gospodarki leśnej. W istocie to względy rynkowe – oczekiwania nabywców drewna determinują stosowanie rozwiązań sprzyjających stosowaniu standardów służących realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Z kolei realizacji celów w ramach unijnego „systemu zasad należytej staranności” służyć mają: zasada śledzenia produktów – drewna i pochodnych (*traceability*) i zasada zarządzania ryzykiem oparta na informacji i ocenie ryzyka w całym łańcuchu dostaw drewna i produktów pochodnych, a więc na całej ścieżce, którą z powodzeniem można określić jako „z lasu do finalnego nabywcy drewna”. Zasada śledzenia drewna urzeczywistniana w procesie certyfikacji może być uznana za jedno z ważniejszych „narzędzi” zapewnienia przez ustawodawcę legalności pochodzenia drewna i produktów z niego wytworzonych, a co za tym idzie – zapewnienia realizacji zrównoważonej gospodarki leśnej.

System zasad należytej staranności można uznać za jeden z ważniejszych instrumentów zrównoważonego zarządzania lasami. Determinuje on realizację założeń polityki handlowej, ujętych w ramy prawodawstwa dotyczącego wprowadzania do obrotu drewna pochodzącego z legalnych źródeł. Prawne uwarunkowania handlu drewnem ujęte w rozporządzeniach nr 995/2010 oraz 2173/2005 stwarzają potrzebę weryfikacji sposobu realizacji gospodarki leśnej w procesie zarządzania lasami⁸⁷.

2.3. Sankcje za naruszenia wymogów rozporządzeń nr 2173/2005 oraz 995/2010

Gdy chodzi o środki nadzoru, jakie mogą być stosowane w ramach systemu należytej staranności w zakresie wprowadzania drewna i produktów z drewna do obrotu, należy do nich zaliczyć przede wszystkim decyzje administracyjne określające sankcje z tytułu naruszeń prawa. Państwa członkowskie UE mają obowiązek zapewnienia, by sankcje za naruszenie przepisów rozporządzeń nr 995/2010 oraz 2173/2005 były

⁸⁵ Art. 14a ustawy o lasach.

⁸⁶ Zasady cechowania drewna reguluje Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urządzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna. Dz.U. nr 36, poz. 201 ze zm.

⁸⁷ Art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 995/2005.

„skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”. Chodzi zatem o zapewnienie efektywności unijnego prawa na różnych szczeblach wykonawstwa w ramach krajowej autonomii instytucjonalnej i proceduralnej⁸⁸, a także o uwzględnienie w regulacji krajowej cech sankcji określonych w prawodawstwie unijnym.

Sankcje za naruszenie wymogów rozporządzenia nr 2173/2005 zostały w różnorodny sposób uregulowane przez państwa członkowskie UE. W niektórych krajach UE określono kary finansowe o charakterze administracyjnym w wysokości od 30 euro do 24 mln euro⁸⁹. W 16 państwach członkowskich UE, oprócz kar finansowych, za przedmiotowe naruszenia możliwe jest nawet zastosowanie kary pozbawienia wolności⁹⁰, np.: w belgijskiej ustawie z 21 grudnia 1998 r. w sprawie norm produktowych – prawo ochrony środowiska przewidziano karę pozbawienia wolności od 8 dni do 3 lat; cypryjska ustawa nr 125(i)/2010 dopuszcza karę pozbawienia wolności do lat 2; estoński kodeks karny oraz hiszpańska ustawa ekologiczna z 12 grudnia 1995 – do lat 5; a fińska ustawa nr 1425/2014 i kodeks karny – do lat 4⁹¹.

Stosownie do art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 2173/2005 organy celne mogą zawiesić dopuszczenie produktów z drewna lub je zatrzymać w przypadku podejrzenia, że zezwolenie może być nieważne. Aż 25 państw członkowskich UE dopuszcza jako „sankcję” zajęcie produktów z drewna. W takich krajach, jak: Cypr, Niemcy, Portugalia, Słowacja i Szwecja, zajęte produkty mogą być sprzedane, zniszczone lub odesłane do państwa pochodzenia, z kolei we Włoszech mogą być one wykorzystane do celów edukacyjnych lub naukowych, sprzedane w drodze aukcji publicznej lub zniszczone.

W Polsce sankcje, o których mowa powyżej, uregulowane zostały w ustawie o lasach, w tytule rozdziału 9a: „Administracyjne kary pieniężne” (art. 66a–66i)⁹². Pojęcie administracyjnej kary pieniężnej definiują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 189b). Kary pieniężne są zagadnieniem uregulowanym także w art. 189a–189k k.p.a. Należy jednak wskazać, że Kodeks postępowania administracyjnego znajdzie we wskazanym zakresie zastosowanie, jeśli przepisy ustawy o lasach nie będą zawierały w tym względzie rozwiązań szczególnych; tzn. zwłaszcza w kwestiach intertemporalnych dotyczących stosowania wspomnianych sankcji, a także ich egzekucji (art. 189g § 3 k.p.a.). Ustawa o lasach zawiera 3-letni termin przedawnienia, a więc szczególnie w stosunku do terminu określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Przyjęcie przez ustawodawcę administracyjnych kar pieniężnych za sankcję za naruszenia rozporządzeń nr 2173/2005 oraz 995/2010 w ustawie o lasach oznacza, że

⁸⁸ Por. M. Niedźwiedz, *Pośrednie wykonywanie prawa UE przez administrację RP*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, wyd. 1, Warszawa 2014, Legalis.

⁸⁹ Sprawozdanie Komisji Rozporządzenie (WE) nr 2173/2005 z 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT Roczne sprawozdanie podsumowujące za 2016 r., COM(2018)448 final.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Zob. więcej K. Leśkiewicz, *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 105–114.

są to sankcje za tzw. delikt administracyjny, w przypadku którego podstawą odpowiedzialności jest wyczerpanie jego znamion ustawowych⁹³. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że odpowiedzialność administracyjna powstaje na zasadzie winy obiektywnej, niezależnie od przesłanki winy, a przesłanka winy subiektywnej (zawinienia) nie ma znaczenia dla samej możliwości nałożenia kary pieniężnej, ale wpływa na wysokość nakładanej kary⁹⁴. Stąd przesłanką wymierzenia kary w przypadku deliktów administracyjnych, o których mowa w art. 66a–66i ustawy o lasach, może być już samo naruszenie prawa, nawet jeśli było niezamierzone⁹⁵, a ewentualny niski stopień zawinienia może mieć znaczenie dla ustalenia wysokości nakładanej kary, względnie odstąpienia od jej wymierzenia.

W kwestii winy, przykładowo w sprawach karnych, judykatura przyjmuje, że na stopień zawinienia wpływają wszelkie okoliczności, które decydują o zakresie swobody sprawcy w wyborze i realizacji zachowania zgodnego z prawem, a w tym możliwość rozpoznania znaczenia czynu, możliwość podjęcia decyzji zgodnej z prawem, a stopień winy najściślej zależy od stanu poczytalności⁹⁶. Wina uznawana jest za rodzaj klauzuli generalnej wymagającej odniesienia do konkretnego stanu, sprawca ponosi bowiem odpowiedzialność karną tylko w takim stopniu, w jakim można mu postawić zarzut, przy czym skalę tego zarzutu, a więc i zakres odpowiedzialności, wyznaczają zasady subiektywizacji i indywidualizacji⁹⁷. Wina ujmowana jest m.in. w płaszczyznach umyślności i nieumyślności⁹⁸. W doktrynie prawa karnego wręcz wskazuje się ustalenie treści strony podmiotowej czynu zabronionego – a mianowicie tego, czego sprawca chce (w wypadku *doli directi*), na co się godził (w wypadku *doli eventuali*), co przewidywał (w przypadku *luxuriae*) i wreszcie, czego nie przewidywał, chociaż mógł był przewidzieć (*negligentiae*) – musi przebiegać w ścisłej relacji do znamion strony przedmiotowej⁹⁹.

W świetle przepisów w art. 66a–66i ustawy o lasach „sprawcą” czynu będzie podmiot naruszający przepisy rozporządzeń – odpowiednio nr 2173/2005 i 995/2010. Co do zasady kwestia świadomości nie będzie okolicznością zwalniającą, lecz co najwyżej łagodzącą wymiar „sankcji”, skoro do popełnienia deliktu administracyjnego dochodzi przez naruszenie konkretnego przepisu, chyba że organ stwierdzi podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary zgodnie z art. 66f ust. 3 ustawy o lasach. Stopień zawinienia wpłynąć zatem może ewentualnie na obniżenie kary pieniężnej

⁹³ Tak M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 100.

⁹⁴ Zob. wyrok NSA z 22 kwietnia 2015 r., II OSK 2243/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7834F319CF>.

⁹⁵ Por. wyrok WSA w Warszawie z 20 grudnia 2011 r., VI SA/Wa 2053/11, Legalis.

⁹⁶ Por. wyrok SA w Lublinie z 16 stycznia 2007 r., II Aka 350/06, Legalis.

⁹⁷ Por. wyrok SN Izba Karna z 4 listopada 2002 r., III KK 58/02, Legalis.

⁹⁸ J. Lachowski, *Komentarz do art. 1 Kodeksu karnego*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. V. Konarskiej-Wrzošek, WK 2016, Lex.

⁹⁹ Tak T. Kaczmarek, *Ogólne dyrektywy sądowego wymiaru kary*, w: *System prawa karnego*, t. 5: *Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, pod red. T. Kaczmarka, wyd. 1, Warszawa 2015, Legalis.

(względnie na odstąpienie od jej wymierzenia, gdy jest niski), gdy podmiot działał nieumyślnie, jak też odpowiednio na jej podwyższenie, gdy podmiot działał z pełną świadomością naruszenia prawa.

Według art. 66f ust. 2 ustawy o lasach przy ustalaniu wysokości administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 66b–66e, uwzględnia się rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 995/2010, oraz skutki naruszenia. Jak widać, istotne znaczenie dla ustalania wysokości kary w razie naruszenia przepisów ma zakres naruszenia. Dlatego należy mieć na uwadze granice naruszenia, obszar i skalę naruszenia, czas, w jakim nastąpiło naruszenie¹⁰⁰.

Przesłanka wpływu „naruszenia prawa na środowisko” jest adekwatna do celów rozporządzenia nr 995/2010, a także do wartości chronionych. Zgodnie z preambułą do rozporządzenia nr 995/2010: „(1) Lasy przynoszą różnorodne korzyści środowisku, gospodarce i społeczeństwu, między innymi dostarczają drewno i inne niedrzewne produkty leśne oraz pełnią funkcje związane z ochroną środowiska, które są niezbędne dla ludzkości, takie jak utrzymywanie różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemu, a także ochrona systemu klimatycznego”. Jak widać funkcje lasów postrzegane są jako korzyści dla środowiska.

Gdy chodzi o kolejną przesłankę ustalania wysokości kary pieniężnej – dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 995/2010, przesłanka ta może dotyczyć okresu w przeszłości. Chodzi zwłaszcza o to, czy podmiot naruszający dopuścił się naruszeń prawa, czy zachowania takie są powtarzalne, notoryczne, czy jedynie incydentalne. Skutki naruszenia prawa stanowią płaszczyznę pozwalającą ocenić sytuację w świetle okoliczności naruszenia prawa, w tym możliwość naprawienia „szkody” w środowisku, skutki społeczne. Należy także uwzględnić zakres współpracy z organem, korzyści, które ewentualnie sprawca osiągnął z zachowania niezgodnego z prawem, oraz faktyczne skutki¹⁰¹. Ustawodawca przyjął, że jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, iż do naruszenia doszło wskutek zdarzeń lub okoliczności, którym podmiot popełniający naruszenie nie mógł zapobiec, właściwy organ odstępuje od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i umarza postępowanie (art. 66f ust. 3 ustawy o lasach).

Wpływy z tytułu administracyjnych kar pieniężnych stanowią majątek dochód budżetu państwa (art. 66g ust. 2 ustawy o lasach), a w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁰², z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują organom wymierzającym administracyjne kary

¹⁰⁰ Por. *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/zakres.html>, dostęp 12 lipca 2017.

¹⁰¹ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 15 października 2013 r., VII SA/Wa 1136/13, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/vii-sa-wa-1136-13/nadzor_sanitarny/3142641.html, dostęp 12 lipca 2017.

¹⁰² T.j. Dz.U. 2018, poz. 800.

pieniężne (art. 66h)¹⁰³. Administracyjne kary pieniężne traktowane są przez ustawodawcę jak należności publicznoprawne¹⁰⁴.

Przyjęcie przez ustawodawcę sankcji za naruszenia przepisów rozporządzeń 2173/2005 i 995/2010 w postaci administracyjnych kar pieniężnych daje możliwość egzekwowania wspomnianych rozwiązań służących eliminowaniu zjawisku nielegalnego pozyskania drewna. Na koniec należy mieć na uwadze, że w myśl art. 1a ustawy o lasach zakresem przedmiotowym tego aktu objęte zostały „zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów rozporządzeń nr 2173/2005 oraz nr 995/2010”. Jednakże wydaje się, że ustawa o lasach nie reguluje wyczerpująco wszystkich zagadnień związanych ze skupem drewna (na co wskazuje definicja „gospodarki leśnej” zawarta w art. 6 pkt 1 tejże ustawy i na co zwracano już uwagę)¹⁰⁵.

3. Władcze uprawnienia i kompetencje Służby Leśnej i Straży Leśnej

Ustawodawca powołał w Lasach Państwowych Straż Leśną, której przyznał kompetencje w sferze kontroli i nadzoru w ramach zarządu lasami Skarbu Państwa. Podstawowym jej zadaniem jest prowadzenie gospodarki leśnej w lasach państwowych, ich ochrona oraz zwalczanie przestępstw i wykroczeń dotyczących szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz wykonywanie innych zadań w zakresie ochrony mienia¹⁰⁶ oraz nadzoru nad gospodarką leśną. Zaliczenie danego pracownika LP do Służby Leśnej następuje z mocy prawa (art. 45 ust. 1 ustawy o lasach), po spełnieniu określonych przez ustawodawcę kryteriów określonych w art. 45 ust. 1 i 2 ustawy o lasach. Zadania polegające na zwalczaniu przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz wykonywaniu innych zadań w zakresie ochrony mienia wykonywane są przez strażników leśnych zaliczanych do Służby Leśnej¹⁰⁷. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o lasach pracownikiem Służby Leśnej może być osoba, która: jest obywatelem polskim; ukończyła 21 lat; ma pełnię praw cywilnych i obywatelskich; posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe; cieszy się nienaganną opinią; zatrudniona jest w pełnym wymiarze czasu pracy; posiada odpowiedni stan zdrowia; nie była karana sądownie za przestępstwo z chęci zysku lub z innych niskich pobudek.

Strażą Leśną kieruje Główny Inspektor Straży Leśnej podporządkowany Dyrektorowi Generalnemu. Natomiast uprawnienia strażnika leśnego w zakresie

¹⁰³ Na podstawie ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1201.

¹⁰⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 1 kwietnia 2014 r., V Sa/Wa 1706/13, Legalis.

¹⁰⁵ Opinia Senatu do ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw z 7 kwietnia 2015 r., Druk nr 859, www.sejm.gov.pl, por. także J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 306.

¹⁰⁶ T. Pasternak, *Zwalczanie przestępstw i wykroczeń leśnych. Wybrane procedury*, Warszawa 2014, s. 13.

¹⁰⁷ Art. 47 ust. 1 ustawy o lasach.

zwalczania szkodnictwa leśnego przysługują nadleśniczemu, zastępcy nadleśniczego oraz inżynierowi nadzoru, leśniczemu i podleśniczemu¹⁰⁸.

Gdy chodzi o sferę kontroli, Strażnikom Leśnym przysługuje prawo do: legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości; dokonywania kontroli środków transportu na obszarach leśnych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, w celu sprawdzenia ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży, w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary, a nadto przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc w przypadkach uzasadnionego podejrzenia o popełnienie przestępstwa, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego. Z punktu widzenia realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej najistotniejsze wydaje się wyposażenie Straży Leśnej w prawo dokonywania kontroli podmiotów gospodarczych zajmujących się obrotem i przetwarzaniem drewna i innych produktów leśnych w celu sprawdzania legalności pochodzenia surowców drzewnych i innych produktów leśnych.

Z kolei w ramach nadzoru Straży Leśnej przysługują daleko idące uprawnienia w zakresie nakładania oraz pobierania grzywien (w drodze mandatu karnego) w sprawach i w zakresie określonych odrębnymi przepisami, zatrzymywania środków transportu na obszarach leśnych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie w celu sprawdzenia ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży, w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary, przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc, w przypadkach uzasadnionego podejrzenia o popełnienie przestępstwa, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego, ujęcia na gorącym uczynku sprawcy przestępstwa lub wykroczenia albo w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa oraz jego doprowadzenia do policji i inne¹⁰⁹.

Straż Leśna jest również uprawniona do odbierania za pokwitowaniem przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia oraz narzędzi i środków służących do ich popełnienia, a także prowadzenia dochodzeń oraz wnoszenia i popierania aktów oskarżenia, jeżeli przedmiotem przestępstwa jest drzewo lub drewno pochodzące z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego¹¹⁰, jak również prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz udziału w rozprawach przed kolegium do spraw wykroczeń w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia środków zażalenia do sądów rejonowych od rozstrzygnięć kolegium w sprawach zwalczania wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego.

Warto zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez SN, zgodnie z którym ustawa o lasach uprawnia strażnika leśnego, między innymi, do wnoszenia i popierania aktu oskarżenia, a uprawnienie to obejmuje sporządzenie i wniesienie aktu oskarżenia.

¹⁰⁸ Art. 48 ustawy o lasach.

¹⁰⁹ Art. 44 ust. 2 ustawy o lasach.

¹¹⁰ B.J. Stefańska, *Status prawnokarny strażnika leśnego*, Ius Novum 2016, nr 3, s. 98–108, https://iusnovum.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/czasopisma/ius-novum/2016/Ius_Novum_3_16_5_B_Stefanska.pdf, dostęp 10 lutego 2019.

Są to zatem czynności określone w rozdz. 39 Kodeksu postępowania karnego¹¹¹, a więc takie procesowo określone czynności, które zmierzają do zrealizowania wobec oskarżonego odpowiedzialności karnej za zarzucany w akcie oskarżenia czyn. W odniesieniu zaś do szeroko rozumianego wniesienia aktu oskarżenia, obejmującego sporządzenie aktu oskarżenia, zdaniem SN nie może budzić wątpliwości, że do strażników leśnych zastosowanie znajdują art. 331 § 1, art. 333 § 2 i 4 k.p.k., w których mowa jest o prokuratorze, a nie o oskarżycielu publicznym. SN podjął uchwałę, zgodnie z którą: „Strażnik leśny, działając w postępowaniu karnym na podstawie art. 47 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1153), a także osoby określone w art. 48 tej ustawy, są uprawnieni do dołączenia do wnoszonego aktu oskarżenia wniosku o wydanie wyroku i orzeczenie uzgodnionych z oskarżonym kar lub innych środków przewidzianych w Kodeksie karnym, o którym mowa w art. 335 § 1 k.p.k.” (uchwała SN – Izba Karna z 24 czerwca 2015 r., I KZP 3/15).

Wypada także wspomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 maja 1999 r. (P 10/98, OTK 1999, z. 4, poz. 77) stwierdził, że przepis art. 47 ust. 2 pkt 7 ustawy o lasach nie narusza art. 2 Konstytucji RP. We wspomnianym wyroku TK wyraził m.in. pogląd, że Kodeks postępowania karnego jako akt równorzędny z ustawami szczególnymi dającymi uprawnienia w przedmiocie, o którym mowa w art. 471 k.p.k., nie musi powtarzać norm zawartych w ustawach szczególnych. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zachowuje aktualność na gruncie art. 325 k.p.k.

Straż Leśna ma także prawo żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, zwracania się o taką pomoc do jednostek gospodarczych, organizacji społecznych, jak również w nagłych przypadkach do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy, na zasadach określonych w ustawie o Policji¹¹². Użycie i wykorzystanie przez Strażnika Leśnego środków przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz dokumentowanie tego użycia i wykorzystania odbywa się na zasadach określonych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹¹³.

Strażnikowi leśnemu wykonującemu obowiązki służbowe na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa zarządzanych przez Lasy Państwowe przysługują uprawnienia określone także odrębnymi przepisami odnoszącymi się do Państwowej Straży Łowieckiej – w zakresie zwalczania kłusownictwa; Straży Ochrony Przyrody – w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie przyrody; Państwowej Straży Rybackiej – w zakresie kontroli legalności dokonywania połowu.

Uprawnienia Służby i Straży Leśnej zdecydowanie należy ocenić jako służące realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. W szczególności uprawnienia kontrolne i nadzorcze pozwalają na rzeczywistą ochronę majątku Skarbu Państwa, zwłaszcza w sferze zwalczania przestępstw i szkodnictwa w lasach.

¹¹¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1987 (dalej jako: k.p.k.).

¹¹² Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. 2019, poz. 161.

¹¹³ Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z 24 maja 2013 r., t.j. Dz.U. 2018, poz. 1834.

Instrumenty wykonywania prawa własności oraz nadzoru właścicielskiego w odniesieniu do mienia objętego zarządem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

1. Instrumenty wyposażania w nieruchomości jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Skarb Państwa, będąc podmiotem prawa własności w stosunku do nieruchomości objętych zarządem PGL LP, może wykonywać to prawo w granicach ujętych w art. 140 k.c., a więc jako właściciel; w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego może (z wyłączeniem innych osób) korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy¹. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że art. 140 k.c. wskazuje na zakres pozytywny prawa podmiotowego własności (*ius utendi, ius fruendi, ius disponendi*) jako najszerszego prawa podmiotowego bezwzględnego, ale zawiera granice własności wskazujące na zakres zachowań właściciela, których prawo własności nie obejmuje, co nie znaczy, że musi zakazywać. Jeśli określone zachowania właściciela są sprzeczne z ustawą, ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem własności i z zasadami współżycia społecznego, to zachowania te nie mieszczą się w treści prawa własności².

Ustawą, która reguluje sposób wykonywania prawa własności w odniesieniu do nieruchomości leśnych, jest ustawa o lasach. Z kolei przez zasady współżycia społecznego rozumie się „zasady etycznego postępowania wyprowadzane w naszym społeczeństwie z chrześcijańskiego systemu wartości, którymi każdy członek

¹ Zob. wyrok TK z 20 kwietnia 1993 r., P 6/92, OTK 1993, nr 1, poz. 8. TK stwierdził, że prawo własności traktowane jest w systemie prawnym jako prawo podmiotowe o najszerszej treści i w porównaniu z innymi prawami. Nie jest jednak prawem absolutnym (*ius infinitum*); por. uchwała SN z 16 lipca 1980 r., III CZP 45/80, OSNCP 1981, nr 2–3, poz. 25, z głosem krytyczną K.K. Łukawskiego, OSPiKA 1981, nr 7–8, poz. 131; uchwała z 28 sierpnia 1997 r., III CZP 36/97, OSNC 1998, nr 1, poz. 4, z głosem M. Nazara, OSP 1998, z. 5, poz. 90.

² Wyrok SN z 12 lipca 2012 r., I CSK 676/11, Lex nr 1228770.

społeczeństwa powinien kierować się w postępowaniu wobec innych³. Natomiast gdy chodzi o klauzulę społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, jest ona różnie postrzegana w literaturze przedmiotu. Zdaniem niektórych komentatorów straciła znaczenie, gdyż była właściwa dla poprzedniego ustroju, a według innych – zachowała swoją przydatność, ponieważ wyznacza charakterystyczną cechę własności jako kompleksu praw i obowiązków i pomaga sądom w rozpatrywaniu roszczeń windykacyjnych, negatoryjnych czy odszkodowawczych⁴.

Własność nie jest nieograniczonym prawem, konieczne jest wyważenie interesu właściciela i innych osób. Granice swobody korzystania z rzeczy nie oznaczają ustanowionych na rzecz osób trzecich służebności, użytkowania, najmu czy dzierżawy. One służą uregulowaniu podstaw i granic korzystania z cudzej rzeczy. Ograniczenia praw właściciela mogą mieć charakter cywilnoprawny i wynikać z przepisów k.c. (np. art. 142, 144–154) lub administracyjny określony przepisami różnych aktów prawnych⁵. Podkreślić trzeba, że szczególnym ograniczeniom podlega prawo własności Skarbu Państwa i prawo własności jednostek samorządu terytorialnego. Sposób gospodarowania jest ściśle regulowany przepisami prawa administracyjnego materialnego, np. ustawy o gospodarce nieruchomościami czy właśnie ustawy o lasach⁶.

Należy nadmienić, że własność Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości leśnych objętych zarządem PGL LP oraz sposób wykonywania i korzystania z tego prawa są ściśle regulowane, co dotyczy także właścicieli lasów innych niż Skarb Państwa. W efekcie prawa tych właścicieli w zakresie korzystania z nieruchomości bądź pobierania pożytków lub rozporządzania nimi poddane zostały regulacji publicznoprawnej. Właściciele lasów inni niż Skarb Państwa nie mogą zatem w pełni i swobodnie wykorzystywać uprawnień płynących z triady treści prawa własności (*ius utendi, ius fruendi, ius disponendi*). Ramy niniejszego opracowania pozwalają jedynie na zasygnalizowanie tej kwestii.

Ustawowy zarząd określony w art. 4 ustawy o lasach uznany został w literaturze przedmiotu za „sposób wykonywania prawa własności w stosunku do nieruchomości leśnych” Skarbu Państwa⁷. Takie uregulowanie wynikało, historycznie rzecz ujmując, z „jedności władzy i własności państwowej”. Oprócz gospodarki leśnej, elementem

³ *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. 2, pod red. J. Gudowskiego, Opublikowano: WK 2016, Lex.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, WK 2016, Lex.

⁶ Wyrok TK z 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78. Konstytucyjna ochrona własności oznacza, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z kolei sformułowana w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP reguła równej ochrony własności oznacza zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, że Skarb Państwa i inne podmioty prawa publicznego nie mogą mieć w obrocie cywilnoprawnym pozycji uprzywilejowanej w stosunku do podmiotów prawa prywatnego. Jednakże nie oznacza to, że podmioty publiczne i prywatne pozostają w takiej samej sytuacji prawnej, różnicowanie ich sytuacji wiąże się z ich funkcją i określonym charakterem.

⁷ R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 129.

kształtującym wykonywanie prawa własności w odniesieniu do mienia objętego zarządem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jest gospodarowanie nieruchomościami leśnymi oraz ruchomościami Skarbu Państwa.

W świetle TFUE do państw członkowskich należy określenie zasad nabywania i wykonywania prawa własności, które jednak nie mogą naruszać zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, swobody przedsiębiorczości, jak również swobody przepływu kapitału. Zakazane są bowiem wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyjęto, że wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego powoduje przepływ kapitału, przez który osoby niemające miejsca zamieszkania w danym państwie członkowskim dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium innego państwa. Jednakże ugruntowane w orzecznictwie TSUE jest także stanowisko, że naruszenie swobody może być usprawiedliwione, jeżeli przyjęte przez państwo członkowskie środki spełniają kumulatywnie określone przesłanki. Użycie danego środka może być uzasadnione okolicznościami określonymi w art. 65 ust. 1 TFUE albo przez nadrzędne wymogi interesu publicznego (interes ogólny, wymogi konieczne). Jednocześnie środki te są stosowane w sposób niedyskryminujący (wymóg równego traktowania), są właściwe ze względu na cel, który mają osiągnąć (wymóg adekwatności), i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu (wymóg proporcjonalności)⁸. Nieruchomości leśne poddano szczególnej regulacji prawnej pozwalającej na powiększanie areału lasów państwowych, co ma znaczenie także dla bezpieczeństwa ekologicznego kraju⁹.

1.1. Nabywanie nieruchomości przez jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Podstawą prawną nabywania nieruchomości jest art. 37 ustawy o lasach. Na mocy nowelizacji wprowadzonej ustawą z 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach¹⁰ utraciły moc dwa rozporządzenia regulujące zasady nabywania lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia¹¹. Kierownik jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych,

⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, Druk sejmowy nr 394, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=394>.

⁹ Por. PLP; Krajowy Program Zwiększania Lesistości (dalej jako: KPZL), opracowany przez ministra właściwego do spraw środowiska, zatwierdzony przez Radę Ministrów na podstawie art. 14 ust. 2a ustawy o lasach.

¹⁰ Dz.U. 2016, poz. 586.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 25 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad nabywania przez kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz innych nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych i prawnych, Dz.U. nr 69, poz. 450, oraz zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

z wyjątkiem kierownika jednostki organizacyjnej innej niż jednostka ze struktury Lasów Państwowych, za zgodą Dyrektora Generalnego może nabywać „lasy, grunty przeznaczone do zalesienia lub inne grunty lub nieruchomości”, stanowiące własność osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – jeżeli jest to uzasadnione potrzebami gospodarki leśnej i nie narusza interesu Skarbu Państwa. Na nabycie nieruchomości we wskazanym trybie wymagana jest zgoda Dyrektora Generalnego.

Las lub grunt przeznaczony do zalesienia może być nabyty w szczególności w przypadku jego bezpośredniej przyległości do gruntu pozostającego w zarządzie Lasów Państwowych; zniesienia współwłasności lasu, gruntu przeznaczonego do zalesienia lub innego gruntu lub nieruchomości; regulacji przebiegu granicy polno-leśnej. Las, grunt przeznaczony do zalesienia lub inny grunt lub nieruchomość mogą być nabyte za cenę nie wyższą od wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Nabycie może nastąpić wtedy, gdy jest to uzasadnione potrzebami gospodarki leśnej i nie narusza interesu Skarbu Państwa. Przedmiotem nabycia mogą być „lasy”, „grunty przeznaczone do zalesienia” lub inne grunty lub nieruchomości, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami gospodarki leśnej i nie narusza interesu Skarbu Państwa. Przedmiotem umowy sprzedaży w trybie przepisów art. 37 ustawy o lasach mogą być tylko te nieruchomości, które spełniają wymogi ustawowe¹².

Ustawodawca nie precyzuje, w jakich przypadkach nabycie wymienionych składników jest uzasadnione potrzebami gospodarki leśnej i nie narusza interesu Skarbu Państwa. Jednakże obie przesłanki powinny być spełnione łącznie. Potrzeby gospodarki leśnej wynikają z natury działalności leśnej w zakresie zarządzania, 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 sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Należy jednocześnie zauważyć, że ustawodawca nie uzależnił nabycia wspomnianych nieruchomości od ich przydatności do realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, lecz gospodarki leśnej. Nie położono zatem akcentu na zrównoważone użytkowanie funkcji lasu w gospodarce nieruchomościami. Jednakże nie ma przeszkód, by nabycie następowало do realizacji „pozaprodukcyjnych funkcji lasu”.

Potrzeby gospodarki leśnej podporządkowane zostały zasadom powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów; oraz powiększania zasobów leśnych. Z kolei nieprzydatność gruntów, budynków i budowli na potrzeby gospodarki leśnej stanowi przesłankę do ich sprzedaży w świetle ustawy o lasach. Bardziej złożoną kwestią pozostaje przesłanka nabycia nieruchomości określona jako „interes Skarbu Państwa”. Należy podkreślić, że uzasadnienie wspomnianej ustawy z 13 kwietnia 2016 r.

z 27 maja 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad nabywania przez nadleśnictwo lasów i gruntów przeznaczonych do zalesiania, M.P. nr 19, poz. 141.

¹² B. Jeżyńska, *Z cywilnoprawnych zagadnień sprzedaży lasów przez osobę fizyczną*, Rejent 1993, nr 8, s. 50.

nowelizującej ustawę o lasach wskazuje, że „zapewnienie trwałości lasów wraz z ich wielofunkcyjnością (lasy pełnią funkcje ochronne, produkcyjne i społeczne) ma istotne znaczenie także dla bezpieczeństwa ekologicznego kraju”, a osiągnięcie tego celu możliwe jest właśnie przez zwiększanie strategicznych zasobów leśnych kraju, jakimi są lasy państwowe¹³.

Zatem wymóg nabywania nieruchomości do celu realizacji gospodarki leśnej nawiązuje do kryterium interesu publicznego. Interes publiczny stanowi swoistą klauzulę generalną, utożsamianą czasami z interesem społecznie uzasadnionym bądź interesem społecznym, a w tym z pewnymi wartościami, czy wręcz potrzebami, i co do zasady jest przeciwstawiany interesowi indywidualnemu¹⁴. Do klauzul „ważnego interesu publicznego” odwołuje się choćby art. 22 Konstytucji RP¹⁵, do „interesu społecznego” – art. 7 k.p.a.¹⁶, formułując zasadę prawdy obiektywnej, do „interesu publicznego” zaś – art. 145 ust. 1 Prawa zamówień publicznych (jako przesłanki odstąpienia od umowy o zamówienie publiczne)¹⁷. W literaturze klauzule interesów społecznego oraz publicznego nie są jednak uznawane za tożsame¹⁸. Interes publiczny utożsamiany bywa z celami publicznymi (użyteczności publicznej), które ma zrealizować administracja, a te z zadaniami publicznymi¹⁹. Nie zawsze interes publiczny winien mieć prymat w relacji z interesem prywatnym, lecz przeciwnie – winny być one wyważane, a interes publiczny może się wiązać z określonymi wartościami, celami lub z potrzebami, przy czym podstawy te mogą być i czasem są łączone²⁰.

¹³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, Druk sejmowy nr 394, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=394>, dostęp 20 grudnia 2018.

¹⁴ A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”, *próba dookreślenia pojęć*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2013, z. 2, s. 57 i nn. oraz powołana tam literatura; por. także W. Szydło, *Komentarz do art. 22 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.

¹⁵ Por. W. Szydło, *Komentarz do art. 22 Konstytucji RP*.

¹⁶ Por. A. Żurawik, „Interes publiczny”..., s. 57 i nn.

¹⁷ Por. ibidem.

¹⁸ Zob. ibidem, s. 68.

¹⁹ Np. Ż. Skrenty, *Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia PWSZ IPiA*, Studia Lubuskie, t. 7, 2010, s. 245 i n., <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38449/010.pdf>, dostęp 20 listopada 2016; W. Siemiński, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, Człowiek i Środowisko 31(1/2), 2007, s. 37 i nn., https://www.igpim.pl/publikacje/str07_1-2/Siemi%C5%84ski.pdf, dostęp 20 listopada 2016.

²⁰ Ibidem, s. 60; por. także wyrok WSA w Warszawie z 15 grudnia 2011 r., IV SA/Wa 1665/11, Legalis nr 446993, w którym sąd wskazał m.in., że: „Brzmienie przepisów ustawy jednoznacznie wskazuje na to, że interes społeczny nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Oznacza to obowiązek wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu społecznego, a także uwzględnienia aspektów racjonalności działań, proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, chronionego Konstytucją RP”.

1.2. Prawo pierwokupu oraz prawo wykupu przysługujące jednostkom organizacyjnym Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Wspomnianą już ustawą z 13 kwietnia 2016 r. zmieniającą ustawę o lasach wprowadzono prawo pierwokupu Skarbu Państwa dotyczące lasów oraz prawo wykupu, które ustanowiono również w stosunku do nieruchomości rolnych²¹. Są to mechanizmy kontroli obrotu nieruchomościami leśnymi. Prawo pierwokupu w pierwotnym kształcie²² przysługiwało wyłącznie w razie sprzedaży położonych w granicach administracyjnych miasta lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie LP.

Zgodnie z art. 37a ustawy o lasach prawo pierwokupu służy Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Lasy Państwowe w przypadku gruntu oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków lub przeznaczonego do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub o którym mowa w art. 3 ustawy o lasach, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach. Prawo pierwokupu przysługujące zgodnie z ustawą Lasom Państwowym obejmuje nie tylko las w rozumieniu ustawy o lasach, ale także inne grunty²³. O podleganiu prawu pierwokupu decydują kryteria formalne, którym odpowiadać ma grunt. Prawo pierwokupu dotyczy wyłącznie nieruchomości gruntowych. Wyłączone są z jego zakresu nieruchomości budynkowe i lokalowe. Natomiast prawo pierwokupu będzie miało zastosowanie w przypadku zakupu nieruchomości lokalowych w sytuacji, gdy razem z lokalem sprzedawany jest udział w gruncie.

Prawo pierwokupu przysługuje w razie sprzedaży przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, gruntu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, spełniającego określone kryteria. Podmioty zobowiązane do respektowania prawa pierwokupu to osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (spółki osobowe, wspólnoty itd.). Ustawa o lasach nie wymaga, by prawem pierwokupu objęta była również sprzedaż użytkowania wieczystego, w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, ustawie o gospodarce nieruchomościami²⁴ czy ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych²⁵.

²¹ Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego.

²² Wprowadzonym ustawą z 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. nr 175, poz. 1460.

²³ P. Biernacki, G. Mikołajczuk, *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, Rejent 2016, nr 10.

²⁴ Art. 109 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

²⁵ Art. 8 ust. 2 ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1010.

Prawo pierwokupu uregulowane w ustawie o lasach jest prawem, o którym mowa w art. 596 k.c. W myśl tej regulacji, jeżeli ustawa lub czynność prawna zastrzega dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej (prawo pierwokupu), stosuje się w braku przepisów szczególnych przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące pierwokupu (art. 596–602 k.c.). Do prawa pierwokupu regulowanego w ustawie o lasach będą miały zatem zastosowanie przepisy art. 596–602 k.c., z uwzględnieniem zmian określonych w ustawie o lasach²⁶.

Wyłączenia stosowania prawa pierwokupu i prawa wykupu określone są w art. 37a ust. 4 ustawy o lasach. Chodzi o czynności, w których przeniesienie własności gruntu odbywa się na rzecz małżonka zbywcy, krewnych lub powinowatych zbywcy w linii prostej bez ograniczenia stopnia, krewnych lub powinowatych zbywcy w linii bocznej do trzeciego stopnia, osoby związanej ze zbywcą z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, jednostki samorządu terytorialnego.

Gdy chodzi o zakres prawa wykupu uregulowanego w ustawie o lasach, dotyczy on wyłącznie nabycia własności gruntu leśnego na podstawie innej niż sprzedaż umowy lub jednostronnej czynności prawnej²⁷. Umowy są popularnym sposobem nabycia gruntów, w tym gruntów leśnych²⁸. Z naruszeniem przepisów o prawie pierwokupu lub prawie nabycia przez czynności prawne ustawodawca wiąże skutek nieważności takiej czynności. Natomiast grunty nabyte w wykonaniu prawa pierwokupu lub prawa nabycia zostają objęte z mocy ustawy zarządem PGL LP.

Reasumując, zarówno prawo pierwokupu, jak i prawo wykupu służyć mogą powiększaniu zasobów leśnych. W praktyce korzystanie z prawa pierwokupu lub wykupu nieruchomości uregulowanych w ustawie o lasach należy do rzadkich sytuacji. Stąd instytucje te, ponieważ nie są wykorzystywane, nie realizują założonych celów wyrażonych choćby w uzasadnieniu projektu ustawy z 13 kwietnia 2016 r. zmieniającej ustawę o lasach. Jednocześnie nie powiązano ich z koniecznością realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, chyba żeby uznać, że służyć temu może powiększanie zasobów leśnych.

1.3. Inne podstawy nabywania nieruchomości

Gdy chodzi o inne niż wprost wymienione w ustawie o lasach podstawy i sposoby nabywania nieruchomości przez Skarb Państwa, należy tu wymienić klasyczne sytuacje, które mogą prowadzić do nabycia nieruchomości, np. zasiedzenie czy dziedziczenie uregulowane w przepisach Kodeksu cywilnego. Ponieważ nie są to formy szczególne nabycia własności nieruchomości ze względu na przeznaczenie nieruchomości (leśne), nie będą tu one przedmiotem szerszych rozważań.

²⁶ Art. 37k ustawy o lasach.

²⁷ Zobacz wyrok TK z 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

²⁸ Zob. więcej na temat prawa pierwokupu i wykupu uregulowanego w ustawie o lasach J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 167–206.

2. Instrumenty zbywania nieruchomości i ruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Do instrumentów zbywania lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe należy zaliczyć te czynności prawne, które prowadzą do przejścia prawa własności na nabywcę. Ustawa o lasach wyraźnie wskazuje formy prawne, w jakich dopuszczalne jest zbycie wymienionych składników majątkowych, a wśród nich występują: umowy sprzedaży, zamiany, nieodpłatnego przekazania oraz przejście nieruchomości w trwały zarząd z mocy prawa.

2.1. Umowa sprzedaży

Sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych może następować w przypadkach: zbywania udziałów lasów stanowiących własność Skarbu Państwa we współwłasnościach; regulacji granicy polno-leśnej; stwierdzenia przez nadleśniczego nieprzydatności gruntów, budynków i budowli na potrzeby gospodarki leśnej; zmiany przeznaczenia na cele nieleśne i nierolnicze; podyktowanych ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa²⁹. Do umowy sprzedaży zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu cywilnego (art. 535 i n. k.c.).

Powyższe czynności wymagają odpowiednich zgód Dyrektora Generalnego LP lub ministra w przypadku zbywania nieruchomości z powodu „ważnych względów gospodarczych lub społecznych”, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa. Nadleśniczy może samodzielnie sprzedawać grunty leśne i nieleśne o powierzchni do 1 ha, jeśli stanowią enklawę wśród gruntów innej formy własności. Sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych następuje w drodze przetargu publicznego. W przypadku gdy dwukrotnie przeprowadzony przetarg zakończy się wynikiem negatywnym, wówczas przedmiot sprzedaży można zbyć w drodze negocjacji cenowej. Z zakresu regulacji art. 38 ustawy o lasach wyłączone zostały nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne oraz grunty z budynkami mieszkalnymi w budowie, nieprzydatne LP, które mogą być sprzedawane w trybie określonym w art. 40a ustawy o lasach.

Wskazana regulacja prawna niewątpliwie służy pomniejszeniu „zasobów” nieruchomości, a więc w pełni uzasadnione są wprowadzone w ustawie ograniczenia dokonywania określonych w niej czynności prawnych. Gdy chodzi o przesłanki sprzedaży uregulowanej w art. 38 ustawy o lasach warto zwrócić uwagę zwłaszcza na dwie z nich. W szczególności przesłanką taką może być nieprzydatność na potrzeby gospodarki leśnej. Podkreśla się, że stwierdzenie istnienia takiej przesłanki winno mieć charakter

²⁹ Art. 38 ustawy o lasach.

fachowy, oparty na planie urządzenia lasu³⁰. Inną przesłanką do sprzedaży wymienionych gruntów są ważne względy gospodarcze i społeczne, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa. Interes ten nie może jednak polegać na wyzbyciu się lasu w celu uzyskania środków finansowych, nawet na inwestycje związane z gospodarką leśną³¹. Zauważa się także, że regulacja art. 38 ustawy o lasach stoi w sprzeczności z przepisami ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, w której ustanowiony został zakaz przekształceń własnościowych lasów jako zasobu naturalnego, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawach szczególnych³².

Ustawa o lasach przesądza tryb sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie LP w drodze przetargu publicznego³³, a w dalszej kolejności, dopiero gdy dwukrotnie przeprowadzony przetarg zakończy się wynikiem negatywnym – negocjacje cenowe. Prawna regulacja sprzedaży nieruchomości zawarta w art. 38 ustawy o lasach jest podstawą do dokonania czynności cywilnoprawnej – sprzedaży³⁴. Warto mieć na uwadze, że gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa uznaje się za działanie w sferze publicznej w tym na gruncie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP³⁵. Sąd Najwyższy stwierdził, że ustawa o lasach jest ustawą szczególną w rozumieniu art. 2 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju w odniesieniu do lasów państwowych, jednakże nie statuuje ona „bezwzględного zakazu przekształceń własnościowych w odniesieniu do nieruchomości leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa”³⁶. Artykuł 38 ustawy o lasach określa bowiem przypadki i zasady sprzedaży w drodze przetargu publicznego nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych.

Ustawodawca dopuszcza także sprzedaż przez Lasy Państwowe nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnych lokali mieszkalnych oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie, nieprzydatne Lasom Państwowym po cenach ustalanych zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami³⁷. Szczególne

³⁰ J. Szachułowicz, *Obrót lasami*, s. 39.

³¹ Ibidem, s. 40.

³² R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Lex 2011, rozdz. V, pkt 3.

³³ Szczegółowy tryb przeprowadzania przetargu reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, Dz.U. nr 78, poz. 532. Rozporządzenie stanowi, że przetarg prowadzi komisja przetargowa w formie przetargu pisemnego nieograniczonego lub pisemnego nieograniczonego. Uczestnikami przetargu mogą być osoby fizyczne i prawne, po wniesieniu wadium w określonej wysokości i w określonym terminie.

³⁴ Postanowienie NSA z 2 września 2011 r., II OW 72/11, Lex. NSA stwierdził, że sprzedaż działki leśnej stanowiącej własność Skarbu Państwa w celu zniesienia współwłasności ze Skarbem Państwa nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej.

³⁵ Zob. bliżej; J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 226 i n. oraz powołana tam literatura.

³⁶ Postanowienie SN z 28 czerwca 2017 r., IV CSK 509/16, Lex nr 2390747.

³⁷ Art. 40a ust. 1 ustawy o lasach.

uprawnienia – pierwszeństwa nabycia lokali mają pracownicy i byli pracownicy Lasów Państwowych mający co najmniej trzyletni okres zatrudnienia w Lasach Państwowych, z wyjątkiem osób, z którymi stosunek pracy rozwiązany został bez wypowiedzenia z winy pracownika; posiadają oni pierwszeństwo nabycia lokali, których są najemcami i w których mieszkają. Chodzi o lokale objęte umowami najmu z tymi pracownikami. Cena sprzedaży lokalu podlega łącznemu obniżeniu o wartości wskazane w ustawie za każdy rok zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych i za każdy rok najmu tego lokalu, a spłata należności może zostać rozłożona na raty miesięczne, przy czym oprocentowanie nie może przekraczać w stosunku rocznym stopy referencyjnej, określającej minimalne oprocentowanie podstawowych operacji otwartego rynku prowadzonych przez Narodowy Bank Polski, powiększonej o 2 punkty procentowe. Jeżeli osobą uprawnioną jest emeryt lub rencista, cena nabycia lokalu ustalona jest na 5% jego wartości.

Uprawnienia, analogiczne do wyżej wspomnianych, przysługują osobom bliskim pracownika, które w dniu ich śmierci zamieszkiwały razem z nimi, a także osobom, które są lub były zatrudnione w szkołach leśnych, zakładowych przychodniach i poradniach lekarskich oraz innych jednostkach organizacyjnych leśnictw. Nadto pracownicy i byli pracownicy Lasów Państwowych niebędący najemcami lokali przeznaczonych do sprzedaży, pozostających w zarządzie Lasów Państwowych, mają pierwszeństwo nabycia lokali wolnych (pustostanów) lub gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie na warunkach jak wyżej określone. Jeżeli osoby wymienione nie skorzystają z prawa do nabycia lokalu, w którym mieszkają, w terminie sześciu miesięcy od daty ogłoszenia oferty sprzedaży lokalu lokal można przekazać nieodpłatnie gminie, łącznie z gruntami i przynależnościami niezbędnymi do korzystania z lokalu, na zasadach określonych w przepisach o przekazywaniu zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe³⁸.

Szczegółowe zasady i tryb sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteria kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także tryb przeprowadzania przetargu ograniczonego określiło rozporządzenie wykonawcze do ustawy o lasach³⁹. Kryteria kwalifikowania lokali jako nieprzydatnych Lasom Państwowym uregulował § 7 wspomnianego rozporządzenia. Zatem lokale mogą być kwalifikowane jako nieprzydatne Lasom Państwowym, jeżeli wpływy z ich wynajmu są niższe od kosztów ponoszonych przez Lasy Państwowe na ich utrzymanie, na które składają się w szczególności: podatek od nieruchomości, koszty utrzymania pracowników administracji i dozoru technicznego, koszty utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości, koszty utrzymania terenu, pomieszczeń i urządzeń wspólnego użytkowania (w szczególności: windy, anteny zbiorczej, domofonu i zieleni otaczającej budynek), koszty konserwacji lokalu obciążające Lasy

³⁸ Art. 40a ust. 2–11 ustawy o lasach.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 października 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego, Dz.U. 2013, poz. 1206.

Państwowe, koszty obowiązkowego ubezpieczenia lokalu, 33% kosztu koniecznego remontu, wynikającego z przeglądu technicznego, albo 20% kosztu adaptacji lokalu do innych celów, koszty amortyzacji; stanowią lokale wolne (pustostany). Natomiast grunty z budynkami mieszkalnymi w budowie mogą być kwalifikowane jako nieprzydatne Lasom Państwowym, jeżeli w szczególności brak środków finansowych na dokończenie inwestycji i nie istnieje możliwość ich uzyskania; ustala przyczyna, dla której rozpoczęto budowę, a dokończenie budowy z przeznaczeniem na inne cele jest ekonomicznie nieuzasadnione.

Umowa sprzedaży jest także instrumentem zbywania ruchomości Skarbu Państwa – sprzedaży pozyskanego w ramach gospodarki leśnej surowca drzewnego⁴⁰ i jest związana z funkcją produkcyjną lasów. Sprzedaż drewna stanowi istotny obszar działalności jednostek PGL LP w ramach zarządu lasami Skarbu Państwa, a pozyskiwane środki pozwalają na finansowanie innych pozaprodukcyjnych funkcji lasów.

Sprzedaż drewna podlega polityce handlowej UE⁴¹. Pociąga to skutki w sferze ochrony konkurencji i konsumentów na rynku drewna. Sfera ustalenia zasad gospodarki mieniem (w tym możliwości sprzedaży drewna uzyskiwanego z zasobów leśnych) przez Skarb Państwa – jako osoby prawnej – jest zaliczana do zakresu *dominium*, a nie *imperium*⁴². Dlatego czynności tych nie można zaliczyć sfery do działań administracyjnych. Na tym tle wewnętrzne procedury określone w PGL LP określające zasady sprzedaży drewna, do których dostosować się muszą potencjalni nabywcy, a tym samym rozstrzygnięcia zapadłe w wyniku stosowania tych procedur – nie zostały uznane za decyzje administracyjne⁴³. W istocie sprzedaż drewna odbywa się przez zawieranie umów sprzedaży, w których Skarb Państwa reprezentowany jest przez jednostki organizacyjne PGL LP. Sprzedaż drewna odbywa się za pośrednictwem portalu E-drewno⁴⁴.

System sprzedaży drewna ukształtowany w PGL LP podlega zatem przepisom Kodeksu cywilnego oraz o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁵. W przeszłości zarzucano przyjętym w PGL LP rozwiązaniom „nadmierną uznaniowość i brak przejrzystego procesu negocjacyjnego”⁴⁶. W szczególności praktyka polegająca na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź

⁴⁰ Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

⁴¹ Pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 995/2010. Na temat polityki handlowej zob. bliżej M. Czermińska, *Zasady...*, s. 5–30.

⁴² Postanowienie NSA w Warszawie, II GSK 959/08.

⁴³ Por. zarządzenie nr 46 DGLP z 24 października 2016 r. w sprawie sprzedaży drewna prowadzonej przez PGL LP ZM.800.2.2016.

⁴⁴ Zob. bliżej: portal aukcyjny sprzedaży internetowej drewna w LP: <https://www.e-drewno.pl/stock/>, dostęp 20 grudnia 2018.

⁴⁵ Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz. U. 2018, poz. 798 (dalej jako: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów).

⁴⁶ Zob. raport z zadania systemu sprzedaży surowca drzewnego w Polsce (wersja jawna), Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Departament Analiz Rynku, Grudzień 2008, s. 16, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=518, dostęp 3 listopada 2018.

rozwoju konkurencji przez uzależnianie warunków sprzedaży drewna od posiadania historii zakupu drewna przez przedsiębiorców ubiegających się o zakup drewna od PGL LP oraz od przebiegu historii tego zakupu została uznana za ograniczającą konkurencję na krajowym rynku hurtowej sprzedaży drewna⁴⁷.

Kwestią stanowiącą punkt wyjścia omawianego postępowania było ustalenie, że Lasy Państwowe miały 93-procentowy udział w rynku hurtowej sprzedaży drewna i nie miały istotnej konkurencji, co znaczy, że posiadały „pozycję dominującą” w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z art. 9 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym, polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Zatem do naruszenia prawa dochodzi, gdy wykorzystanie pozycji dominującej prowadzi do ograniczenia konkurencji na rynku lub nieuzasadnionej eksploatacji kontrahentów.

Podsumowując, należy wskazać, że regulacja możliwości sprzedaży nieruchomości z zasobów objętych zarządem PGL LP na podstawie art. 38 ustawy o lasach nie służy realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, wręcz jest dla tego celu zagrożeniem. Stąd sięganie w praktyce do tej podstawy prawnej winno być powściągliwe i ostrożne. Gospodarka nieruchomościami w tej formie prawnej zupełnie nie odpowiada celom ani zasadom zarządzania lasami. Naturalnie zastosowanie art. 38 ustawy o lasach jest dopuszczalne pod względem prawnym, skoro taka regulacja znalazła się w tym akcie prawnym, jednakże – jak wspomniano – jest sprzeczna z zasadą ciągłości i trwałości realizacji wszystkich funkcji lasu.

Natomiast w zakresie prawa do sprzedaży lokali uregulowanego w art. 40a ustawy o lasach – dopuszczenie takiej możliwości wydaje się zupełnie racjonalne i zrozumiałe, jednakże kryteria oceny przydatności takich nieruchomości winny być uregulowane w ustawie, a nie w akcie prawnym niższego rzędu. Zakaz przekształceń własnościowych określony w ustawie o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych będzie uchylony jedynie wówczas, gdy ustawa szczególna wprowadzi taką możliwość. Nadto wydaje się również, że brak przydatności winien być w ustawie o lasach skonkretyzowany i sprowadzony do oceny, czy lokale są przydatne nie tyle Lasom Państwowym, ile prowadzonej przez nie trwale zrównoważonej gospodarce leśnej, czego ewidentnie brakuje. Wydaje się bowiem, że zarówno nabywanie nieruchomości na podstawie art. 37 i nn. ustawy o lasach, jak i ich sprzedaż winny być uzasadnione z perspektywy trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

⁴⁷ Por. decyzję nr DOK-9/2008 Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 29 grudnia 2008 r.; por. także wyrok SO w Warszawie z 21 stycznia 2011 r., XVII AmA 115/10, Lex nr 2547149.

2.2. Umowa zamiany

Lasy, grunty i inne nieruchomości Skarbu Państwa pozostające w zarządzie Lasów Państwowych mogą być przedmiotem umowy zamiany na lasy, grunty i inne nieruchomości w przypadkach uzasadnionych potrzebami i celami gospodarki leśnej, po ich wycenie przez osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości⁴⁸. Zamiana dokonywana przez: nadleśniczego – wymaga zgody dyrektora regionalnej dyrekcji LP, a dyrektora regionalnej dyrekcji LP – wymaga zgody Dyrektora Generalnego⁴⁹. Umowa zamiany uregulowana jest w art. 601 k.c., zgodnie z którym przez umowę zamiany każda ze stron zobowiązuje się przenieść na drugą stronę własność rzeczy w zamian za zobowiązanie się do przeniesienia własności innej rzeczy. Do umowy zamiany zgodnie z art. 604 k.c. stosuje się odpowiednio przepisy o sprzedaży⁵⁰.

W zasadzie ewentualna możliwość zamiany nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie LP co do zasady podporządkowana została potrzebom i celom gospodarki leśnej, jednakże także i w tej regulacji nie występuje odwołanie do celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

2.3. Umowa o nieodpłatne przekazanie

Ustawa o lasach dopuszcza na podstawie art. 38b przekazywanie lasów i gruntów Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa. Lasy Państwowe mogą, w drodze umowy zawartej z tym Ośrodkiem, przekazywać mu nieodpłatnie lasy i grunty, na których nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki i stanowiące w szczególności enklawy i półenklawy wśród gruntów wchodzących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Umowa o nieodpłatne przekazanie wspomnianych nieruchomości jest umową o charakterze *sui generis* i obejmuje enklawy oraz półenklawy, na których nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki. Dopuszczalność zawarcia umowy o nieodpłatne przekazanie wydaje się uzasadniona brakiem możliwości prowadzenia racjonalnej gospodarki – jak należy sądzić – zwłaszcza leśnej. Jest to jednocześnie uprawnienie po stronie zarządcy lasów, które może, ale nie musi być wykonywane, w zależności od sytuacji.

2.4. Przejście nieruchomości w trwałą zarząd z mocy prawa

Na podstawie art. 38a ustawy o lasach nieruchomości przeznaczone na drogi krajowe, stanowiące własność Skarbu Państwa i zarządzane przez LP, stają się

⁴⁸ Art. 38e ustawy o lasach. Zob. także R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 322.

⁴⁹ Por. postanowienie NSA z 4 lutego 2011 r., II OSK 120/11, Lex. Zdaniem NSA jednostka nie może domagać się potwierdzenia uprawnienia w formie decyzji administracyjnej wyrażającej zgodę na zamianę gruntów.

⁵⁰ Na temat umowy zamiany szerzej wypowiada się S. Rudnicki, w: *Prawo obrotu nieruchomościami*, pod red. S. Rudnickiego, Warszawa 2001, s. 543 i n.

nieodpłatnie z mocy prawa przedmiotem trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej stała się ostateczna. Instrument ten wymyka się z katalogu rozwiązań dotyczących wykonywania prawa własności czy zbywania nieruchomości. Został on jednak uwzględniony w rozważaniach związanych z wykonywaniem prawa własności, albowiem wiąże się z utratą zarządu przez PGL LP.

Ustanowienie trwałego zarządu w powyższy sposób stwierdza starosta w drodze decyzji o charakterze deklaratoryjnym, skoro trwały zarząd powstaje z mocy prawa⁵¹. Analogiczny skutek prawny – ustanowienie trwałego zarządu z mocy prawa w zakresie nieruchomości będących w zarządzie PGL LP powstaje w przypadku ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego⁵², wydanej na rzecz podmiotu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 tej ustawy, z tym że ustanowienie trwałego zarządu stwierdza wojewoda w drodze decyzji, a także pozwolenia na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych⁵³, wydanych na rzecz podmiotu, o którym mowa w art. 2 pkt 2 tej ustawy, z tym że ustanowienie trwałego zarządu stwierdza wojewoda w drodze decyzji.

Instytucja trwałego zarządu została uregulowana w art. 43–50 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 43 ust. 1 i 2 tej ustawy trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną, która ma prawo do korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do: korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania; zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego; oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednakże na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd; zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. W orzecznictwie wyrażono stanowisko, że trwały zarząd nie stanowi prawa podmiotowego o charakterze cywilnym państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, jak też nie ma również charakteru prawa rzeczowego ani jakiegokolwiek innego prawa w rozumieniu

⁵¹ Wyrok NSA z 2 grudnia 2016 r., II FSK 3145/14.

⁵² Dz.U. 2018, poz. 1380.

⁵³ Dz.U. 2018, poz. 433 i 1722.

cywilistycznym, jest to wyłącznie publicznoprawna forma władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną⁵⁴.

Zasadniczo celem wskazanej regulacji jest umożliwienie budowy infrastruktury drogowej w zakresie dróg krajowych. Jeśli rozpatrywać tę regulację pod kątem ustalenia, czy służy ona realizacji zrównoważonej gospodarki leśnej, łatwo stwierdzić, że nie mieści się ona w tych ramach.

2.5. Wyłączenie z zarządu

W przypadkach uzasadnionych potrzebami obronności państwa na wniosek Ministra Obrony Narodowej, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, lasy mogą być przez Dyrektora Generalnego wyłączone z zarządu Lasów Państwowych i przekazane w zarząd jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Obrony Narodowej⁵⁵. Uznano, że zarząd w rozumieniu art. 40 ust. 4 ustawy o lasach jest trwałym zarządem w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵⁶. Ten instrument także łączy się z utratą zarządu przez PGL LP w odniesieniu do nieruchomości objętych wskazanymi celami.

3. Instrumenty korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa

3.1. Umowa o przeniesienie zarządu

W razie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych lub rolnych znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych na cele nieleśne lub nierolnicze – dokonanej w trybie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z potrzebami innej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej – ustawa o lasach dopuszcza przekazanie tych gruntów nieodpłatnie, w drodze umowy o przeniesienie zarządu pomiędzy kierownikiem jednostki organizacyjnej a nadleśniczym (w przypadku gruntów pochodzących z obszaru jednego nadleśnictwa) lub dyrektorem regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (w przypadku gruntów pochodzących z obszaru więcej niż jednego nadleśnictwa)⁵⁷.

Przejęcie w zarząd Lasów Państwowych lasów, gruntów i innych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które znajdują się w zarządzie innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, bądź przekazywanie przez Lasy Państwowe w zarząd innych jednostek organizacyjnych, które nie

⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02, Legalis.

⁵⁵ Art. 40 ust. 4 ustawy o lasach. NSA w wyroku z 19 lutego 2014 r., II OSK 2261/12, Legalis, wskazał, że „Podjęcie przez ministra rozstrzygnięcia o wyłączeniu z zarządu i przekazaniu w użytkowanie jednostce organizacyjnej, w odniesieniu do lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, rażąco naruszałoby materialną normę art. 40 ust. 1 ustawy z 1991 r. o lasach”.

⁵⁶ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*

⁵⁷ Art. 38c ust. 1 ustawy o lasach.

posiadają osobowości prawnej, a zarządzają mieniem Skarbu Państwa, takich nieruchomości (bez zmiany ich przeznaczenia) następuje również przez zawarcie umowy o przeniesienie zarządu⁵⁸.

Zatem przesłanką do zawarcia umowy o przeniesienie zarządu jest zmiana przeznaczenia gruntów leśnych lub rolnych znajdujących się w zarządzie LP na cele nieleśne lub nierolnicze na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zmiana przeznaczenia gruntów powinna nastąpić w związku z potrzebami innej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa. Zawarcie umowy o przeniesienie zarządu jest także właściwe bez zmiany przeznaczenia – w tym przypadku w zarząd PGL LP.

Przesłanki do zawarcia umowy o przeniesienie zarządu w zakresie nieruchomości objętych zarządem PGL LP mają charakter formalny, dotyczą bowiem zmiany przeznaczenia. W istocie w razie zmiany przeznaczenia tych nieruchomości na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do gruntów leśnych, a także decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do innych gruntów znajdujących się w zarządzie PGL LP obliguje PGL LP do zawarcia umowy o przeniesienie zarządu, co podporządkowano potrzebom innej jednostki organizacyjnej. W tych przypadkach, w których właściwym aktem dla zmiany przeznaczenia jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rozwiązanie to nie powinno stanowić zagrożenia dla realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, skoro w planach ujmuje się plany urządzenia lasu. Natomiast w pozostałych przypadkach decyzje ustalające warunki zabudowy będą miały priorytet nad ewentualnymi potrzebami gospodarki leśnej, skoro ustawodawca całkowicie od nich abstrahuje. Druga z możliwości zawarcia umowy o przeniesienie zarządu na rzecz PG LP jest rozwiązaniem mogącym służyć zapewnieniu realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, zwłaszcza w razie przejścia w zarząd nieruchomości leśnych.

3.2. Przekazanie w użytkowanie wieczyste

Grunty znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych, co do których nastąpiła zmiana przeznaczenia z gruntów leśnych lub rolnych na cele nieleśne lub nierolnicze w trybie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z potrzebami innej niż PGL LP jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, a także nieprzydatne dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle (wraz z gruntem niezbędnym do korzystania z nich) – mogą być na wniosek starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazane przez Lasy Państwowe w użytkowanie wieczyste osobie prawnej lub użytkowanie innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej⁵⁹.

W literaturze zauważono, że budynki i budowle nie mogą być przedmiotem użytkowania wieczystego. Zgodnie z art. 235 k.c. budynki i budowle mogą być w szczególnych przypadkach (jeżeli są wzniesione przez użytkownika wieczystego) odrębnym od gruntu

⁵⁸ Art. 38c ust. 2 ustawy o lasach.

⁵⁹ Art. 38d ustawy o lasach.

przedmiotem własności, ale nie mogą być odrębnym przedmiotem prawa użytkowania wieczystego⁶⁰. Przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być: grunty leśne, w tym lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, zarządzane przez Lasy Państwowe, które zostały przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne, a ponadto grunty konieczne do korzystania z budynków i budowli nieprzydatnych do prowadzenia gospodarki leśnej, których własność zostanie przeniesiona na użytkowników wieczystych gruntu, na którym są posadowione⁶¹.

Należy wskazać, że wspomniane rozwiązanie uzależnia możliwość zawarcia umowy regulującej użytkowanie wieczyste od możliwości prowadzenia gospodarki leśnej w zakresie budynków i budowli. Budynki i budowle nie są ze swej natury nieprzydatne do potrzeb gospodarki leśnej, lecz kwestia ta zależy od funkcji, jaką pełnią. Przykładowo leśniczówki służą celom gospodarki leśnej. Stąd ocena tej regulacji zależy od tego, czy skorzystanie z określonych w art. 38d ustawy o lasach możliwości będzie poprzedzone weryfikacją przydatności budynków i budowli do potrzeb gospodarki leśnej. Brakuje także i w tym przypadku powiązania oceny przydatności nieruchomości do prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

3.3. Umowy najmu i dzierżawy

Lasy, pozostające w zarządzie PGL LP, mogą być za zgodą dyrektora regionalnej dyrekcji LP wydzierżawione przez nadleśniczego, z zachowaniem celów i zadań gospodarki leśnej określonych w planie urządzenia lasu. Inne nieruchomości niż lasy, pozostające w zarządzie PGL LP, mogą być wydzierżawiane i wynajmowane przez nadleśniczego za zgodą dyrektora regionalnej dyrekcji LP. Powyższe rozwiązanie dopuszcza oddawanie w dzierżawę lasu w rozumieniu ustawy o lasach, jednakże z zachowaniem celów i zadań gospodarki leśnej, a co do innych nieruchomości ustawodawca nie określił tego wymogu.

Zgodnie z art. 693 § 1 k.c. przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz. Przedmiotem umowy może być rzecz ruchoma lub nieruchoma, w tym grunty, a także zbywalne prawa majątkowe (art. 709 k.c.). Chodzi o umożliwienie dzierżawcy używania rzeczy (lub prawa) i pobieranie z niej pożytków w zamian za uiszczanie czynszu dzierżawnego⁶². W przypadku lasów dzierżawa obejmuje pobieranie pożytków w ramach gospodarki leśnej, co wiąże się naturalnie z pozyskiwaniem surowca drzewnego zgodnie z planem urządzenia lasu. Z kolei przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu

⁶⁰ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach...*, Lex.

⁶¹ Zob. J. Zięty, *Szczególny sposób oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste przez PGL Lasy Państwowe*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 4, s. 55–60.

⁶² Zob. K. Zaradkiewicz, *Art. 140*, w: *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–44910*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2018, Legalis.

umówiony czynsz. Czynsz może być oznaczony w pieniądzech lub w świadczeniach innego rodzaju (art. 659 k.c.).

Zdaniem W. Radeckiego do zawarcia umowy dzierżawy jest upoważniony nadleśniczy, przy dotrzymaniu warunków: merytorycznego – zachowanie celów i zadań gospodarki leśnej określonych w planie urządzenia lasu oraz formalnego – uzyskania zgody dyrektora RDLP. Na nadleśniczym spoczywa obowiązek kontrolowania, czy te cele i zadania rzeczywiście są zachowywane⁶³. Gdy chodzi o nieruchomości inne niż lasy, mogą być one wydzierżawiane i wynajmowane bez dochowania wymogu zachowania celów i zadań gospodarki leśnej.

3.4. Ograniczone prawa rzeczowe

Niezależnie od możliwości uregulowanych w przepisach Kodeksu cywilnego ustawodawca wprost określił w ustawie o lasach prawo zarządcy do ustanowienia konkretnych ograniczonych praw rzeczowych⁶⁴: służebności przesyłu lub drogowej, a także przekazania nieruchomości objętych zarządem PGL LP w użytkowanie.

Gdy chodzi o wspomniane służebności, ustawa o lasach określa uprawnienie nadleśniczego do obciążenia za wynagrodzeniem nieruchomości znajdujących się w zarządzie PGL LP oraz za zgodą dyrektora regionalnej dysekcji LP służebnością drogową lub służebnością przesyłu⁶⁵, z uwzględnieniem zasad gospodarki leśnej⁶⁶. Przepisy ustawy o lasach stanowią również, że przedsiębiorca, na rzecz którego ustanowiono służebność przesyłu, jest obowiązany do usuwania drzew, krzewów lub gałęzi zagrażających funkcjonowaniu urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. Ustawodawca uregulował także wysokość wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej, które ustala się w wysokości odpowiadającej wartości podatków i opłat ponoszonych przez Lasy Państwowe od części nieruchomości, z której korzystanie jest ograniczone w związku z obciążeniem tą służebnością. Jednocześnie wynagrodzenie to stanowi własny przychód Lasów Państwowych.

Ustanawianie służebności przesyłu na gruntach znajdujących w zarządzie PGL LP możliwe jest zatem „z uwzględnieniem zasad gospodarki leśnej”, które określone są w art. 8 ustawy o lasach (zasada powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasu, powiększania zasobów leśnych). O ile w świetle ustawy o lasach dopuszczalność ustanowienia wspomnianych służebności została ograniczona na rzecz zasad gospodarki leśnej, o tyle już na gruncie przepisów podatkowych obciążenia takie uznawane były za wykluczające możliwość prowadzenia gospodarki leśnej.

⁶³ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, Lex.

⁶⁴ Art. 244 k.c.

⁶⁵ Zob. postanowienie SN z 21 stycznia 2015 r., IV CSK 203/14, Lex nr 1656510, w którym Sąd stwierdził, że takie ograniczenie dla właściciela nieruchomości obciążonej powstaje w razie ustanowienia lub zasiedzenia służebności gruntowej, w tym służebności przesyłu.

⁶⁶ Art. 39a ustawy o lasach.

Otóż w praktyce organy podatkowe przyjmowały – stosując art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁶⁷ w zw. art. 305¹ k.c., a także art. 49 § 1 k.c. oraz art. 336 k.c. – że umowy ustanawiające służebność przesyłu na rzecz przedsiębiorstw energetycznych „nie przenoszą posiadania”, a także – biorąc pod uwagę przepisy ustawy o podatku leśnym⁶⁸ – że będące własnością Skarbu Państwa i znajdujące się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe grunty odpowiednio sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako: leśne (Ls) pod liniami energetycznymi podlegają opodatkowaniu podatkiem określonym w przepisach ustawy o podatkach lokalnych.

W myśl art. 305¹ k.c.: „Nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu)”. Stosownie zaś do art. 49 § 1 k.c.: „Urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa”. Z kolei według art. 336 k.c.: „Posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny)”. Od 2017 r. w orzecznictwie NSA zaczęła się kształtować wykładnia przepisów podatkowych, zgodnie z którą przyjmowano, że grunty leśne pod liniami elektroenergetycznymi należy traktować jako trwale zajęte przez spółki elektroenergetyczne na cele prowadzenia działalności gospodarczej w postaci przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, mimo że na gruntach tych częstokroć prowadzona była działalność leśna.

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o podatku leśnym „opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna”. Ustawodawca uważa zatem działalność leśną za działalność gospodarczą, ale podlegającą opodatkowaniu szczególnym podatkiem – leśnym. W świetle przywołanego przepisu zasadnicze znaczenie ma zatem rozróżnienie między „klasyczną działalnością gospodarczą”, o której mowa w przepisach regulujących tę kwestię (obecnie ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. poz. 646, a uprzednio ustawa o swobodzie działalności gospodarczej), a szczególnym rodzajem tej działalności – leśną. Za wnioskiem tym przemawia zwrot: „z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna”⁶⁹.

⁶⁷ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 2018, poz. 1445 (dalej jako: ustawa o podatkach lokalnych).

⁶⁸ Art. 1 ust. 1, ust. 2, ust. 3 ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1821 (dalej jako: ustawa o podatku leśnym).

⁶⁹ NSA w wyroku z 6 czerwca 2017 r., II FSK 1284/15, wskazał, że: „Skoro ustawodawca w art. 1 ust. 2 u.p.l. wprost odniósł się do sposobu sklasyfikowania gruntu jako lasu w ewidencji gruntów i budynków, a jednocześnie nie wspominał w art. 1 u.p.l. o rzeczywistym

Przez pojęcie „grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej” należy rozumieć faktyczne wykonywanie konkretnych czynności, działań na gruncie, powodujących zrealizowanie zamierzonych celów lub osiągnięcie konkretnego rezultatu, związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Podstawą opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów leśnych będzie fakt ich zajęcia na działalność gospodarczą, czyli rzeczywiste wykonywanie na nich czynności składających się na prowadzenie działalności gospodarczej, przy czym czynności te muszą być wykonywane w sposób trwały (nieincydentalnie). W istocie w przypadku linii energetycznych należałoby także mieć na uwadze, że w sensie dosłownym to nie grunty są zajęte, ale ewentualnie przestrzeń powietrzna, przez którą przebiegają. Nie sposób przyjąć, że czynności przedsiębiorstw przesyłowych dotyczące tych linii są realizowane w sposób ciągły i nieprzerwany, jeśli są wykonywane np. raz na jakiś czas. Posadowienie tych linii nie eliminuje w praktyce wspomnianej realizowanej aktywności, zwłaszcza gdy gruntów tych nie wyłączono z produkcji leśnej, co z kolei uzasadnia zastosowanie podatku leśnego⁷⁰.

Służebność przesyłu daje przedsiębiorstwu prawo do korzystania z nieruchomości. Posadowienie infrastruktury – linii energetycznych na gruntach prowadzi do wyłącznie ograniczonego korzystania z nieruchomości zgodnie z treścią służebności, które nie przeszkadza wykorzystywaniu jej przez PGL LP do podstawowych celów – prowadzenia działalności leśnej, mimo że może wpłynąć na obniżenie wartości gruntu ze względu na zmniejszone walory estetyczne nieruchomości oraz ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. W związku z tym ponoszenie ciężaru podatkowego odpowiedniego dla nieruchomości związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej tylko ze względu na posadowienie na gruncie infrastruktury przesyłowej należy uznać za błędne i niesłuszne. Nawet w przypadku ustanowienia służebności przesyłu za wynagrodzeniem nie można uznać, że właściciel nieruchomości uzyskuje korzyści w związku z posadowieniem na jego gruncie infrastruktury służącej na przykład do przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej. Ewentualne wynagrodzenie służy raczej jako rekompensata utraty dotychczasowej wartości nieruchomości⁷¹.

wykorzystaniu gruntów, to oznacza, że podatkowi leśnemu podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy (Ls), a tak właśnie zostały sklasyfikowane grunty, o których mowa w niniejszej sprawie. Na gruncie art. 1 u.p.l. przyjąć więc należy, że dla prawidłowego określenia przedmiotu opodatkowania podatkiem leśnym nie jest konieczne ustalenie, czy jest on zajęty na wykonywanie działalności leśnej”.

⁷⁰ W wyroku WSA w Gliwicach z 21 stycznia 2014 r., I SA/Gl 806/13, Sąd stwierdził, że: „Wyłączenie lasów spod opodatkowania podatkiem leśnym i ich opodatkowanie podatkiem od nieruchomości występuje w przypadku faktycznego trwałego wykorzystywania lasu na działalność gospodarczą inną niż leśna, w sposób wykluczający prowadzenie działalności leśnej. Lasy zajęte na wykonywanie działalności gospodarczej nie mogą być natomiast utożsamiane z gruntami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej, które są zdefiniowane w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.”.

⁷¹ Postanowienie SN z 20 września 2012 r., IV CSK 56/12.

W orzecznictwie zauważa się także, że na gruncie ustaw podatkowych ewidencja ma walor normatywny dla wyznaczania zakresu opodatkowania⁷². Stąd badaniu organu nie powinno także podlegać to, czy faktycznie lasy zajęte są na działalność leśną, albowiem w tym zakresie wystarczający powinien być wpis w ewidencji gruntów i budynków, którym organy podatkowe są związane, i nie powinny czynić ustaleń, które zastrzeżone zostały dla innych organów, w tym przypadku w postępowaniu aktualizacyjnym lub modernizacyjnym (regulowanych w ustawie z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne)⁷³. Co do zasady zatem grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako między innymi Ls powinny zostać opodatkowane odpowiednio podatkiem leśnym, chyba że rzeczywiście grunty te zostały zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej i wówczas podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Należy także dodać, że jeśli w umowach ustanawiających służebność przesyłu strony zastrzegły, że służebność musi uwzględniać zasady gospodarki leśnej i że nadal będzie na tych gruntach prowadzona gospodarka leśna, to skoro taka jest wola właściciela gruntów (PGL LP jako reprezentant Skarbu Państwa ma prawo taką wolę wyrazić w treści umowy), to organy podatkowe winny jedynie upewniać się, że istnieje plan urządzenia lasu obejmujący teren służebności, i nie wyciągać z takiego stanu faktycznego odmiennych wniosków, gdyż w istocie prowadzi to do kształtowania stanu faktycznego przez organ prowadzący sprawę.

Nie sposób zatem podzielić wykładni wskazanych wyżej przepisów ustawy o podatkach lokalnych w orzeczeniach NSA⁷⁴, które wskazują na zastosowanie względem jednostek PGL LP podatku od nieruchomości wobec gruntów leśnych, na których posadowiono linie energetyczne. Wykładnię przyjmowaną w orzeczeniach NSA od 2017 r. należy uznać za nieprawidłową także w kontekście zdecydowanego kierunku przyjętego przez ustawodawcę w ustawie z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym⁷⁵, która jednoznacznie eliminuje wobec jednostek Lasów Państwowych możliwość opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów leśnych czy rolnych, przez które przebiega infrastruktura. Nowe przepisy wprowadzają regułę w odniesieniu do gruntów leśnych i rolnych, że za grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza i leśna nie będzie się uważało gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako odpowiednie użytki rolne lub leśne, przez które przebiegają urządzenia (o których mowa w art. 49 § 1 k.c.) i które to grunty wchodziły w skład przedsiębiorstwa przedsiębiorcy prowadzącego działalność m.in. w zakresie przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej. Kwestie te będą jeszcze aktualne w okresie przedawnienia naliczenia podatku od nieruchomości przez gminy, które zdecydowały się lub zdecydują na obciążenie gruntów leśnych w zarządzie PGL LP, na których

⁷² Por. uchwała NSA z 18 listopada 2013 r., II FPS 2/13; wyrok NSA z 21 grudnia 2012 r., II FSK 986/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁷³ T.j. Dz.U. 2017, poz. 2101 ze zm.

⁷⁴ Np. wyrok NSA z 9 marca 2017 r., II FSK 2224/17.

⁷⁵ Dz.U. 2018, poz. 1588.

posadowiono linie energetyczne, podatkiem od nieruchomości. Samorządowe kolegia odwoławcze oraz ewentualnie sądy administracyjne winny jednak stosować podejście „systemowe”, uwzględniające wszystkie wyżej wskazane okoliczności, przy rozpatrywaniu spraw związanych z opodatkowaniem gruntów leśnych.

Do powyższego warto dodać, że interpretacja wspomnianych przepisów przez organy podatkowe stoi w sprzeczności także z przepisami ustawy o lasach, które definiują pojęcie lasu. W szczególności „lasem” jest między innymi „grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: [...] tereny pod liniami energetycznymi”⁷⁶. Zajęcie gruntów leśnych tak sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków przez infrastrukturę techniczną linii energetycznych nie może zatem prowadzić do zmiany przeznaczenia tych gruntów w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Naturalnie zrozumiałe są „swoistości” i cele fiskalne regulacji prawnopodatkowych, jednakże przyjmowanie tezy, że grunty będące lasem, zarówno formalnie rzecz biorąc (wedle oznaczeń użytków gruntów), jak i w świetle materialnoprawnym, miałyby być wyłącznie dla celów fiskalnych uznane za zajęte pod działalność gospodarczą „klasyczną” – powoduje także problem ewentualnych naruszeń regulacji planistycznych, w tym aktów prawa miejscowego, albowiem prowadziłoby to do uznania, iż grunty te wykorzystywane są niezgodnie z ich funkcją (np. z planem urządzenia lasu oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego), a także że mimo wykonywania na nich faktycznie gospodarki leśnej powinny być one wyłączone z produkcji. Byłoby to także i z tych względów pozbawione racji prawnych, co jednak kłóci się z prawnym pojęciem lasu, w którym ze swej natury mieści się infrastruktura przesyłowa.

Gdy chodzi o drugie z dopuszczalnych ustawą o lasach ograniczone prawo rzeczowe – użytkowanie, Dyrektor Generalny LP (na wniosek zainteresowanego ministra lub organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego) może w drodze umowy przekazać w użytkowanie wskazanej przez wnioskodawcę jednostce organizacyjnej lub Agencji Mienia Wojskowego lasy, grunty oraz inne nieruchomości, bez zmiany ich dotychczasowego przeznaczenia, jeżeli za tym przemawiają względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony granicy państwowej, nauki lub dydaktyki, ochrony przyrody, ochrony ujęć wodnych, przeciwdziałania niebezpieczeństwu powodzi, ochrony wybrzeża morskiego, lecznictwa, opieki nad zabytkami, wypoczynku ludności, gospodarki rolnej⁷⁷. Umowa winna określać termin i warunki użytkowania oraz jednostkę sprawującą nadzór nad gospodarką leśną, co jest istotne ze względu na to, że przekazanie winno nastąpić bez zmiany dotychczasowego przeznaczenia lasów, gruntów i innych nieruchomości⁷⁸. Natomiast w przypadku ustania potrzeb, dla których lasy, grunty oraz inne nieruchomości określone powyżej zostały oddane w użytkowanie, a także w przypadku wykorzystywania ich niezgodnie z celami, dla których zostały oddane w użytkowanie, lub prowadzenia gospodarki leśnej w sposób niezgodny

⁷⁶ Art. 3 pkt 2 ustawy o lasach.

⁷⁷ Art. 40 ust. 1 ustawy o lasach.

⁷⁸ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach...*, s. 209.

z planem urządzenia lasu – Dyrektor Generalny, na wniosek dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, pozbawia jednostkę prawa użytkowania⁷⁹. Skoro nieruchomości mogą być objęte użytkowaniem na podstawie umowy, to umowa ta winna regulować również narzucone przez ustawę o lasach prawo „pozbawienia użytkowania” oraz jego przyczyny. Chodzi bowiem o rozwiązanie umowy użytkowania w trybie natychmiastowym⁸⁰. Przesłanki oddania nieruchomości w użytkowanie ustawa wylicza wyczerpująco, choć są one pojemne. Zgodnie z art. 252 k.c. rzecz można obciążyć prawem do jej używania i do pobierania jej pożytków (użytkowanie).

Użytkowanie, o jakim mowa w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o lasach, zostało uznane w orzecznictwie za szczególny rodzaj użytkowania⁸¹. Wprawdzie przeznaczenie nieruchomości się nie zmienia, jednakże dodatkowo wykorzystuje się je dla celów obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony granicy. Jest to istotny element, który powoduje, że użytkowanie ustanowione we wspomnianym trybie zawiera w sobie „swoisty sposób korzystania z nieruchomości, który nie jest w pełni tożsamym z tym, który wykonuje jednostka organizacyjna mająca te nieruchomości w trwałym zarządzie”⁸².

Omawiane rozwiązania ustawowe nie muszą kolidować z celami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, choć mogą te cele ograniczać, jeśli do zawarcia umowy użytkowania dojdzie. Jednocześnie zarządca lasów Skarbu Państwowych nie został w świetle art. 40 ust. 1 ustawy o lasach całkowicie podporządkowany organom administracji rządowej, regulacja prawna pozostawia bowiem miejsce na ewentualną odmowę zrealizowania wniosku danego ministra, zwłaszcza gdyby prowadziło to do naruszenia obowiązków i celów zarządu wynikających z przepisów prawa. W praktyce jednak, ze względu na podporządkowanie PGL LP ministrowi jako organowi administracji rządowej, ewentualny sprzeciw zarządcy wobec wniosku ministra byłby problematyczny.

3.5. Tworzenie i przystępowanie do spółek

Ustawa o lasach przyznała Dyrektorowi Generalnemu prawo do tworzenia w imieniu Skarbu Państwa jednoosobowej spółki Skarbu Państwa bądź przystępowania do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych. Dyrektor Generalny wykonuje uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa w zakresie posiadanych przez Lasy Państwowe akcji i udziałów w spółkach.

Jednocześnie ustawodawca zakazał wnoszenia lasów stanowiących własność Skarbu Państwa i znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych jako wkładu pieniężnego do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjnych. Powyższe rozwiązanie koresponduje z zasadą wyłączenia przekształceń własnościowych w przypadku strategicznych zasobów naturalnych, określoną w ustawie o zachowaniu

⁷⁹ Art. 40 ust. 3 ustawy o lasach.

⁸⁰ J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...*, s. 255.

⁸¹ Wyrok NSA z 4 listopada 2016 r., II OSK 213/15, Legalis.

⁸² Ibidem.

narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych, do których należą lasy państwowe. Regulację tę należy ocenić jako właściwą z perspektywy zapewnienia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Prawny zakaz przekształceń własnościowych stanowi swoistą gwarancję stabilności i ciągłości wykorzystywania zasobów leśnych objętych zarządem PGL LP, wynikających z długoletniego planowania.

3.6. Określanie warunków zapewnienia umieszczenia na nieruchomościach obiektów i infrastruktury telekomunikacyjnej

Nieruchomości objęte zarządem PGL LP są wykorzystywane do lokalizowania nowej infrastruktury telekomunikacyjnej bądź modernizacji istniejącej. Ustawodawca uwzględnia te kwestie, nakładając na nadleśniczych obowiązek określenia warunków zapewnienia dostępu do nieruchomości oraz umieszczenia na nich obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, o jakiej mowa w przepisach ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych)⁸³, a także przekazania informacji w tym zakresie dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych⁸⁴.

Z kolei dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych obciążeni zostali obowiązkiem zamieszczania na stronie internetowej aktualnych warunków zapewnienia dostępu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 wspomnianej ustawy oraz umieszczania na nieruchomości obiektów i urządzeń w terminie 7 dni od trzymania od nadleśniczych tych warunków dostępu⁸⁵.

Natomiast jeśli warunki dostępu zostały określone w decyzji, o której mowa w art. 35a ust. 3 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, nadleśniczy jest obowiązany do zawierania umów o dostęp oraz umów w sprawie umieszczenia na nieruchomości obiektów i urządzeń na warunkach nie gorszych niż określone w decyzji⁸⁶.

4. Instrumenty nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa w ramach zarządu lasami

Nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, co dotyczy również gospodarki leśnej⁸⁷. Zachodzące pomiędzy ministrem właściwym do spraw środowiska a Lasami Państwowymi i Dyrektorem Generalnym relacje w zakresie zarządzania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa dotyczą mienia Skarbu Państwa. Podejmowane czynności nie mają charakteru zewnętrznego, lecz wewnętrzny i związane są z zarządzaniem tym mieniem⁸⁸.

⁸³ Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. 2017, poz. 2062 oraz 2018, poz. 1118.

⁸⁴ Art. 39b ust. 1 ustawy o lasach.

⁸⁵ Art. 39b ust. 2 ustawy o lasach.

⁸⁶ Art. 39b ust. 3 ustawy o lasach.

⁸⁷ Art. 4 ust. 4 ustawy o lasach.

⁸⁸ Por. wyrok NSA z 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12, oraz w postanowienie NSA z 27 listopada 2015 r., II OW 85/15.

Nadzór właścicielski wynika z własności państwa w zakresie mienia⁸⁹ objętego zarządem PGL LP. Wykonywanie uprawnień majątkowych Skarbu Państwa podlega przepisom o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, określającym uprawnienia ministra do spraw Skarbu Państwa oraz zasady reprezentacji Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych⁹⁰. W obrocie cywilnoprawnym Skarb Państwa jest reprezentowany swoje jednostki organizacyjne⁹¹.

Jednakże w odniesieniu do lasów państwowych zastosowanie będzie miała ustawa o lasach i uregulowane w niej omówione wcześniej instrumenty gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Ustawa o lasach kształtuje także nadzór właścicielski Skarbu Państwa nad gospodarowaniem nieruchomościami, regulując wymogi uzyskiwania formalnych zgód reprezentantów jednostek wyższego szczebla na daną czynność prawną dotyczącą nieruchomości. Dotyczy to zwłaszcza sprzedaży nieruchomości, jak też oddawania ich w dzierżawę lub najem.

Chodzi o przypadki „nabycia lasu, gruntu przeznaczonego do zalesienia lub innego gruntu lub nieruchomości”, kiedy wymagana jest pisemna zgoda Dyrektora Generalnego, wyrażona na pisemny wniosek kierownika jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych⁹². Podobnie gdy nadleśniczy stwierdzi zasadność nabycia gruntu na rzecz Skarbu Państwa (co do którego LP przysługuje prawo pierwokupu), ma obowiązek skierowania do Dyrektora Generalnego, za pośrednictwem właściwego dyrektora regionalnej dysekcji Lasów Państwowych, pisemnego wniosku o wyrażenie zgody na nabycie tego gruntu⁹³.

Gdy chodzi o sprzedaż gruntów, nadleśniczy może samodzielnie sprzedać grunty leśne i nieleśne o powierzchni do 1 ha, ale tylko wtedy, gdy stanowią enklawę wśród gruntów innej formy własności. W pozostałych przypadkach sprzedaż wymaga zgody DGLP. Dotyczy to zwłaszcza sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych w przypadkach: zbywania udziałów lasów stanowiących własność Skarbu Państwa we współwłasnościach; regulacji granicy polno-leśnej; stwierdzenia przez nadleśniczego nieprzydatności gruntów, budynków i budowli na potrzeby gospodarki leśnej, zmiany przeznaczenia na cele nieleśne i nierolnicze⁹⁴. Sprzedaż w przypadkach podyktowanych ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa, może nastąpić na wniosek Dyrektora Generalnego za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska⁹⁵.

⁸⁹ W myśl art. 44 k.c. mieniem jest własność i inne prawa majątkowe.

⁹⁰ Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz.U. nr 106, poz. 493 ze zm.

⁹¹ Na temat nadzoru właścicielskiego zob. *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: Część ogólna, pod red. A. Kidyby, wyd. 2, Lex.

⁹² Art. 37 ust. 3 ustawy o lasach.

⁹³ Art. 37e ustawy o lasach.

⁹⁴ Art. 38 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o lasach.

⁹⁵ Art. 38 ust. 1 pkt 5 ustawy o lasach.

Również dzierżawa i najem nieruchomości pozostających w zarządzie Lasów Państwowych wymagają zgody dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych⁹⁶, analogicznie – także ustanowienie służebności drogowej i przesyłu⁹⁷. Z kolei zamiana nieruchomości dokonywana przez nadleśniczego wymaga zgody dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w przypadku zamiany dokonywanej przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – wymagana jest zgoda Dyrektora Generalnego⁹⁸.

W niektórych przypadkach wymagana jest zgoda organu administracji rządowej na dokonanie określonej czynności. W szczególności przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymaga uzyskania zgody ministra ds. środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, a ponadto wymogiem proceduralnym obciążającym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest dołączenie do wniosku opinii dyrektora RDLP, z kolei w odniesieniu do gruntów parku narodowego – wymagana jest zgoda dyrektora parku, a także marszałka województwa. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych ma formę decyzji administracyjnej, która musi odpowiadać wymaganiom określonym w art. 107 k.p.a.

⁹⁶ Art. 39 ustawy o lasach.

⁹⁷ Art. 39a ustawy o lasach.

⁹⁸ Art. 38e ustawy o lasach.

Rozważania końcowe

1. Podsumowanie rozważań

Przeprowadzone rozważania pozwalają na podsumowanie i sformułowanie wniosków końcowych, w tym ostatecznej tezy pracy. Tok argumentacji uwzględniał trzy wątki problemowe, które posłużyły do postawienia wstępnej hipotezy badawczej. Punktem wyjścia były ustalenia w zakresie treści pojęć lasu i jego funkcji oraz trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Przedmiotem zarządzania rozpatrywanego w pracy są dobra szczególnego rodzaju – lasy, w niniejszych rozważaniach lasy stanowiące własność Skarbu Państwa. Ustawodawca uznał je za zasoby naturalne o strategicznym znaczeniu, a gospodarowanie nimi podporządkował zasadzie zrównoważonego rozwoju „w interesie dobra ogólnego”. Lasy zaliczane są do różnych kategorii prawnych i ekonomicznych. Z prawnego punktu zarówno grunty leśne, jak i lasy w znaczeniu przyrodniczym uznać można za „mienie” w sensie cywilnoprawnym, a także element środowiska i przyrody. Stąd badanie prawnej regulacji zarządzania lasami dotyczyło ustalenia, czy normy prawne oraz ich stosowanie przynoszą efekty z punktu widzenia natury i przeznaczenia tych dóbr – w zakresie sformułowanego w pracy celu – czy zapewniają prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Z pojęcia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej wybrzmiewa nakaz użytkowania lasów w taki sposób, aby przede wszystkim zapewnić ich „zdolność do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów”. W naukach prawnych przyjęto, że realizacja wszystkich funkcji winna następować równolegle na wszystkich poziomach – lokalnym, regionalnym i globalnym i że nie powinny występować zaburzenia w zachowaniu ich proporcji ani faworyzowanie jednej kosztem innych¹, a także że chodzi o racjonalne, aczkolwiek maksymalne wykorzystanie wszystkich funkcji lasu jednocześnie². Niektórzy autorzy wręcz uznali, że ustawa o lasach zakłada wielofunkcyjność lasów opartą na zasadzie zrównania ważności funkcji, jakie pełnią obszary leśne³. Zatem należy stwierdzić, że ocena regulacji prawnej we wskazanym zakresie jest raczej pozytywna. Trudno się

¹ Np. B. Rakoczy, *Gospodarka leśna...*, s. 45 i 46.

² Tak np. B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania...*, s. 27.

³ Por. A. Kwiatkowski, *Istniejący model prawny gospodarki leśnej...*, s. 235–236 i powołana tam literatura.

jednak z nią zgodzić, gdy weźmie się pod uwagę naturalną konfliktowość funkcji lasów, jak również to, że niektórych funkcji nie można realizować w tym samym czasie jednakowo intensywnie.

Przedstawiciele nauk leśnych wskazują, że cechą funkcji lasów jest ich kolizyjność⁴, stąd też przyjęte przez ustawodawcę założenie o istnieniu równowagi w wykorzystaniu wszystkich funkcji lasu wydaje się niewykonalne. Wyrażono wręcz pogląd, że nie jest możliwa realizacja wszystkich funkcji lasu jednocześnie z taką samą intensywnością, a osiągnięcie równowagi między nimi jest nierealne, dlatego należy raczej ustalić ich hierarchię⁵. Z tego punktu widzenia należałoby uznać, że realizacja trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jest założeniem idealistycznym, niemożliwym do osiągnięcia, a jednocześnie i maksymalne użytkowanie wszystkich funkcji lasu niewykonalne. Dlatego należy raczej przyjąć, że możliwe jest jedynie dążenie do ideału – osiągania efektów ujętych w pojęciu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej przez umiarkowane, racjonalne wykorzystanie wszystkich funkcji lasu, bez uszczerbku dla żadnej z nich, ale przy uwzględnieniu hierarchii ich ważności.

Przede wszystkim na pierwszym miejscu w pojęciu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej wymienione zostały funkcje ochronne, na drugim – gospodarcze, a na trzecim – socjalne, choć wszystkie one są „ważne”, to jednak, moim zdaniem, nie są „równie” ważne. Należy zatem stwierdzić, że zrównoważone wykorzystanie wszystkich funkcji lasu oznacza bardziej ich wykorzystywanie we wskazanej kolejności, w sposób nieprowadzący do nadmiernego użytkowania lasu w ramach każdej z tych funkcji, aniżeli taką samą intensywność, która jest nie do osiągnięcia w praktyce. Skoro uzyskanie równowagi w użytkowaniu lasu jest niemożliwe „z natury”, to zakładając racjonalność prawodawcy, należy uznać, że w pojęciu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej chodzi o to, która z funkcji lasu winna być traktowana priorytetowo. Należy więc uznać, że jest to funkcja ochronna.

Realizacja celu pracy wymagała rozstrzygnięcia wyróżnionych wątków problemowych:

1. W zakresie pierwszego wątku problemowego, dotyczącego ustalenia statusu prawnego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, należy stwierdzić, że jego sytuacja prawna jest zróżnicowana, w zależności od przedmiotu regulacji danego aktu prawnego. Nie ulega wątpliwości, że to status prawny, zadania i kompetencje jednostek organizacyjnych PGL LP oraz jego kierowników⁶ wpływają na sposób zarządzania lasami państwowymi. Formę prawną PGL LP można ocenić jako sprzyjającą zapewnieniu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. W regulacjach państw członkowskich Unii Europejskiej występują różne rozwiązania prawne we wskazanym zakresie. Wpływ na ich kształt mają różne czynniki, między innymi wskaźnik lesistości danego kraju. Na przykład w Niemczech „administracja leśna” należy do

⁴ P. Paschalis-Jakubowicz, *Lasy i leśnictwo...*, s. 75.

⁵ P. Paschalis-Jakubowicz, *Wielofunkcyjność lasu...*, s. 157 i n.

⁶ Kierownikami jednostek LP nazywam nadleśniczych, dyrektorów regionalnych dyrekcji LP oraz Dyrektora Generalnego LP.

kompetencji landów, a na poziomie federalnym – do państwa. Niemieckie państwowe gospodarstwa leśne działają w formie tzw. zakładu prawa publicznego, posiadającego osobowość prawną, są ukierunkowane na prowadzenie działalności nastawionej na zysk, ograniczonej prawnym obowiązkiem realizacji publicznych funkcji lasu⁷. W Finlandii do zarządzania lasami ze struktury przedsiębiorstwa państwowego Metsähallitus wyodrębniono spółkę akcyjną. Natomiast w Szwecji lasy państwowe należą do spółek państwowych. Zarządza nimi państwowa spółka Sveaskog (z wyjątkiem parków narodowych), a administracja leśna nie prowadzi gospodarki leśnej.

W Polsce zachowanie lasów „w rękach Skarbu Państwa” reprezentowanego przez PGL LP nie jest niewłaściwe, mimo że niektóre rozwiązania prawne dotyczące określenia kompetencji i odpowiedzialności nie są doskonałe. Przede wszystkim rodzaj własności (prawo własności przysługujące Skarbowi Państwa) służy prowadzeniu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Realizacja trwale zrównoważonej gospodarki leśnej została przez ustawodawcę ulokowana na szczeblu nadleśnictw i zastrzeżona dla nadleśniczych. Istotne decyzje związane z gospodarką leśną i gospodarką nieruchomościami zapadają jednak na najwyższym szczeblu kierownictwa – Dyrektora Generalnego LP oraz ministra właściwego ds. środowiska (np. zatwierdzanie planów urządzenia lasu). Nadzór oraz akty kierownictwa kierowników jednostek, zwłaszcza DGLP, można ocenić jako ograniczające samodzielność nadleśniczych w sferze gospodarki leśnej, pomimo przypisania tym ostatnim odpowiedzialności za stan lasu i gospodarkę leśną. Zastrzeżenia można zatem mieć do zbyt daleko idącej centralizacji procesów decyzyjnych, wynikających z koncentracji kompetencji w rękach DGLP i organu administracji rządowej – ministra do spraw środowiska. Uwaga ta odnosi się do wymogów dotyczących zatwierdzania planów urządzenia lasu. Można mieć uzasadnione obawy o to, że umiejscowienie tych kompetencji na wspomnianym najwyższym poziomie w zakresie zatwierdzania planów urządzenia lasu niesie ryzyko wpływu czynników pozamerytorycznych, zwłaszcza politycznych, nie zawsze odpowiednich z punktu widzenia realizacji celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Ponieważ źródłem ryzyka dla realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jest zależność funkcji lasu między innymi od ekonomii politycznej, więc z uwagi na to, że o wzajemnych relacjach i proporcjach poszczególnych funkcji lasów przesądza praktyka stosowania prawa, lasy państwowe pozostają narażone na niekorzystne oddziaływanie polityki na zarządzanie lasami.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest podmiotem o charakterze *sui generis*, powołanym wyłącznie do zarządzania lasami, a więc nieruchomościami wyróżnianymi ze względu na ich przeznaczenie. Podmiot ten nie ma odpowiednika wśród innych „instytucji” powołanych przez ustawodawcę do zarządzania mieniem Skarbu Państwa, np. nieruchomościami rolnymi⁸ czy zasobami wodnymi⁹. W regu-

⁷ Por. L. Płotkowski et al., *Organizacyjno-funkcjonalne formy...*, s. 221.

⁸ Art. 2 ust. 1 ustawy o KOWR. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jest państwową osobą prawną.

⁹ Art. 239 ust. 1 Prawa wodnego. Podmiotem zarządzającym wodami jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które jest państwową osobą prawną.

lacji prawnej występują istotne różnice dotyczące statusu prawnego tych podmiotów, mimo że można odnotować podobieństwo w zakresie regulacji dotyczących instrumentów zarządzania lasami i zasobami wodnymi.

W szczególności z braku osobowości prawnej PGL LP wynikają dalsze konsekwencje. „Podmiot” ten reprezentuje Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Dlatego PGL LP nie może występować w obrocie prawnym poza sferą reprezentacji Skarbu Państwa, z wyjątkiem niektórych stosunków wykraczających poza wspomnianą reprezentację, np. w sferze prawa pracy. „Kierownik” jednostki PGL LP może być uznany za organ administracji publicznej¹⁰, gdyż przepis prawa materialnego upoważnia go do wydawania decyzji administracyjnych (np. decyzje dyrektorów regionalnych dyrekcji LP w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji leśnej). Pod względem wyodrębnienia organizacyjnego i działania w granicach kompetencji związanych z reprezentacją Skarbu Państwa jednostki organizacyjne PGL LP przypominają administrację publiczną „w znaczeniu funkcjonalnym”.

2. Kolejne wątki problemowe dotyczyły ustalenia katalogu instrumentów prawnych służących zarządzaniu lasami. Dokonując oceny wskazanych w pracy instrumentów zarządzania lasami i biorąc pod uwagę omówione międzynarodowe standardy zarządzania lasami, stwierdzić należy, że prawna regulacja zarządzania lasami nie spełnia niektórych z nich. Co do zasady w jednostkach PGL LP wykorzystuje się „mechanizmy sektora prywatnego”, takie jak: dobrowolna certyfikacja w celu wspierania *sustainable forest management* i legalnego pozyskania drewna, wdrożono także wymogi planu działania UE w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT). Można więc uznać, że zarówno w prawnej regulacji zarządzania lasami, jak i w praktyce stosowania prawa uwzględnia się różnorodne aspekty „od lokalnych po globalne”, a wśród nich zasady zarządzania lasami. Natomiast regulacji tej nie można ocenić jako całkowicie spójnej systemowo. Analizowane w pracy cztery grupy instrumentów zarządzania lasami państwowymi, ogólnie rzecz biorąc, w różnym stopniu służą zapewnieniu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a w odniesieniu do niektórych z nich można mieć zastrzeżenia.

a) Organizacyjne instrumenty zarządzania lasami związane z działalnością administracyjną oraz realizacją przez zarządcę lasów państwowych zadań określonych przez prawodawcę mają różny charakter. Służą one wyposażeniu jednostek PGL LP w odpowiednie zasoby ludzkie czy finansowe. Umożliwiają więc sprawowanie zarządu. Wśród instrumentów organizacyjnych należy wskazać tzw. akty kierownictwa wewnętrznego, w tym zarządzenia, i decyzje kierowników jednostek organizacyjnych. Są to typowe „akty” dla organizacji o scentralizowanym

¹⁰ Por. postanowienie NSA z 24 kwietnia 2018 r., I OSK 1193/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E965538946>, dostęp 15 grudnia 2018.

układzie¹¹, jaką jest PGL LP. Ta wewnętrzna regulacja PGL LP krępuje samodzielność jego jednostek i sposób wykonywania zadań w zakresie realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, mimo ustawowej odpowiedzialności nadleśniczego za gospodarkę leśną i stan lasu.

Najważniejszym instrumentem organizacyjnym o charakterze finansowym w zarządzaniu lasami państwowymi jest fundusz leśny, stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie¹². Instrument ten z jednej strony powinien służyć wykonywaniu zadań PGL LP, w tym zwłaszcza realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a z drugiej – umożliwiać sprawne i efektywne funkcjonowanie jego administracji. Należy jednak zauważyć, że brakuje powiązania przez ustawodawcę celów wydatkowania środków funduszu leśnego z trwale zrównoważoną gospodarką leśną. Ustawodawca przesądził, że środki funduszu mają służyć pokrywaniu niedoborów nadleśnictw związanych z realizacją zadań gospodarki leśnej¹³.

Biorąc pod uwagę strukturę i źródła przychodów PGL LP, w szczególności wysokie wskaźniki procentowego udziału przychodów ze sprzedaży drewna w przychodach ogółem Lasów Państwowych w poszczególnych latach (np. w 2014 r. – 88,7%, w 2015 – 87,9%, w 2016 i 2017 – 88,6%¹⁴), można odnieść wrażenie, że najbardziej atrakcyjna pod względem osiąganych efektów finansowych jest realizacja produkcyjnej funkcji lasu i związanej z nią sprzedaży drewna. Nie musi to jednak oznaczać dominacji tej funkcji względem pozostałych. Ewentualne ryzyko zachwiania równowagi funkcjonalnej lasów państwowych może być eliminowane przez finansowanie z tych przychodów innych działań zarządcy w ramach społecznych czy ochronnych funkcji lasów, o ile jest to dopuszczalne w świetle obowiązującej regulacji prawnej.

Analizując natomiast strukturę kosztów poniesionych przez PGL LP, np. w 2017 r. (w tym koszt działalności administracyjnej i działalności podstawowej¹⁵), można stwierdzić, że udział kosztów związanych z jego działalnością administracyjną jest relatywnie wysoki. Rodzi się pytanie o adekwatność kosztów administracyjnych do realizowanych przez zarządcę zadań i ich efektów. Trzeba jednak uwzględnić, że wysoki poziom specjalizacji i doświadczenia kadr w leśnictwie (w Lasach Państwowych), podobnie jak w innych sektorach gospodarki, wymaga adekwatnego poziomu wynagrodzeń. Prawidłowe zarządzanie tymi dobrami publicznymi zależy od zapewnienia fachowego personelu, który nie będzie zdolny jedynie do „administrowania” majątkiem, a będzie wypełniał zadania trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Wydaje się, że istnieje ścisła zależność między poziomem kosztów zatrudnienia w PGL LP a efektywnością ekonomiczną w zakresie wyników finansowych sprzedaży

¹¹ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 180.

¹² Art. 56 ustawy o lasach.

¹³ Art. 58 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

¹⁴ Zob. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2017 rok, s. 12.

¹⁵ Ibidem, s. 13.

drewna. Wymóg posiadania specjalizacji w zarządzaniu lasami występuje np. w bawarskiej ustawie leśnej, w przeciwieństwie do polskiej ustawy o lasach, w której wprowadzono wymóg odpowiednich kwalifikacji zawodowych dla Służby Leśnej. Należy zatem uznać za niezbędne finansowanie działalności administracyjnej zarządcy, w tym wydatków osobowych na takim poziomie, który odpowiadał będzie wysokiemu poziomowi specjalistycznej wiedzy i doświadczeniu kadr w zakresie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, tyle tylko, że taki cel winien znaleźć wyraźną podstawę prawną w ustawie o lasach. Tymczasem kwestie te reguluje rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej w LP¹⁶. Zarządzanie dobrami publicznymi o znaczeniu „strategicznym” nie może ani nie powinno opierać się na „połowicznych” czy zbyt oszczędnych rozwiązaniach, biorąc pod uwagę potrzebę zachowania tych dóbr „na przyszłość” dla kolejnych pokoleń.

Środki funduszu leśnego uzyskane ze sprzedaży drewna winny być przede wszystkim w pierwszej kolejności i obligatoryjnie przeznaczane na realizację trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w nadleśnictwach, a takie rozwiązania nie występują w obowiązującej regulacji. Ustawowe przeznaczenie środków funduszu leśnego na gospodarkę leśną, zdefiniowaną w ustawie odrębnie od pojęcia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, jest więc rozwiązaniem niewystarczającym. W świetle celów i „misji” PGL LP wydaje się, że to podstawowa działalność powinna absorbować najwięcej zasobów (wydatków). Należy mieć na uwadze, że w świetle obowiązujących przepisów nie zawsze możliwe będzie zwiększanie wydatków na gospodarkę leśną w ramach budżetu jednostek organizacyjnych LP. Przykładowo zlecenie usług leśnych przez PGL LP odbywa się według procedur uregulowanych w Prawie zamówień publicznych, a wybór ofert – w trybie konkurencyjnym. Oznacza to, że zwiększanie wydatków na działalność podstawową PGL LP w ramach usług gospodarki leśnej zależy także od wartości cen oferowanych w przetargach przez wykonawców usług. Realizacja gospodarki leśnej w nadleśnictwach odbywa się bowiem przy udziale usług świadczonych przez zewnętrzne podmioty („zakłady usług leśnych”). Z kolei działalnością podstawową winna być realizacja trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, w której najważniejsze jest zabezpieczenie ochronnej funkcji lasu.

Pozostałe instrumenty organizacyjne obejmują wyposażenie jednostek PGL LP w „zasoby ludzkie” – są to omówione w pracy akty powołania kierowników jednostek PGL LP oraz umowy o pracę (kształtowane także przez PUZP¹⁷), a także ustawowo określone uprawnienia Służby i Straży Leśnej – związane z zajmowaniem się „sprawami zarządu lasami będącymi w zarządzie” PGL LP, prowadzeniem gospodarki leśnej i ochroną lasu, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego, ochrony przyrody oraz innymi zadaniami¹⁸. Można je uznać za sprzyjające realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Stosunek pracy jest dość stabilną

¹⁶ § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej.

¹⁷ Por. PUZP.

¹⁸ Art. 45 ust. 1 ustawy o lasach.

i trwałą formą zatrudnienia, a władcze uprawnienia Straży Leśnej pozwalają egzekwować prawne nakazy i zakazy dotyczące ochrony lasu, gospodarki leśnej itd.

b) Oceniając rozwiązania prawne w zakresie planowania i realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, należy stwierdzić, że dominują wśród nich instrumenty planowania. Stosowane są one także w innych krajach, np. w Niemczech, Finlandii, Szwecji i Austrii. W polskiej ustawie o lasach nie występuje obowiązek planowania funkcji lasu. W szczególności nie można wyodrębnić takiego odrębnego instrumentu zarządzania lasami. Podstawowym instrumentem wyróżnionym w zakresie realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jest inwentaryzacja lasów¹⁹. Natomiast najważniejszym instrumentem planowania i realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jest plan urządzenia lasu. Należy jednak podkreślić, że najistotniejsze decyzje co do sposobu użytkowania lasów państwowych zapadają na podstawie uregulowań wewnętrznych obowiązujących w PGL LP – instrukcji urządzenia lasu, a więc w praktyce stosowania prawa, przez konkretyzację ogólnej regulacji. Skoro PUL jest narzędziem realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej²⁰, a nie „gospodarki leśnej”, to w zasadzie rodzi się pytanie, w jakim celu w ustawie o lasach uregulowane zostały dwa odrębne i niełączące się (w opinii niektórych autorów²¹) pojęcia. Pojęcie gospodarki leśnej, z zastrzeżeniem potrzeby zdefiniowania czynności o charakterze technicznym, jakie wiążą się z działalnością leśną – wydaje się zbędne, a ponadto wskazuje, że gospodarka leśna może nie być trwale zrównoważona i że w ogóle ustawodawca taką dopuszcza.

Zastosowanie w ustawie o lasach i aktach wykonawczych tych dwóch wspomnianych wyrażen można uznać za rozwiązanie pozbawione *ratio legis*. Wydaje się, że racjonalne byłoby powiązanie we wspomnianym akcie prawnym na poziomie pojęciowym czynności technicznych gospodarki leśnej ze zrównoważonym użytkowaniem lasu i skonkretyzowanymi relacjami jego funkcji, a ponadto z zakładanymi efektami. Wymóg ten spełniać mogłoby jedno pojęcie prawne – trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, odpowiednio doprecyzowane i rozbudowane. Jednocześnie musiałoby ono zostać także zastosowane w regulacji gospodarki finansowej w LP, co mogłoby mieć znaczenie dla wzmocnienia roli pozaprodukcyjnych funkcji lasów także w tej sferze. Regulacja gospodarki finansowej ujęta w rozporządzeniu traktuje działalność leśną jako gospodarczą, a w zasadzie nie pozostawia miejsca na realizację funkcji pozaprodukcyjnych w ramach działalności gospodarczej. Zakres możliwej działalności gospodarczej nadleśnictw w zakresie realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu został zatem ograniczony. Funkcje pozaprodukcyjne mogą co prawda mieścić się w kategorii działalności dodatkowej, ale tylko w zakresie usług „na rzecz gospodarki leśnej”, a nie na rzecz trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a w tym np. na rzecz środowiska i ochrony przyrody bądź społeczeństwa.

¹⁹ Art. 13a ustawy o lasach.

²⁰ Art. 7 ust. 1 ustawy o lasach.

²¹ Por. B. Rakoczy, *Gospodarka leśna...*, s. 37–38.

Przyjęte rozwiązania we wskazanym zakresie stały się podstawą do interpretacji niesprzyjających realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasów, czemu wyraz dają orzeczenia sądów administracyjnych odmawiające np. prawa do odliczeń podatku VAT w projektach związanych z ochroną środowiska. Sądy bazują na wspomnianym rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej, odmawiając jednostkom LP prawa do odliczeń podatku naliczonego w świetle przepisów o podatku od towarów i usług. Stąd realizacja przez nadleśnictwa trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (np. przez wdrażanie projektów ochrony gatunków zwierząt i roślin, realizację celów ochrony zasobów ekosystemów, kształtowanie świadomości społeczeństwa korzystającego z lasu w zakresie poszanowania środowiska naturalnego, ochrony przeciwpożarowej lasu), mimo że łączy się z pozaprodukcyjnymi funkcjami lasów, podlega niekorzystnym rozwiązaniom przepisów ustawy o podatku od towarów i usług²². Między rozwiązaniami dotyczącymi realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej a uregulowaniami dotyczącymi podatku od towarów i usług we wskazanym zakresie występuje więc rozdzźwięk (brak możliwości odliczeń podatku naliczonego), co nie sprzyja zrównoważonemu użytkowaniu funkcji lasów, a wręcz może demotywować do podejmowania działań służących funkcjom ochronnym lasów.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument zarządzania lasami służy realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Podobnie ocenić należy decyzje administracyjne zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, będące indywidualnymi aktami administracyjnymi wydawanymi na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz oceny oddziaływania na środowisko związane z zamiarem rozpoczęcia innego niż leśne użytkowania gruntów. Gdy chodzi o plany ochrony lub plany zadań ochronnych, w tym plany urządzenia lasu i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wydają się one najbardziej sprzyjać zabezpieczeniu zdolności lasu do realizacji funkcji ochronnych. Stanowią one narzędzie ochrony przyrody w ramach zarządzania lasami.

Natomiast gdy chodzi o nakazy i zakazy określone w wymogach dotyczących dobrych praktyk obowiązujących w zakresie gospodarki leśnej²³, stwierdzić należy, że są to rozwiązania, które nie służą zwłaszcza realizacji funkcji ochronnej, ale sprzyjają funkcji produkcyjnej lasów. Zarządca lasów państwowych związany jest przede wszystkim zasadami gospodarki leśnej i płynącymi z nich dyrektywami postępowania, np. w zakresie ochrony lasu. Ustawodawca przyjął jednak fikcję, że gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody, w szczególności przepisów art. 51 i art. 52 ustawy o ochronie przyrody, co samo w sobie nie oznacza jeszcze, że wspomnianym elementom zapewniono właściwą ochronę w ramach realizacji gospodarki leśnej.

Z kolei decyzje w sprawie uznania lasu za „las ochronny” są instrumentami ustalania funkcji ochronnych lasu pod względem formalnoprawnym i w zasadzie

²² Por. np. wyrok NSA z 15 grudnia 2015 r., I FSK 1518/, CBOSA.

²³ Art. 14b ustawy o lasach oraz rozporządzenie w sprawie dobrych praktyk.

jedynym rozwiązaniem pozwalającym wyodrębnić las wedle kryterium jego funkcji. W obowiązujących przepisach prawa nie można odnotować analogicznych uregulowań w zakresie możliwości wyróżnienia lasów z uwagi na funkcję gospodarczą czy społeczną, w przeciwieństwie do uregulowań obowiązujących np. w Niemczech, gdzie ustawodawca wyróżnia w szczególności „lasy rekreacyjne”.

Gdy chodzi natomiast o „leśne kompleksy promocyjne”, zważywszy, że mają one służyć promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochronie zasobów przyrody²⁴ – stanowią one instrument wspierania funkcji ochronnej w ramach trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Ustawodawca wyróżnia leśny kompleks promocyjny, opierając się na wymienionych celach, nadaje tej „instytucji” swoiste cechy. W praktyce stosowania prawa podaje się w wątpliwość to, czy działania promocyjne lasów, zwiększanie świadomości ekologicznej, akcje edukacyjne mogą przyczynić się do zachowania substancji lasów, a w związku z tym także do pozyskania drewna na sprzedaż. Organy podatkowe kwestionują prawo jednostek LP do obniżenia kwoty podatku należnego w zakresie towarów i usług dla potrzeb leśnych kompleksów promocyjnych²⁵. Działalność pozaprodukcyjna i produkcyjna traktowane są więc odrębnie i niezależnie w interpretacjach przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. W ramach leśnych kompleksów promocyjnych realizowane są pozaprodukcyjne funkcje lasu, dlatego nie ulega wątpliwości, że ich działalność służy zachowaniu lasów. Natomiast obowiązujące regulacje prawne dotyczące podatku od towarów i usług nie sprzyjają rozwijaniu tego obszaru aktywności (leśnych kompleksów promocyjnych), a wręcz są czynnikiem zniechęcającym do promowania trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Zagadnienie to wymaga zmiany podejścia ustawodawcy na takie, które będzie sprzyjające i motywujące do działań jednostki PGL LP w ramach leśnych kompleksów promocyjnych służących pozaprodukcyjnym funkcjom lasów państwowych, zwłaszcza ochronnym.

Z kolei ostatni wyróżniony w omawianej grupie instrument planowania i realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej – plany rozliczeń w zakresie emisji gazów cieplarnianych i pochłaniania dla lasów i produktów z pozyskanego drewna w krajach UE należy uznać za swoiste ograniczenie funkcji produkcyjnej lasów²⁶. Rozpatrywana regulacja prawna podporządkowuje trwale zrównoważoną gospodarkę leśną zasadzie rozliczania wyników leśnictwa w udziale zmniejszania konsekwencji klimatycznych i niewątpliwie może w przyszłości ograniczyć produkcję leśną w zależności od historycznych poziomów pozyskania drewna służących do ich obliczania w poszczególnych krajach członkowskich UE.

Sądzić należy, że pozyskiwanie drewna będzie na tyle skorelowane z redukcją emisji gazów cieplarnianych w poszczególnych krajach UE, że w tym celu może być ograniczone. Nie można wykluczyć, że referencyjne historyczne ilości pozyskania drewna w niektórych krajach członkowskich UE, na podstawie których określana

²⁴ Art. 13b ustawy o lasach.

²⁵ Wyrok NSA z 5 grudnia 2013 r., I FSK 1811/12, Legalis.

²⁶ Pkt 23 preambuły do rozporządzenia nr 2018/842.

będzie dopuszczalna ilość pozyskania surowca (przy uwzględnieniu także innych czynników), okazać się niższe niż aktualne poziomy.

c) Biorąc pod uwagę trzecią grupę instrumentów związanych z nadzorem i kontrolą w zakresie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, należy stwierdzić, że analizowane rozwiązania prawne służą weryfikacji, czy instrumenty planowania i realizacji gospodarki leśnej stosowane są w sposób zapewniający realizację trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Do tej grupy instrumentów zarządzania lasami zaliczyć należy zatwierdzanie planów urządzenia lasu oraz środki kontroli i nadzoru nad legalnością pozyskania drewna, a także uprawnienia władcze Straży i Służby Leśnej.

Zatwierdzanie planu urządzenia lasu należy zaliczyć do instrumentów o charakterze nadzorczym. Ostatecznie to organ administracji rządowej decyduje o ukształtowaniu relacji poszczególnych funkcji lasu w ramach planu urządzenia lasu, dokonując jego zatwierdzenia. Dotyczy to również zmian planu urządzenia lasu. Wymóg zatwierdzania planów urządzenia lasu przez wspomniany organ niesie ryzyko podporządkowania decyzji merytorycznej doraźnym potrzebom politycznym i oderwania ich od celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Dlatego bardziej uzasadnione wydaje się pozostawienie tego typu rozstrzygnięć wyłącznie decyzjom nadleśniczych, realizujących wspomniane zadania na poziomie nadleśnictw, ponoszących odpowiedzialność ustawową „za stan lasu i gospodarkę leśną”, przy jednoczesnym nadaniu im formy aktu podlegającego kontroli społecznej (np. decyzji administracyjnej).

Gdy chodzi o instrumenty kontroli i nadzoru nad legalnością pozyskiwania drewna i obrotu drewnem, stwierdzić należy, że regulacja prawna ma charakter reglamentacyjny. Wyróżnione w tej grupie zezwolenia FLEGT w obrocie drewnem warunkują wprowadzanie do obrotu pozyskanego drewna i produktów pochodnych i obejmują wywóz produktów z drewna z państw partnerskich do UE. Tym samym obrót produktami z drewna poddano wymogom systemu zezwoleń FLEGT²⁷. Zezwolenie FLEGT może być uznane za „środek reglamentacji”, którego rolą i jednocześnie charakterystyczną cechą jest ograniczenie wolności wykonywania działalności gospodarczej i z którego stosowaniem wiąże się powstanie stosunku administracyjnoprawnego między organem udzielającym zezwolenia a wnioskodawcą. W stosunku tym organ „uchyla” ograniczenie w obrocie drewnem bez dochowania wymogów wskazanych w rozporządzeniu nr 2173/2005 oraz sankcje, jakie wiążą się z wprowadzaniem do obrotu drewna i produktów z niego bez zezwoleń.

Również ocenę zgodności w leśnictwie w zakresie produkcji drewna lub produktów z drewna i wprowadzenia ich do obrotu można uznać za środek reglamentacji. Podkreślić trzeba, że ocena zgodności w leśnictwie opiera się na dobrowolnych systemach certyfikacji, do których producenci drewna sięgają w wyniku stosowania przepisów (rozporządzeń nr 995/2010 oraz 2173/2005) obligujących ich do

²⁷ Art. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 2173/2005; por. także rozporządzenie Komisji (WE) nr 1024/2008 z 17 października 2008 r. ustanawiające szczegółowe środki dla wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005, Dz.Urz. L 277 z 18.10.2008, s. 23.

stosowania „systemu zasad należytej staranności”, obejmującego trzy elementy niezbędne w zarządzaniu ryzykiem: dostęp do informacji, ocenę ryzyka i ograniczanie stwierdzonego ryzyka. Certyfikacja w leśnictwie ma na celu potwierdzenie, że leśnictwo i gospodarka leśna realizowane są wedle standardów uwzględniających postulat zrównoważonej gospodarki leśnej według definicji Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa. Warto podkreślić, że omówione instrumenty wywodzą się z rozwiązań przyjętych w ramach polityki handlowej UE, a nie ochrony środowiska. Jak widać, to pozyskiwanie drewna w celu wprowadzania do obrotu gospodarczego wygenerowało potrzebę zapewnienia, że pochodzi ono z trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Paradoksalnie więc to polityka handlowa UE ukształtowała najdalej idące rozwiązania prawne służące zapewnieniu realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej na poziomie UE, a nie prawodawstwo krajowe związane z produkcją drewna.

Gdy chodzi o podsumowanie rozważań na temat sankcji za naruszenia wymogów prawnych uregulowanych w rozporządzeniach nr 2173/2005 i 995/2010, podkreślić trzeba, że wiążą się one z możliwością zastosowania przymusu służącego egzekwowaniu obowiązków przez administrację państwową²⁸. Sankcje w pracy zaliczone zostały do środków nadzoru, jakie mogą być stosowane w ramach systemu należytej staranności w zakresie wprowadzania drewna i produktów z drewna do obrotu. Przyjęcie przez ustawodawcę w ustawie o lasach administracyjnych kar pieniężnych jako sankcji za naruszenia rozporządzeń nr 2173/2005 oraz 995/2010 oznacza, że są to sankcje za tzw. delikt administracyjny, gdzie podstawą odpowiedzialności jest wyczerpanie jego znamion ustawowych. Co istotne, stosowanie tych instrumentów w zarządzaniu lasami nie należy do zarządcy lasów państwowych, lecz do organów administracji publicznej określonych w art. 66f ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o lasach. Niemniej są to środki, które należy ocenić jako sprzyjające zapewnieniu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Konkludując rozważania dotyczące kompetencji Służby i Straży Leśnej, należy stwierdzić, że ich charakter i zakres trzeba uznać za służące zapewnieniu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

d) Ostatnia wyróżniona w pracy grupa instrumentów prawnych zarządzania lasami wiąże się z wykonywaniem prawa własności oraz nadzoru właścicielskiego w odniesieniu do mienia Skarbu Państwa objętego zarządem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Instrumenty te mają w większości charakter cywilnoprawny, co jest charakterystyczne dla sfery *dominium*. Dlatego wśród form prawnych, w jakich jednostki PGL LP mogą realizować zarząd w stosunku do wspomnianego mienia, dominują umowy cywilnoprawne. Ustawodawca wykorzystuje także prawo pierwokupu oraz prawo wykupu. Są to instrumenty występujące w regulacji dotyczącej innych zasobów, np. nieruchomości rolnych, na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Niektóre z tych instrumentów wymagają ściślejszego powiązania z trwale zrównoważoną gospodarką leśną.

²⁸ Ibidem.

Gdy chodzi o nabywanie przez jednostki Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nieruchomości w celu realizacji gospodarki leśnej, należy zauważyć, że cel ten nawiązuje do „interesu publicznego” stanowiącego klauzulę generalną, utożsamianą z interesem społecznie uzasadnionym czy interesem społecznym. Regulację prawną dotyczącą nabywania nieruchomości należy ocenić jako sprzyjającą powiększaniu „zasobów”, tj. pod względem zwiększania powierzchni gruntów, które mogą być wykorzystane do celów realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Z kolei instrumenty zbywania lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, służą raczej pomniejszaniu „zasobów” i w pełni uzasadnione są wprowadzone w ustawie ograniczenia korzystania z nich. W szczególności przesłanką sprzedaży może być nieprzydatność gruntów na potrzeby gospodarki leśnej, a także ważne względy gospodarcze i społeczne, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa²⁹. Z kolei możliwość zamiany nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie LP podporządkowana została potrzebom i celom gospodarki leśnej, jednakże także i w tej regulacji ustawodawca nie odesłał do celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a co za tym idzie – konieczności zachowania zdolności lasów do pełnienia ich funkcji.

Również co do umowy o „nieodpłatne przekazanie” jako formy przekazywania Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa lasów i gruntów, na których nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki, a które stanowią w szczególności enklawy i półenklawy wśród gruntów wchodzących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, stwierdzić trzeba, że brakuje w ustawie kryterium przydatności do realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Natomiast gdy idzie o „przejście nieruchomości w trwały zarząd z mocy prawa” na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej stała się ostateczna, a także w razie powstania trwałego zarządu z mocy prawa w zakresie nieruchomości będących w zarządzie PGL LP i ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego³⁰ – należy stwierdzić, że te instrumenty, co zrozumiałe, nie są związane z trwale zrównoważoną gospodarką leśną. Również „wyłączenie z zarządu” występuje w przypadkach uzasadnionych potrzebami obronności państwa, co nie mieści się w ramach celów zarządu lasami Skarbu Państwa³¹.

Podsumowując rozważania dotyczące instrumentów korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa, takich jak: umowa o przeniesienie zarządu, przekazanie w użytkowanie wieczyste, umowy najmu i dzierżawy, ograniczone prawa rzeczowe (a w tym służebności drogowe, przesyłu i użytkowanie), należy wskazać, że nie w każdym przypadku występuje powiązanie możliwości zawarcia danej umowy z zachowaniem celów gospodarki leśnej. Takie wymogi dotyczą zwłaszcza dzierżawy lasów czy ustanowienia na gruntach Skarbu Państwa służebności przesyłu. Pozostałe instrumenty

²⁹ Art. 38 ustawy o lasach.

³⁰ Dz.U. 2018, poz. 1380.

³¹ Art. 40 ust. 4 ustawy o lasach.

zarządzania mieniem Skarbu Państwa wyróżnione w pracy obejmują tworzenie i przystępowanie do spółek kapitałowych, a także określanie warunków zapewnienia umieszczenia na nieruchomościach obiektów i infrastruktury telekomunikacyjnej. Omówione rozwiązania prawne mogą służyć pozaprodukcyjnym funkcjom lasu.

W szczególności regulacja sprzedaży nieruchomości z zasobów objętych zarządciem PGL LP na podstawie art. 38 ustawy o lasach nie służy realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a wręcz jest dla tego celu zagrożeniem. Stąd sięganie w praktyce do tej podstawy prawnej winno być powściągliwe i ostrożne. Jednocześnie zakaz przekształceń własnościowych określony w ustawie o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych nie został jasno uregulowany. Można mieć wątpliwości, jak interpretować tę regulację.

Natomiast w zakresie regulacji dotyczącej sprzedaży lokali rozwiązania te wydają się racjonalne, jednakże brakuje w nich kryteriów oceny przydatności takich nieruchomości dla trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Ocena ta winna służyć ustaleniu, czy lokale są przydatne nie tyle Lasom Państwowym, ile prowadzonej przez nie trwale zrównoważonej gospodarce leśnej, w zależności od rodzaju lokali (mieszkalnych lub użytkowych). Wydaje się bowiem, że zarówno nabywanie nieruchomości na podstawie art. 37 i nn. ustawy o lasach, jak i ich sprzedaż winny być uzasadnione z perspektywy trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

W kwestii instrumentów kontroli wewnętrznej i nadzoru właścicielskiego należy zwrócić uwagę, że sprowadzają się one do wykonywania obowiązków uzyskiwania przez kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych zgód na czynności prawne dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa. Dotyczy to zgód na sprzedaż, zamianę, najem bądź dzierżawę nieruchomości. Stanowią one efekt skupienia kompetencji nadzorczych na najwyższym szczeblu zarządczym w strukturze PGL LP, co jest uzasadnione w zakresie gospodarki mieniem, np. w razie sprzedaży nieruchomości objętych zarządciem PGL LP, a zbędne w zakresie realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

* * *

Przedstawione konkluzje i ocena regulacji prawnej pozwalają na sformułowanie ostatecznej tezy: prawna regulacja zarządzania lasami Skarbu Państwa służy zapewnieniu realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w stopniu niewystarczającym, albowiem w regulacji tej nie występują instrumenty równoważenia funkcji lasów w ramach trwale zrównoważonej gospodarki leśnej i przyznawania pierwszeństwa funkcji ochronnej. Trwale zrównoważona gospodarka leśna winna być przede wszystkim gospodarką nakierowaną na zabezpieczenie funkcji ochronnej lasów państwowych, uwzględniającą aspekty różnorodności biologicznej. Kształtowanie relacji funkcji lasów należy do decyzji zarządcy lasów państwowych, a więc następuje w sferze stosowania prawa, według wewnętrznych aktów kierownictwa. W przypadku

niewłaściwej interpretacji zasady zrównoważonego użytkowania funkcji lasów, a co za tym idzie – nieprawidłowego ukształtowania ich relacji i proporcji, nie będzie możliwe zapewnienie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

W szczególności plany zarządzania lasu tworzone są w praktyce stosowania prawa na podstawie instrukcji urządzenia lasu, co pozostawia pewną dowolność zarządcy lasów państwowych w określaniu relacji i priorytetów funkcji lasów. Kwestie te winna regulować ustawa, podobnie jak w przepisach federalnej ustawy o lasach w Niemczech czy bawarskiej ustawy o lasach.

Jednocześnie szczególnym i potencjalnym źródłem ryzyka dla niewłaściwego uregulowania sposobów użytkowania lasów w planie urządzenia lasu jest zależność od decyzji politycznych (zatwierdzanie planów urządzenia lasu na poziomie organów administracji rządowej) i nauki, z której czerpana jest specjalistyczna wiedza z zakresu różnych dyscyplin (np. biologii czy ochrony środowiska).

Co więcej, w regulacji prawnej nie występuje nakaz uwzględniania w zarządzaniu lasami potrzeby zapewnienia zdolności lasu do realizacji jego funkcji, w przeciwieństwie na przykład do uregulowań niemieckich czy fińskich. Brakuje wyraźnego wskazania, że w istocie w pojęciu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej najważniejsze jest zabezpieczenie funkcji ochronnych i społecznych, albowiem realizacja funkcji produkcyjnej ma głębokie uzasadnienie ekonomiczne i oparcie w rozwiązaniach prawnych, a zatem można wręcz pokusić się o stwierdzenie, że nie wymaga ochrony.

2. Postulaty *de lege ferenda*

Przeprowadzone w pracy rozważania uzasadniają sformułowanie kilku postulatów *de lege ferenda*. Postulaty te dotyczą niektórych instrumentów zarządzania, a także sytuacji prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Wstępnie należy sformułować postulat, by ustawodawca doprecyzował pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w zakresie zachowania wszystkich funkcji lasu i ich proporcji, ze szczególnym uwzględnieniem najważniejszej roli funkcji ochronnej. Rezultat ten mógłby zostać osiągnięty przez dodanie do treści definicji wspomnianego pojęcia następującego stwierdzenia: „trwale zrównoważona gospodarka leśna opiera się na zabezpieczeniu wszystkich funkcji lasu, z pierwszeństwem dla funkcji ochronnej”. Ponadto zasadne wydaje się uregulowanie obowiązku uwzględniania w zarządzaniu lasami zabezpieczenia funkcji lasów i ich relacji w sposób odpowiadający postulatowi nauk leśnych. Wspomniane pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej mogłoby zostać rozbudowane o treść pojęcia gospodarki leśnej. Tym samym regulację pojęcia gospodarki leśnej należałoby uchylić.

Uzasadnione wydaje się również uniezależnienie instrumentów planowania trwale zrównoważonej gospodarki leśnej od aktów nadzoru na szczeblu administracji rządowej (decyzja ministra do spraw środowiska o zatwierdzeniu planu

urządzenia lasu). Rozdział administrowania majątkiem od wykonywania fachowych zadań w ramach trwale zrównoważonej gospodarki leśnej możliwy jest również na poziomie regulowania kompetencji bez potrzeby wydzielania odrębnych struktur – odrębnych dla administrowania i wykonywania trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, jak to uczyniono np. w Finlandii. Chodzi o wyeliminowanie istotnego ryzyka dla gospodarki lasami państwowymi w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju i uwikłania merytorycznych decyzji w bieżącą politykę rządu. Sprowadzać się to może do odpowiedniego uregulowania decentralizacji procesów decyzyjnych dotyczących realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej przez przyznanie szerszych kompetencji nadleśniczym w zakresie wspomnianego planowania leśnego. Rozwiązaniem, które mogłoby towarzyszyć powyższemu postulatowi, mogłaby być kadencyjność kierownictwa jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe każdego szczebla, przy czym zważywszy na długoletni okres planowania w gospodarce leśnej, długość kadencji mogłaby być równa okresom obowiązywania planów urządzenia lasu. Kadencje mogłyby być powtarzalne. Dawałoby to większą niezależność merytoryczną w sferze realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Zasadne wydaje się również uregulowanie w ustawie o lasach dodatkowego instrumentu planowania funkcji lasu. Plany te winny stanowić obligatoryjny element planów urządzenia lasów.

Kolejnym postulatem jest, by ustawodawca wyraźnie podporządkował wszystkie instrumenty zarządzania lasami państwowymi trwale zrównoważonej gospodarce leśnej, w tym także instrumenty służące wykonywaniu prawa własności w stosunku do mienia objętego zarządem Państwowego Gospodarstwa Leśnego LP, a także dopasował do niej otoczenie podatkowe w zakresie ochrony pozaprodukcyjnych funkcji lasów.

W szczególności konieczne jest stworzenie sprzyjającego otoczenia prawnopodatkowego dla realizacji funkcji ochronnych lasów państwowych. Należałoby objąć prawem do odliczenia podatku VAT czynności związane z pozaprodukcyjnymi funkcjami lasu, zwłaszcza ochronnymi. Konieczne jest wyraźne zaliczenie działań związanych z funkcją ochronną czy socjalną lasu do działalności leśnej jako związanej ze sprzedażą drewna. Dotyczy to także odliczeń w ramach działań dotyczących lasów ochronnych.

Zasadne jest również ściślejsze powiązanie celów wydatków funduszu leśnego z realizacją trwale zrównoważonej gospodarki leśnej przez wprowadzenie w ustawie o lasach obowiązku przeznaczania tych środków na wyrównywanie niedoborów nadleśnictw na zadania trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (a nie tylko gospodarki leśnej).

Ostatni postulat odnosi się do doprecyzowania przez ustawodawcę kwestii zakazu przekształceń własnościowych dotyczących lasów państwowych. Wskazana zasada winna wyraźnie określać, czy chodzi o niezmiennosć formy organizacyjno-prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego LP określonej w ustawie o lasach, czy dotyczy ona zakazu zmiany właściciela lasów państwowych.

W mojej ocenie wspomnianą zasadę należy rozumieć tak, że obejmuje ona zakaz podejmowania takich czynności, które prowadziłyby do utraty przez Skarb Państwa własności nieruchomości objętych zarządem PGL LP. Zmiana właściciela mogłaby okazać się największym zagrożeniem dla trwałości lasów państwowych. Należy opowiedzieć się za doprecyzowaniem tej zasady na rzecz niezmienności także formy prawnej podmiotu zarządzającego lasami Skarbu Państwa i podążania w kierunku doskonalenia instrumentów realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Alessi R., w: R. Alessi, G. Pisciotta, *L'impresa agricola*, w: *Il Codice Civile Commentario fondato da P. Schlesinger*, pod red. F.D. Busnelli, Artt. 2135–2140, Milano 2012.
- Antonelli V., D'Alessio R., Paolo F., *Agricoltura*, wyd. 3, Santarcangelo di Romagna 2014.
- Antonio Tiscar Oliver P., *La gestión forestal próxima a la naturaleza. Actas de las 1as jornadas sobre bosques, biodiversidad y educación ambiental*, Vadillo-Castril 2006.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis.
- Baran M., w: *System prawa administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2014, Legalis.
- Biegły w postępowaniu cywilnym i karnym. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory pism procesowych*, pod red. K. Flagi-Gieruszyńskiej, Warszawa 2017.
- Bieluk J., Leśkiewicz K., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis.
- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.
- Bieniek-Koronkiewicz E., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, w: Więczyło-Chlabicz J., Bieniek-Koronkiewicz E., *Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, Warszawa 2002.
- Biernacki P., Mikołajczuk G., *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, Rejent 2016, nr 10.
- Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997.
- Blicharz G., *Przełom w zarządzaniu zasobami wspólnymi. Praktyka dobra wspólnego*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, pod red. W. Arndta, F. Longchamps de Bériera, K. Szczuckiego, Warszawa 2013.
- Błaś A., *Czynności faktyczne organów administracji publicznej*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994.
- , *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998.

- Bolte A., *Adaptive forest management in central Europe: climate change impacts, strategies and integrative concept*, Scandinavian Journal of Forest Research, vol. 24, 2009, issue 6, <http://dx.doi.org/10.1080/02827580903418224>.
- Bomanowski B., *Zasada zrównoważonego rozwoju, wnioski de lege lata i de lege ferenda*, w: *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka*, pod red. M. Burchard-Dziubińskiej, A. Rzeńcy, Łódź 2010.
- Bończak-Kucharczyk E., *Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2008.
- Borkowski J., Art. 1 II, nb. 14, w: Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
- Borowski Z., Rykowski K., *Lasy i gospodarka leśna jako narzędzia kształtowania środowiska naturalnego i ochrony przyrody: materiały czwartego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym Ochrona 24 czerwca 2014 roku*, Sękocin Stary 2015.
- Braniecki W., Chrzanowski T., Sokołowski M., *Z dziejów Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu 1925–2010*, Toruń 2010.
- Broda J., *Lesistość i rodzaje własności w leśnictwie*, w: *Z dziejów lasów państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004*, t. 1: *Okres międzywojenny*, pod red. J. Wiśniewskiego, Warszawa 2006.
- , *Przejęcie przez władze okupacyjne polskich lasów pod swój zarząd i organizacja administracji leśnej*, w: *Z dziejów lasów państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004*, t. 2: *Lata wojny i okupacji*, pod red. T. Karlikowskiego, Warszawa 2006.
- , *Rozwój organizacyjny i ustawodawstwo dotyczące lasów państwowych*, w: *Z dziejów lasów państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004*, t. 1: *Okres międzywojenny*, pod red. J. Wiśniewskiego, Warszawa 2006.
- , *Zarys historii gospodarstwa leśnego w Polsce*, Warszawa 1988.
- , *Zmiany powierzchniowe i stan zagospodarowania lasów państwowych w okresie poprzedzającym powstanie państwa polskiego*, w: *Z dziejów lasów państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004*, 1: *Okres międzywojenny*, pod red. J. Wiśniewskiego, Warszawa 2006.
- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.
- , *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, Prawo i Administracja, t. 2, Piła 2003.
- , *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.
- , *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2002, z. 3.
- Bukowski Z., *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska – kierunki zmian w polskim prawie w ostatnim 15-leciu a perspektywy na przyszłość*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014.

- Burchard-Dziubińska M., *Rozwój instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju*, w: *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka*, pod red. M. Burchard-Dziubińskiej, A. Rzeńcy, Łódź 2010.
- Busnelli F.D., *Impresa agricola artt. 2135–2140*, Milano 2012.
- Canfora I., *Capitolo II. Il Bosco e l'impresa forestale*, w: *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, pod red. N. Ferucci, Torino 2015.
- Chmielewski J., *Runo leśne w polskim porządku prawnym – uwagi de lege lata i lege ferenda*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2016, nr 2.
- _____, *Zasady ogólne gospodarki leśnej i prawa leśnego*, Krytyka Prawa, t. 7, 2015, nr 1, DOI: 10.7206/kp.2080-1084.76.
- Chojnicka K., Olszewski H., *Historia doktryn politycznych i prawnych. Podręcznik akademicki*, Poznań 2004.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- _____, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Cieślak Z., *Zbiory zachowań administracji państwowej – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992.
- Cieślak Z., Bukowska J., Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Status nauki administracji*, w: *Nauka administracji*, pod red. Z. Cieślaka, Warszawa 2012.
- Cieślak Z., Bukowska J., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Nauka administracji*, pod red. Z. Cieślaka, Warszawa 2012.
- Ciura T., *Leśnictwo. Lasy państwowe Finlandii wydzieliły spółkę zajmującą się gospodarką leśną*, opublikowany 10 maja 2016, <http://www.drewno.pl/artykuly/10529,lasy-panstwowe-finlandii-wydzielily-spolke-zajmujaca-sie-gospodarka-lesna.html>.
- Cristiani E., *Modelli di agricoltura "sostenibile" con particolare attenzione al settore vitivinicolo*, w: *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary Challenges of Agricultural Law: Among Globalization, Regionalization and Locality*, pod red. R. Budzinowskiego, Poznań 2018.
- Czermińska M., *Zasady i funkcjonowanie wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2008, nr 777.
- Danecka D., Habuda A., Radecki W., Rotko J., *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016.
- Dawidziuk J., Zajączkowski S., *Gospodarka leśna i ochrona przyrody na obszarach pod zarządem Lasów Państwowych w warunkach sieci Natura 2000*, w: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, pod red. A. Bołtromiuka, M. Kłodzińskiego, Warszawa 2011.
- Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, pod red. N. Ferucci, Torino 2015.

- Dobkowski J., *Pojęcie policji administracyjnej*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. 34, 2015.
- Encyklopedia prawa*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Warszawa 2007.
- Erechemla A., *Rola wybranych instrumentów prawa ochrony środowiska w zapewnieniu bezpieczeństwa walorów przyrodniczych i turystycznych obszarów przyrodniczo cennych*, IV Konferencja Naukowo-Techniczna „Błękitny San”, Nozdrzec, 20–21 kwietnia 2007, http://www.pogorzedynowskie.pl/data/referaty/IVBS/ref_13_IVBS.pdf.
- Etel L., *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, 2012, Lex.
- Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.
- Fiedor B., Graczyk A., *Identyfikacja funkcji i celów instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska w świetle polityki ekologicznej*, w: *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Białystok 2006.
- _____, *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Białystok 2006.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2001.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 5*, w: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.
- Fogel A., *Plany ochrony obszarów chronionych jako instrument kształtowania przestrzeni na poziomie lokalnym*, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, t. 8, 2008, nr 3/4, http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Kwartalnik_Prawa_Publicznego/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2008-t8-n3_4/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2008-t8-n3_4-s83-98/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2008-t8-n3_4-s83-98.pdf.
- Fogel A., *Zmiana lasu na użytek rolny*, *Przegląd Komunalny* 2013, nr 10.
- Forsman A., *Szwecja*, w: *Lasy i leśnictwo Unii Europejskiej*, pod red. E. Bernadzkiego, Warszawa 2006.
- Garcia Andrés T., *La gestión forestal. Producción y conservación. III Jornadas Forestales de Cuenca 21 a 23 noviembre de 1991*, Cuenca 1993.
- Gerecka-Żołyńska A., *Karnoprocesowa ochrona lasu w świetle kompetencji Straży Leśnej*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2013, nr 2.
- Germanò A., *Il bosco e la sua funzione ambientale (ovvero, del Codice forestier francese del 2012)*, w: *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 1: *Diritto Agrario e Agroambientale*, Napoli 2014.
- Geszprych M., *Identyfikacja lasu i indywidualnego gospodarstwa leśnego w polskim systemie prawnym – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2011, nr 2.
- Gniewek E., *Obrót nieruchomościami państwowymi i komunalnymi*, Kraków 1994.
- Gołos P., Kaliszewski A., Rykowski K., *Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów: materiały drugiego panelu ekspertów*

- w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym „Wartość”, Sękocin Stary, 15 października 2013 roku, Włocławek 2014.
- Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, pod red. Pęchorzewskiego, wyd. 3, Warszawa 2014, Legalis.
- Goździewicz-Biechońska J., *The role of agriculture in circular economy (legal perspective)*, Przegląd Prawa Rolnego 2016, nr 1.
- Goździewicz-Biechońska J., Leśkiewicz K., *Prawnoeuropejskie uwarunkowania gospodarki leśnej*, w: *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, pod red. P. Litwiniuka, Warszawa 2017.
- Góralczyk W., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Górka K., *Wdrażanie koncepcji rozwoju zrównoważonego*, w: *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka*, pod red. M. Burchard-Dziubińskiej, A. Rzeńczy, Łódź 2010.
- Górski M., *Komentarz do art. 74*, w: *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016 Legalis.
- _____, *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.
- _____, *Zarządzanie sprawami środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.
- Graczyk A., *Lasy oraz gospodarka leśna w strategii wzrostu gospodarczego i rozwoju zrównoważonym*, w: *Konferencja naukowa: „Polskie lasy i leśnictwo w Europie”*, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 29 listopada 2004 r., Warszawa 2005.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2005.
- Gromski W., *Instytucja prawna*, w: *Encyklopedia prawa*, pod red. U. Kaliny-Prysznic, Warszawa 2007.
- Gruszecki K., *Przekwalifikowanie zadrzewienia na las*, Zieleń Miejska 2011, nr 9.
- _____, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 4, opublikowano WKP, Lex.
- Grzebyk P., *Dobro wspólne w przepisach prawa pracy*, w: *Teoria i praktyka*, pod red. W. Arndta, ks. F. Longchamps de Bériera, K. Szczuckiego, Warszawa 2013.
- Guziński M., *Zamówienia publiczne jako forma reglamentacji mieniem publicznym*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Janku, Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Waligórskiego, K. Wojtczak, Wrocław 2005.
- Habuda A., *Las i grunt leśny*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016.
- _____, *Lasy i leśnictwo w prawie międzynarodowym i unijnym*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016.
- _____, *Prawne instrumenty reglamentacji działalności gospodarczej na obszarach chronionych*, w: *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, pod red. R. Biskupa, M. Pyter, M. Rudnickiego, J. Trzewika, Lublin 2014, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11678/DG_na_obszarach_chronionych_Biskup_Pyter_Rudnicki_Trzewik_CCBYSA.pdf?sequence=1.
- Haładyj A., Trzewik J., *„Strategiczne zasoby naturalne” jako dobra publiczne*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014.

- Heymanowski K., *Zarys organizacji i zarządzania w leśnictwie*, Warszawa 1989.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jabłoński M., *Definicja lasu w ujęciu krajowym i międzynarodowym oraz jej znaczenie dla wielkości i zmian powierzchni lasów w Polsce*, Sylwan 2015, nr 159(6).
- Jacyno W., Rewkowska J., w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowski, Legalis.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- , *Z problematyki administracji rolnej w Polsce (uwagi i refleksje sprawach ustrojowych)*, w: *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, pod red. P. Litwiniuka, Warszawa 2017.
- Jaworowicz-Rudolf A., Górski M., *Instrumenty finansowoprawne*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2015.
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.
- , *Z cywilnoprawnych zagadnień sprzedaży lasów przez osobę fizyczną*, Rejent 1993, nr 8.
- Jeżyńska B., Kruk E., *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016.
- Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995.
- Jurcewicz A., *Komentarz do art. 38 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: Art. 1–89, pod red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, WKP 2012, Lex.
- Kaczmarek T., *Ogólne dyrektywy sądowego wymiaru kary*, w: *System prawa karnego*, t. 5: *Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, pod red. T. Kaczmarka, wyd. 1, Warszawa 2015, Legalis.
- Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2006.
- Kaliszewski A., Sikora A., *Prawne aspekty ochrony przyrody w lasach w Polsce w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Sękocin Stary 2009, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.dl-catalog-37f8915a-3a24-49a8-8408-baf7757999b6/c/Kaliszewski.pdf>.
- Karmińska A., *Ryzyko w rachunkowości*, Warszawa 2008.
- Karpus K., *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kiczka K., *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej jako przedmiot badań. Księga dedykowana Prof. Teresie Rabskiej*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2006.

- Kidyba A., w: *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2014.
- Kieres L., Borkowski A., Kiczka K., Kocowski T., Guziński M., Szydło M., *Instrumenty administracyjnoprawne w systemie oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami*, w: *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, pod red. B. Popowskiej, K. Kokocińskiej, Poznań 2009.
- Kleer J., *Globalne dobra publiczne – zarys teorii*, w: *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, pod red. E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowskiej, Warszawa 2016.
- Klocek A., *Przedmowa*, w: *Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, pod red. E. Bernadzkiego, Warszawa 2006.
- _____, *Rentowność gospodarstwa leśnego a formy własności leśnej*, w: *Publiczne funkcje lasów. Przyszłość Lasów Państwowych. Zasady funkcjonowania i struktura organizacyjna*, Warszawa–Gdańsk 1999.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.
- Kocowski T., *Ograniczenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Prof. Teresie Rabskiej*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2006.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, wyd. 7, Warszawa 2016.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Część ogólna*, pod red. A. Kidyby, wyd. 2, Lex.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, pod red. J. Gudowskiego, wyd. 2, Opublikowano: WK 2016, Lex.
- Kokocińska K., *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014.
- Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Korzeniowski P., *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, *Prawo i Środowisko* 2012, nr 3(71).
- _____, *Kształtowanie się instytucji prawnej lasów ochronnych*, w: *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, Łódź 2017.
- Korzycka-Iwanow M., *Dobra chronione w obszarze prawa rolnego i żywnościowego*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, pod red. W. Arndta, ks. F. Longchamps de Bériera, K. Szczuckiego, Warszawa 2013.
- _____, *Wywiad z Elinor Ostrom*, *Forum Prawnicze* 2010, nr 1.
- Kosikowski C., *Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej*, *Państwo i Prawo* 2004, z. 10.
- _____, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- _____, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. 2, Lex.
- Krawczyk J., *Lasy II Rzeczypospolitej w dawnych zapisach prasowych. Wydarzenia zwykłe i niezwykle*, Warszawa 2010.

- Król A., *Opieka państwa nad lasami prywatnymi w Polsce*, Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka 2003, nr 3(33).
- Król M., *Instrumenty prawne ochrony jakościowej gruntów rolnych*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. 55, 1997, nr 303.
- , *Plany ochrony*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.
- Kurczewska U., *Rola Unii Europejskiej w zarządzaniu globalnymi dobrami publicznymi w ramach polityki zrównoważonego rozwoju*, w: *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, pod red. E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowskiej, Warszawa 2016.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kwiatkowski A., *Istniejący model prawny gospodarki leśnej w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014.
- Landsberg J. J., Glower S.T., *Application of Physiological Ecology to Forest Management*, San Diego, California, 1997.
- Latoszek E., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w teorii i praktyce ONZ*, w: *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, pod red. E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowskiej, Warszawa 2016.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004.
- Leśkiewicz K., *Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzaniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna*, Studia Iuridica Agraria, t. 15, 2017.
- , *Produkcja żywności w gospodarce o zamkniętym obiegu – wybrane aspekty prawne*, Studia Iuridica Lublinensia, vol. 26, 2017, nr 1, DOI: 10.17951/sil.2017.26.1.5.
- , *Realizacja zrównoważonej gospodarki leśnej w wymiarze lokalnym, regionalnym i globalnym – wybrane aspekty prawne*, Przegląd Prawa Rolnego 2018, nr 1(22), DOI: 10.14746/ppr.2018.22.1.5.
- Lindner M., Suominen T., *Towards a sustainable bioeconomy*, Scandinavian Journal of Forest Research, vol. 32, 2017, issue 7, <https://doi.org/10.1080/02827581.2017.1357329>.
- Lipińska I., *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, Przegląd Prawa Rolnego 2013, nr 1.
- Lis W., *Najważniejsze czynniki wpływające na sytuację przemysłu drzewnego w Polsce w 2012 roku*, Transfer Innowacji 2012, nr 23, <https://www.sjf.tuke.sk/transferinovacii/pages/archiv/transfer/23-2012/pdf/207-212.pdf>.
- Litwiniuk P., *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017.
- Longchamps de Bérier F., *Pretor jako promotor dobra wspólnego*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, pod red. W. Arndta, ks. F. Longchamps de Bériera, K. Szczuckiego, Warszawa 2013.

- López Ramón F., *Principios de derecho forestal*, Cizur Menor (Navarra) 2002.
- Lynch O.J., *Law, pluralism and the promotion of sustainable community-based forest management*, Unasyva - No. 194, <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/8428/Law%2c%20Pluralism%20and%20the%20of%20Sustainable%20Community-based%20Forest%20management.pdf?sequence=1&isAllowed=yl%20Promotion>.
- Łaguna T.M., Witkowska-Dąbrowska M., *Zarządzanie zasobami środowiska*, Białystok 2010.
- Maćkowiak E., *Finansowe podstawy Państwowych Gospodarstw Leśnych Lasy Państwowe*, Problemy Zarządzania, vol. 14, 2016, nr 4(63), DOI 10.7172/1644-9584.63.8.
- Malinowski H., *Stan i perspektywy badań z zakresu ochrony lasu*, Warszawa 2000.
- Mała encyklopedia leśna*, pod red. A. Szujeckiego, Warszawa 1991.
- Manservigi S., *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile. Profili europei ed internazionali*, Napoli 2016.
- Marks-Krzyszowska M., *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, Acta Universitatis Lodzensis Folia Sociologica, vol. 56, 2016, <http://dx.doi.org/10.18778/0208-600X.56.03>.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Materna G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009.
- Mcginley K.A., Cubbage F.W., *Examining forest governance in the United States through the Montréal Process Criteria and Indicators Framework*, International Forestry Review, vol. 19, 2017, issue 2, <https://doi.org/10.1505/146554817821255123>; https://data.fs.usda.gov/research/pubs/iitf/ja_iitf_2017_McGinley002.pdf.
- Meyer H.A., Recknagel A.B., Stevenson D.D., *Forest Management*, New York 1952.
- Miąsik D., Wróbel A., w: *System prawa administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2014, Legalis.
- Miąsik D., Półtorak N., Wróbel A., *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–89*, Warszawa 2012.
- Michalska A., *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968.
- Miłkowska-Rębowska J., *Ochrona użytkowa zasobów biosfery*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.
- Mintzberg H., *Zarządzanie*, Warszawa 2012.
- Morek R., *Art. 553*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Osajdy, Warszawa 2019, Legalis.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003.
- _____, *Nadzór właścicielski w systemie kontroli administracji publicznej – zarys problematyki*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.

- Lasy i gospodarka leśna jako narzędzia kształtowania środowiska naturalnego i ochrony przyrody: materiały czwartego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym Ochrona 24 czerwca 2014 roku*, pod red. Z. Borowskiego i K. Rykowskiego, Sękocin Stary 2015.
- Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów: materiały drugiego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym „Wartość”, Sękocin Stary, 15 października 2013 roku*, pod red. P. Gołos, A. Kaliszewskiego, K. Rykowskiego, Sękocin Stary 2014.
- Li T.M., *Practices of assemblage and community forest management*, Economy and Society, vol. 32, 2007, issue 2, <http://dx.doi.org/10.1080/03085140701254308>.
- Narodowy Program Leśny. Synteza, Programy, wprowadzenia, podsumowania i rekomendacje ośmiu paneli ekspertów: klimat, wartość, dziedzictwo, ochrona, rozwój, organizacja, współdziałanie, nauka*, Sękocin Stary, 18 czerwca 2013–8 grudnia 2015 roku, oprac. K. Rykowski, Instytut Badawczy Leśnictwa, 2016, <http://www.npl.ibles.pl/sites/default/files/synteza.pdf>.
- Niedźwiedź M., *Pośrednie wykonywanie prawa UE przez administrację RP*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, wyd. 1, Warszawa 2014, Legalis.
- Niewiadomski A., *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, Warszawa 2017.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010.
- _____, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, Legalis.
- Nojszewska E., *Podstawy ekonomii*, Warszawa 1995.
- Nyka M., Bojar-Fijałkowski T., *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, Gdańsk 2017.
- O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, Łódź 2017.
- Osajda K., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Pakuła J., *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.
- Palloni L., *Il ruolo delle foreste nella lotta al global warming e la sostenibilità ambientale: il caso del Canada*, w: *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 1: *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli 2014.
- Palosuo V.J., *Suomen Matsätiетеellisen Seuran julkaissusarjat*, Acta Forestalia Fennica, vol. 165, Helsinki 1979, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/1975/8487/acta_1979_165_palosuo.v.pdf?sequence=4.
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, reprint wydania pierwszego, Katowice 2016.
- _____, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978.

- Paradowski M., Machoń M., *Administracja leśna przykładem strukturalnej niejednołitości*, Roczniki Administracji i Prawa 2013, 13, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-73b824ef-5d23-4c1f-94e9-7c71ca-003a66/c/Paradowski_i_Machon.pdf.
- Parviainen J., *Finlandia*, w: *Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, pod red. E. Bernadzkiego, Warszawa 2006.
- Parzych S., *Produkcyjne funkcje lasów jako ważny element określający pozycję leśnictwa w gospodarce narodowej*, w: *Quo vadis forestry? Materiały Międzynarodowej Konferencji, Sękocin Stary, 29–30 czerwca 2006 r.*, pod red. Z. Sieroty, Sękocin Stary 2007.
- Paschalis-Jakubowicz P., *Las jako przedmiot poznania*, w: *Konferencja naukowa: „Polskie lasy i leśnictwo w Europie”*, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 29 listopada 2004 r., Warszawa 2005.
- _____, *Lasy i leśnictwo świata. Lasy Państwowe*, Warszawa 2015.
- _____, *Polskie leśnictwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- _____, *Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych*, Warszawa 2012.
- _____, *Wielofunkcyjność lasu w kontekście zrównoważonego rozwoju*, w: *Quo vadis forestry? Materiały Międzynarodowej Konferencji, Sękocin Stary, 29–30 czerwca 2006 r.*, pod red. Z. Sieroty, Sękocin Stary 2007.
- Pasternak T., *Zwalczanie przestępstw i wykroczeń leśnych. Wybrane procedury*, Warszawa 2014.
- Pastuszko R., *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, *Studia Iuridica Lublensia*, vol. 26, 2017, nr 1.
- Pawłowska-Tyszkó J., *Aktualne problemy zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, Warszawa 2009.
- Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010.
- _____, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Lex 2011.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- _____, *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, pod red. W. Arndta, ks. F. Longchamps de Bériera, K. Szczuckiego, Warszawa 2013.
- Pietruszka M., *Kompetencje organów administracji publicznej w ochronie gruntów rolnych i leśnych*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 64, 2001.
- Pietrzykowski K., *Kodeks Cywilny. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2018.
- Płotkowski L., Śiśak L., Kłoczek A., Kłapeć B., Gruchała A., Parzych S., Mandziuk A., Łukawska I., Baran E., Gaca L., *Organizacyjno-funkcjonalne formy i wyniki działalności państwowych gospodarstw leśnych w wybranych krajach europejskich, Sprawozdanie końcowe*, Warszawa 2014.
- Pochocka M., *Globalne dobra publiczne w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju w działalności WHO i UNNDP*, w: *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, pod red. E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowskiej, Warszawa 2016.

- Popowska B., *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Prof. Teresie Rabskiej*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2006.
- Powierża A., *Jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną*, *Studia i Materiały* 2005, nr 1, http://www.sim.wz.uw.edu.pl/sites/default/files/artykuly/sim_2005_1_powierza.pdf.
- Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, pod red. A. Powołowskiego, Warszawa 2016.
- Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, wyd. 5, Warszawa 2013.
- Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2009.
- Publiczne funkcje lasów. Przyszłość Lasów Państwowych, Zasady funkcjonowania i struktura organizacyjna*, Warszawa–Gdańsk 1999.
- Pyziak-Szafnicka M., *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 1999, nr 10.
- Radecki W., *Formy własności leśnej a publiczne funkcje lasu*, w: *Konferencja naukowa: „Polskie lasy i leśnictwo w Europie”*, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 29 listopada 2004 r., Warszawa 2005.
- _____, *Miejsce lasów i gospodarki leśnej w strukturze prawa w Polsce w ujęciu historycznym*, w: *Konferencja naukowa: „Społeczny wymiar lasów”*, Warszawa, Uniwersytet Warszawski, 22 kwietnia 2005 roku, Warszawa 2005.
- _____, *Ochrona lasów przed zagrożeniami*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016.
- _____, *Ochronne, społeczne i produkcyjne funkcje lasu*, w: *Polskie prawo leśne*, pod red. A. Habudy, Warszawa 2016.
- _____, *Rozwój prawa ochrony przyrody i jego etapy*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, pod red. W. Radeckiego, Warszawa 2006.
- _____, *Status prawny służb i straży przyrodniczych*, *Prokuratura i Prawo* 2001, nr 9.
- _____, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012.
- _____, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2017, Lex.
- Rakoczy B., *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, Warszawa 2018.
- _____, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- _____, *Plany zadań ochronnych a plany urządzania lasu*, w: *Wybrane problemy zarządzania obszarami Natura 2000*, pod red. B. Rakoczego, Poznań 2013.
- _____, *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014.
- _____, *Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego jako powodowie w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. 22, 2009.
- _____, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Lex/el.
- _____, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.

- Rakoczy B., Stec R., Woźniak A., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Roering H.W., *Niemcy, Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, pod red. E. Bernadzikiego, Warszawa 2006.
- Romano S., Cozzi M., Ventura G., Viccaro M., *Un modello di governance innovativo nella gestione delle foreste appenniniche italiane*, *Proceedings of the Second International Congress of Silviculture Florence, November 26th–29th 2014*, https://www.researchgate.net/publication/291135587_UN_MODELLO_DI_GOVERNANCE_INNOVATIVO_NELLA_GESTIONE DELLE FORESTE_APPENNINICHE_ITALIANE.
- Rotko M., *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, pod red. W. Radeckiego, Wrocław 2006.
- Rudnicki S., w: *Prawo obrotu nieruchomościami*, pod red. S. Rudnickiego, Warszawa 2001.
- _____, *Lasy*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.
- _____, *Mienie*, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.
- Rutkowska E., *Dobra publiczne we współczesnej myśli ekonomicznej*, Toruń 2013.
- Rykowski K., *General conclusions and recommendations*, w: *Evaluation of the Impact of Forest Management Practices on Biological Diversity in Central Europe. A Case Study on Polish Forest Act and Other Regulations*, pod red. K. Rykowskiego, Warszawa 1999.
- _____, *Koniec leśnictwa?*, w: *Quo vadis forestry? Materiały Międzynarodowej Konferencji, Sękocin Stary 29–30 czerwca 2006 r.*, pod red. Z. Sieroty, Sękocin Stary 2007.
- _____, *Spór o lasy świata*, w: *Konferencja naukowa: „Polskie lasy i leśnictwo w Europie”*, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 29 listopada 2004 r., Warszawa 2005.
- _____, *Synteza, programy, wprowadzenia, podsumowania i rekomendacje ośmiu paneli ekspertów: klimat, wartość, dziedzictwo, ochrona, rozwój, organizacja, współdziałanie, nauka*, Sękocin Stary, 18 czerwca 2013–8 grudnia 2015 roku, Sękocin Stary 2016.
- Sciaudone A., *Agricoltura, persona, beni (Una prospettiva per lo studio sulla qualificazione giuridica dei beni)*, *Rivista di Diritto Agrario* 2016, z. 2.
- Siemiński W., *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, *Człowiek i Środowisko* 2007, 31(1–2), https://www.ig-pim.pl/publikacje/str07_1-2/Siemi%C5%84ski.pdf.
- Sieńczyło-Chlabicz J., Bieniek-Koronkiewicz E., *Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, Warszawa 2002.
- Sierpowska I., *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, R. 6, 2006, nr 1, http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Kwartalnik_Prawa_Publicznego/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2006-t6-n1/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2006-t6-n1-s133-151/Kwartalnik_Prawa_Publicznego-r2006-t6-n1-s133-151.pdf.

- Simon S., *The sustainable agricultural land potential for energy crop production*, Polish Journal of Agronomy 2012, nr 9.
- Skarb Państwa a działalność gospodarcza, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2014.
- Skrenty Ż., *Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia*, Studia Lubuskie, t. 7, 2010, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38449/010.pdf>.
- Smyle J., Collins S., Biason C., *Rethinking Forest Regulations. Overcoming the Challenges of Regulatory Reform, Mega Floresta*, April 2016, https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2016/07/RethinkingForest_final-2.pdf.
- Sobczak K., *Instrumenty prawne zarządzania*, Warszawa 1986.
- Sobolewski P., *Komentarz do art. 331 KC*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Osajdy, Warszawa 2017, Legalis.
- Sommer J., *Miejsce prawa ochrony przyrody w systemie prawnym środowiska*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, pod red. W. Radeckiego, Wrocław 2006.
- _____, *Przedmiot prawa ochrony przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, pod red. W. Radeckiego, Warszawa 2006.
- Stan i perspektywy badań z zakresu ochrony lasu*, pod red. H. Malinowskiego, Warszawa 2000.
- Stawicki A., Stawicki E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016, Lex.
- Stawrowski Z., *Dobro wspólne a filozofia polityki*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, pod red. W. Arndta, ks. F. Longchamps de Bériera, K. Szczuckiego, Warszawa 2013.
- Stefańska B.J., *Status prawnokarny strażnika leśnego*, Ius Novum 2016, nr 3, https://iusnovum.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/czasopisma/iusnovum/2016/Ius_Novum_3_16_5_B_Stefanska.pdf.
- Stelmachowski A., *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007.
- _____, *Wykonywanie prawa własności*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007.
- Stelmachowski A., Zaradkiewicz K., *Własność zasobów leśnych*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2013, Legalis.
- Stetkiewicz A., Zakrzewska-Stańczak G., Lipka-Wszółczyk E., Kozłowski R., Frankowski J., *Nowa ustawa, współczesne leśnictwo lata 1989–2009*, w: *Z dziejów Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu 1925–2010*, pod red. T. Chrzanowskiego, Toruń 2010.
- Stępień E., Orzechowski M., *Aktualne problemy organizacji ładu czasowego na przykładzie wybranych nadleśnictw Puszczy Augustowskiej*, w: *Quo vadis forestry? Materiały Międzynarodowej Konferencji, Sękocin Stary 29–30 czerwca 2006 r.*, pod red. Z. Sieroty, Sękocin Stary 2007.
- Sudoł S., *Nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne*, Studia Ekonomiczne 2013, nr 169/14, http://www.sbc.org.pl/Content/91166/SE_169.pdf.

- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.
- System prawa administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2014.
- System prawa prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2013.
- Szachulowicz J., *Obrót lasami*, Przegląd Sądowy 1995, nr 3.
- Szeliga A., *Lasy państwowe jako przedsiębiorca*, Las Polski 2017, nr 7.
- Szewc A., O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2005, z. 3.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.
- Szujecki A., *Polityka Leśna Państwa i Narodowy Program Leśny, czyli o pozycji gospodarki leśnej i Lasów Państwowych w strukturze państwa dziś i jutro*, w: *Konferencja naukowa: „Polskie lasy i leśnictwo w Europie”*, Kraków, Uniwersytet Jagielloński, 29 listopada 2004 r., Warszawa 2005.
- Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, *Nauki o Zarządzaniu. Management Sciences* 2014, nr 4(21), DOI: 10.15611/noz.2014.4.07.
- Szydło W., *Komentarz do art. 191 Kodeksu cywilnego*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, wyd. 7, Warszawa 2016, Legalis.
- _____, *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010.
- Świderski K., *Zmiana lasu na użytek rolny*, *Casus* 2014, nr 4.
- Truszkiewicz Z., *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, pod red. J. Bieluka, A. Doliwy, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mroza, Białystok 2012.
- Tyburek M., *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.
- _____, *Status prawny Służby Leśnej oraz Straży Leśnej*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.
- Wacinkiewicz D., *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007.
- Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.
- _____, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 2001.
- _____, *Charakter prawny pozwoleń na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1988, z. 3.
- _____, *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006.
- Watson R.T., Noble I.R., Bolin B. et al., *Land Use, Land Use Change and Forestry: A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge 2000.

- Wąsowski K., *Art. 1 B. II, 20*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego*, pod red. W. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Legalis 2017.
- Wells A., Brown D., *Illegal logging: who gains from tighter controls*, Opinions, Overseas Development Institute, July 2004, <http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/22768/1/Illegal%20logging%20who%20gains%20from%20tighter%20controls.pdf?1>.
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2007.
- _____, *Prawo leśne*, w: *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2009.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, Legalis.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wiśniewski J., *Z dziejów lasów państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004*, t. 1: *Okres międzywojenny*, pod red. J. Wiśniewskiego, Warszawa 2006.
- Witkowska-Dąbrowska M., *Zarządzanie środowiskiem i zasobami naturalnymi*, w: *Zarządzanie zasobami środowiska*, pod red. T. M. Łaguny, M. Witkowskiej-Dąbrowskiej, Białystok–Olsztyn 2010.
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
- Wronkowska S., *Sposoby pojmowania „zasad prawa”*, Państwo i Prawo 1972, z. 10.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.
- Wyrembak J., *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*, Państwo i Prawo 2007, z. 4.
- Zajac S., Sikora Z., Rzewuski W., *Regulacje prawne i finansowe oraz działania w zakresie leśnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej*, Sękocin Stary 2007.
- Zakrzewska M., *Zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych a procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014.
- Zalewski M.A., *Grunty leśne jako składnik gospodarstwa rolnego*, *Studia Iuridica Toruniensia*, vol. 5, 2009, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2009.003>.
- Zaradkiewicz K., *Art. 140*, w: *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–44910*, pod red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, Legalis.
- Ząbek J., *Rola najwyższego kierownictwa w zarządzaniu aktywami organizacji zgodnie z normą ISO 55001:2014*, *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, t. 35, 2017, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e01e9871-f663-425d-9da-2-4610763249f3/c/27-39-Zabek.pdf>.

- Zegar J., *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012.
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa 1983.
- Ziemblicki M.H., *Uwarunkowania prawne nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa*, Białostockie Studia Prawnicze 2015, http://repositorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/3470/1/BSP_18_2015_Ziemblicki.pdf.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Zięty J., *Szczególny sposób oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste przez PGL Lasy Państwowe*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 4.
- Zimmermann J., *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- _____, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- _____, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Żurawik A., „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”, *próba dookreślenia pojęć*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2013, z. 2.
- Żylicz T., *Zarządzanie w leśnictwie. Problem prywatyzacji*, Zarządzanie Publiczne 2012, nr 2(20).

SUMMARY

Legal aspects of management of the State Treasury-owned forests

The subject under consideration in this monograph are the legal aspects of management of forests that are owned by the State Treasury. Management of state-owned forests belongs to the State Forests National Forest Holding which deals with forestry, management of land and other property as well as forestry chattel, runs records of the State Treasury's estate and determines its value. Sustainable forestry should be a significant element of the statutory forest management. On the one hand, forests are natural resources and on the other – they are the estate of the State Treasury and as such forest management includes – to the extent considered in this monograph – management of natural resources and the State Treasury's estate.

The issue of forest management can be analyzed from various viewpoints and the evaluation of related legal solutions can be made according to different criteria. Resource efficiency, including forest management, around the world and in the EU is subject to the sustainable development principle. In Poland the sustainable development principle has been expressed in Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland. The legislator refers to the above-mentioned principle in the legal definition of 'permanently sustainable forestry'. Considering that forestry is included in the 'basic activity' of forest management authority, legal solutions that regulate forest management can be analyzed from the viewpoint of securing of implementation of permanently sustainable forestry. That is why the objective of this dissertation is to answer the question on the extent to which legal regulations regarding the State Treasury-owned forest management secure implementation of permanently sustainable forestry.

Considerations of this dissertation and evaluation of legal regulations enable development of the following thesis: legal regulations regarding the State Treasury-owned forest management insufficiently secure implementation of permanently sustainable forestry since these regulations do not include instruments to balance forests' functions within permanently sustainable forestry and do not give priority to the protective function. Permanently sustainable forestry should be primarily oriented to securing of the protective function of state-owned forests, including biodiversity aspects. Development of the relations of forests' functions is the responsibility of state-owned forest management authority and as such it takes place in the scope of law application, under internal acts of the authority. In case the principle of sustainable use of forest functions is interpreted inappropriately and, thus, their relations

and proportions are developed incorrectly, it will not be possible to secure permanently sustainable forestry. In particular, the plans of forest management are prepared within the application of law on the basis of forest management instructions, which gives the state-owned forest manager certain freedom in terms of determination of relations and priorities of forest functions. These issues should be regulated by an act such as the German Federal Forest Act or Bavarian Forest Act. At the same time, a particular and potential source of risk for improper regulation of forest use in a forest development plan is constituted by dependence on political decisions (approval of forest management plans at the level of government administration authorities) and by science which provides expert knowledge on various areas (for example, biology, environmental protection). What is more, legal regulations do not assume the obligation to make sure that forest management includes the need to secure forest capacity to fulfill its functions, contrary to, for example, German or Finnish regulations. There is no clear indication that the most important element of permanently sustainable forestry is to secure protective and social functions since execution of the production function is economically justified to a large extent and based on legal solutions.

While evaluating forest management instruments specified in this dissertation and taking into consideration the discussed international forest management standards to this end, it must be concluded that Polish regulations do not meet some of these standards. In principle, units of the State Forests National Forest Holding use 'private sector mechanisms' such as voluntary certification to support 'Sustainable Forest Management' and legal logging; they have also implemented requirements of the Forest Law Enforcement, Governance and Trade plan (FLEGT). Thus, it can be concluded that both legal regulations regarding forest management and practical application of the law incorporate various aspects, 'from local to global', including forest management principles. However, these regulations cannot be described as fully coherent systemwide. Groups of instruments of state-owned forest management analyzed in this dissertation in general secure permanently sustainable forestry to a varying degree and some of them are questionable (especially in terms of the legal and fiscal environment).

In Poland, leaving of forest management 'in the hands of the State Treasury' that is represented by the State Forests National Forest Holding is not inappropriate, even though certain legal solutions regarding competencies and responsibilities are not perfect. Most of all, the ownership right of the State Treasury serves implementation of permanently sustainable forestry.