

BARTOSZ RAKOCZY*

**FUNKCJONOWANIE LEŚNYCH
REGULACJI PRAWNYCH W UKŁADACH
MIĘDZYSEKTOROWYCH****

**THE FUNCTIONING OF FOREST REGULATIONS
IN INTERSECTORAL SYSTEMS**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2013.020>

STRESZCZENIE

Celem opracowania jest przedstawienie koncepcji „prawa leśnego” oraz wskazanie zakresu tej materii prawa. W jej obrębie dominują zagadnienia administracyjne, jednakże niemałe znaczenie mają regulacje karnoprawne, czy nawet cywilnoprawne. Rozproszenie to jest rezultatem przynależności określonych zagadnień do różnych obszarów regulacji.

* Prof. dr hab., Kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska WPIA UMK w Toruniu, radca prawny.

** Referat wygłoszony w ramach Narodowego Programu Leśnego w Sęko-cinie Starym w dniu 15 października 2013 r.

4/2013



Słowa kluczowe

Prawo leśne; Narodowy Program Leśny; strategiczne zasoby naturalne kraju.

ABSTRACT

The aim of this article is to present the concept of „forest law” and to establish the scope of thus identified part of Polish law. At present Polish “forest law” is dominated by administrative issues. However, criminal law regulations or even civil law regulations are also of great importance in this regard. Dispersion of “forest law” is the result of the affiliation of certain issues to different areas of regulation.

Keywords

Forestry Law; the National Forestry Programme; strategic natural resources of the State.

1. WPROWADZENIE

Zaproponowany w ramach Narodowego Programu Leśnego temat jak wyżej, można ująć z punktu widzenia nauk prawnych jako analizę przepisów dotyczących lasów, zawartych w innych aktach prawnych, niż ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹.

Słusznie podnosi się w piśmiennictwie z zakresu prawa ochrony środowiska, że normatywne aspekty lasów nie wyczerpują się jedynie w ustawie o lasach². Zatem zakres regulacji prawnych problematyki lasów wykracza poza tę ustawę. Przy czym nie chodzi tutaj o to, że do funkcjonowania lasów i ich

¹ Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59 ze zm., dalej jako ustawa o lasach.

² Tak W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 27, dalej cyt.: W. Radecki, *Komentarz*; B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa leśnego*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2010, dalej cyt.: B. Rakoczy, *Wprowadzenie*.



ochrony zastosowanie znajdują ogólne przepisy prawa powszechnie obowiązującego np. w zakresie funkcjonowania finansów publicznych, osobowości prawnej itp. Chodzi tutaj o analizę tych przepisów, które dotyczą *stricte* problematyki leśnej, ale znajdują się w innych aktach prawnych, niż ustawa o lasach.

W doktrynie przyjmuje się słusznie istnienie tzw. prawa leśnego³. Prawo leśne nie jest samodzielną gałęzią prawa, gdyż nie posługuje się własną metodą regulowania stosunków prawnych, ale z całą pewnością może być uznane za tzw. kompleksową gałąź prawa⁴. Uznanie prawa leśnego za kompleksową gałąź prawa pozwoliło również na sformułowanie w piśmiennictwie zasad prawa leśnego, oraz na wskazanie jego podstawowych cech. Jedną z podstawowych cech prawa leśnego jest to, że materia dotycząca lasów jest rozproszona w różnych aktach prawnych, przy czym kluczową rolę odgrywa ustawa o lasach.

Rozłożenie materii dotyczącej lasów w innych aktach prawnych nie ma charakteru równomiernego, co będzie przedmiotem bliższej analizy w dalszej części tego opracowania. Niemniej jednak W. Radecki sformułował interesujący pogląd, iż w ramach prawa leśnego można wyróżnić karne prawo leśne, na które składa się kompleksowa regulacja przestępstw, a przede wszystkim wykroczeń, skierowanych przeciwko dobru chronionemu, jakim jest las⁵.

Idąc śladem tego Autora, można byłoby z powodzeniem wyróżnić cywilne prawo leśne, czy administracyjne prawo leśne. Różnica polegałaby jedynie na tym, że w ramach cywilnego czy administracyjnego prawa leśnego, analizowałoby instytucje charakterystyczne dla tych gałęzi prawa, z jednoczesnym uwzględnieniem specyfiki dotyczącej lasów. W ramach cywilnego prawa leśnego można byłoby analizować problematykę własności lasów, oraz zawieranie umów, a także funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe.

Z kolei w ramach administracyjnego prawa leśnego można byłoby analizować chociażby kompetencje organów administra-

³ W. Radecki, *Komentarz*, s. 1.

⁴ B. Rakoczy, *Wprowadzenie*, s. 5.

⁵ W. Radecki, *Komentarz*, s. 31.



cji publicznej, prawne aspekty planu urządzenia lasu i uproszczonego planu urządzenia lasu itp.

Dalsze rozważania tych aspektów wykraczają poza ramy tego opracowania, niemniej jednak warto byłoby postulować podjęcie badań naukowych również i w tym kierunku.

Celem tego opracowania jest analiza poszczególnych aktów prawnych i rozwiązań w nich przyjętych. Poza ustawą o lasach materia dotycząca tej problematyki jest przede wszystkim uregulowana w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody⁶ oraz w ustawie z dnia 13 października 1995 roku Prawo łowieckie⁷.

Wskazać również należy na ustawę z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁸ oraz ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁹.

Już tylko wyliczenie tych aktów prawnych pokazuje, jak duże i znaczące jest rozproszenie materii prawa leśnego w różnych aktach prawnych. Analizę przepisów szczególnych, zawierających materię prawa leśnego, należy rozpocząć od ustawy o zasobach.

2. USTAWA O LASACH A USTAWA O ZACHOWANIU NARODOWEGO CHARAKTERU STRATEGICZNYCH ZASOBÓW NATURALNYCH KRAJU

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę, że ustawa ta nie jest przedmiotem większego zainteresowania ani judykatury, ani nawet doktryny. Wynika to zapewne, przynajmniej jeśli chodzi o piśmiennictwo, z tego, że ustawa ta nadaje poszczególnym zasobom charakter narodowy, przy czym ten status narodowego

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2005 r., Nr 127, poz. 1066 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 482.

⁹ Dz.U. Nr 97, poz. 1051, dalej cyt.: ustawa o zasobach.



charakteru zasobów nie pociąga za sobą dalszych konsekwencji natury prawnej.

Ustawa ta nie zawiera jakichś nadzwyczajnych i szczególnych instytucji prawnych, które mogłyby być przedmiotem analizy dogmatycznej. Tymczasem z analizowanego punktu widzenia okołoustawowych regulacji prawa leśnego, ten akt prawny ma kluczowe znaczenie. Zasoby leśne wymienione są w tym akcie jako jeden z rodzajów zasobów objętych regulacją tej ustawy. Należy więc stwierdzić, że ustawa nie dotyczy jedynie samych lasów i ich szczególnego charakteru, ale dotyczy szerszej grupy zasobów. Przy czym ustawa o zasobach dotyczy jedynie lasów państwowych.

Zaliczając lasy do zasobów objętych regulacją tej ustawy, ustawodawca jednocześnie przyjmuje, że rozwiązania przyjęte w ustawie o lasach są niewystarczające. Analiza ustawy o lasach prowadzi do wniosku, że ustawa ta koncentruje się na podziale własności lasów, przebiegającego po linii własność Skarbu Państwa i własność pozostałych podmiotów. W odróżnieniu od ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁰, prawodawca nie zdecydował się na podział własności lasów według kryterium podmiotowego, dzieląc własność na własność publiczną i na własność niepubliczną. W ustawie o lasach podział przebiega także według kryterium podmiotowego, ale ujmowanego nieco odmiennie.

W ustawie o lasach ustawodawca wyraźnie przedstawia własność Skarbu Państwa z własnością pozostałych podmiotów. Nie wypracowano więc w ustawie o lasach koncepcji własności publicznej, a jedynie własność Skarbu Państwa. Własność Skarbu Państwa jest zawsze własnością publiczną, ale nie każda własność publiczna jest jednocześnie własnością Skarbu Państwa.

Własność Skarbu Państwa zawsze gwarantuje narodowy charakter zasobów. Jednak ustawodawca uznał, że sama konstrukcja własności Skarbu Państwa mająca już *ex definitione* charakter narodowy, nie jest wystarczająca dla ochrony interesu narodowego.

¹⁰ Tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 145.



W doktrynie prawa ochrony środowiska zgłaszano już postulat, iż między innymi lasy należy objąć konstytucyjną ochroną, nadając im przymiot zasobów o narodowym charakterze¹¹. Ten słuszny postulat nie został do dzisiaj przez ustawodawcę uwzględniony, co zapewne należy tłumaczyć, po pierwsze małym zainteresowaniem ustawodawcy konstytucyjnego zagadnieniami z zakresu ochrony środowiska, a po drugie szczególnymi wymogami trybu zmiany Konstytucji.

U podstaw przyjęcia takiego konstytucyjnego rozwiązania leży założenie maksymalnego ograniczania wyzbywania się przez Skarb Państwa prawa własności lasów. Nieruchomości leśne nie są bowiem wyłączone z obrotu prawnego i jako takie mogą być przedmiotem czynności prawnych, zmierzających do przeniesienia prawa własności. Ustawodawca zwykły dostrzegł jednak ten problem i wobec braku podstaw konstytucyjnych przyjął stosowne rozwiązania w ustawie zwykłej.

Analiza ustawy o zasobach prowadzi do wniosku, że ustawodawca chciał za jej pomocą osiągnąć dwa podstawowe cele. Po pierwsze, chodziło o ujednoczenie regulacji chroniących poszczególne zasoby, uznawane przez ustawodawcę za strategiczne, a po drugie chodziło o to, aby nadać tym zasobom jednolity charakter prawny – zasoby narodowe. Konsekwencją tego drugiego celu jest ograniczenie możliwości przenoszenia prawa własności tychże zasobów. Ustawodawca daje wyraz tej intencji wprost w akcie prawnym, wskazując, iż zasoby te mogą być zbywane jedynie w prawem określonych sytuacjach.

Z punktu widzenia problematyki prawa leśnego, ustawa ta rozstrzyga dwie podstawowe kwestie. Przede wszystkim rozstrzyga o tym, że lasy Skarbu Państwa mają charakter narodowy, a po drugie, przesądza o tym, że zbywanie nieruchomości leśnych podlega ograniczeniom. Szczególnie ten ostatni element wymagał precyzyjnej wypowiedzi normatywnej prawodawcy, a to z tego względu, że wprawdzie ustawa o lasach zawiera

¹¹ Tak m.in. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 35; B. Rakoczy, *O potrzebie zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony środowiska*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2009, z. 2–3, s. 157–168.



mechanizmy ograniczające przenoszenie prawa własności, niemniej jednak, ograniczenia te koncentrują się na szczegółach.

Tymczasem ustawa o zasobach wskazuje na ogólną zasadę i odwołuje się do ogólnej aksjologii w kontekście ochrony własności Skarbu Państwa. Ten element różni ustawę o lasach chociażby od ustawy Prawo wodne. Ograniczenia przenoszenia prawa własności wód są kompleksowo i wyczerpująco uregulowane w prawie wodnym, w którym wyartykułowano zasadę, iż wody płynące są w ogóle wyłączone z obrotu cywilnoprawnego, z wyjątkiem takich sytuacji, kiedy ustawodawca wprost taką możliwość przewiduje (np. ustanowienie użytkowania rybackiego). Natomiast brak podobnych rozwiązań w ustawie o lasach powoduje, że ograniczenie zbywania nieruchomości leśnych, według ustawy o zasobach nabiera szczególnego znaczenia.

3. USTAWA O LASACH O PRAWO ŁOWIECKIE

Drugą ustawą, w której znajduje się istotna materia prawa leśnego jest ustawa Prawo łowieckie. Tylko pozornie wydaje się, że nie istnieje związek pomiędzy ustawą o lasach a Prawem łowieckim. Wszak zgodnie z art. 1 Prawa łowieckiego: „Łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, w rozumieniu ustawy oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej”.

Analiza art. 1 Prawa łowieckiego wskazuje, że koncentruje się ono przede wszystkim na prawidłowym prowadzeniu tzw. gospodarki łowieckiej, oraz na ochronie zwierząt tj. gospodarka łowiecka niekoniecznie musi być wykonywana wyłącznie w lasach, stąd nie można utożsamiać wykonywania gospodarki łowieckiej jedynie z lasami. Niemniej jednak zasadnicza część gospodarki łowieckiej wykonywana jest właśnie w lasach. Słusznie Z. Zwolak i T. Müller, iż „Przyjęcie już w art. 1 tezy o konieczności zgodności łowiectwa z zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej, określonych w odrębnych aktach praw-



nych wskazuje, że wszystkie te działy – bazujące na eksploatacji dóbr naturalnych i wykorzystywaniu ich na potrzeby człowieka – ustawodawca traktuje równorzędnie. Nie mają zatem jakiegokolwiek podstawy prawnej twierdzenia o nadrzędności którejkolwiek z tych dziedzin gospodarki nad łowiectwem, gdyż każdy z tych działów ma samoistne znaczenie gospodarcze, lecz w ramach ochrony środowiska są one ściśle ze sobą związane¹². Ten związek pomiędzy materią prawa łowieckiego a materią prawa leśnego wymusza na ustawodawcy wzajemne regulowanie kwestii łowieckich w ustawie o lasach oraz kwestii leśnych w ustawie Prawo łowieckie. Zauważyć jednak należy, że więcej materii prawa leśnego można znaleźć w ustawie Prawo łowieckie, niż materii prawa łowieckiego w ustawie o lasach. Nie została zatem zachowana proporcja, co jednak należy uznać za zjawisko w pełni naturalne.

Materię prawa leśnego, uregulowaną w Prawie łowieckim można podzielić zasadniczo na dwie grupy. Pierwsza z nich obejmuje różnego rodzaju zadania i kompetencje, a także i obowiązki Lasów Państwowych i ich organów i ta grupa ma charakter przeważający. Druga grupa obejmuje te regulacje, które dotyczą stricte samego lasu, a nie Lasów Państwowych i ta grupa przepisów pozostaje w mniejszości.

Istotne znaczenie ma powiązanie przez prawodawcę gospodarki łowieckiej z lasami. Związek ten dostrzec można w art. 11 Prawa łowieckiego, w którym prawodawca wskazuje (ust. 2 pkt 1), iż gospodarowanie populacjami zwierzyny wymaga tworzenia osłon dla niej, w tym i lasów. Rozwiązanie to w pełni koresponduje z zasadami gospodarki leśnej, wyrażonymi w art. 8 i n. ustawy o lasach, a w szczególności z zasadą powiększania zasobów leśnych. W. Radecki słusznie zauważa, iż „Realizacja obowiązku określonego w art. 11 ust. 2 pkt 1 powinna następować w planach urządzenia lasu i w planach zagospodarowania przestrzennego”¹³.

¹² T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998, s. 34.

¹³ W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 106.



Powiązanie to jest również widoczne w art. 30 ust. 1 Prawa łowieckiego. Przepis ten stanowi, iż „W przypadku nieusprawiedliwionego niezrealizowania rocznego planu łowieckiego dzierżawcy obwodów łowieckich obowiązani są do udziału w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną”.

Na plan pierwszy wysuwa się tu sankcyjny element związany z niezrealizowaniem rocznego planu łowieckiego. Jednak z analizowanego punktu widzenia znaczenie ma powiązanie wykonania rocznego planu łowieckiego z ochroną lasu przed zwierzyną, a w dalszej konsekwencji ochrona lasu. Zatem wykonanie rocznego planu łowieckiego jest elementem ochrony lasów.

Wreszcie związek prawidłowo prowadzonej gospodarki leśnej z ochroną lasów widać w art. 45 ust. 1 Prawa łowieckiego. Przepis ten stanowi, iż „W przypadku nadmiernego zagęszczenia zwierzyny, zagrażającego trwałości lasów, nadleśniczy działający z upoważnienia dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego wydaje decyzję administracyjną, nakazującą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego wykonanie odłowu lub odstrzału redukcyjnego zwierzyny”.

Jak zauważają M. J. Skocka, J. Szczepański rolą odstrzału z art. 45 ust. 1 Prawa łowieckiego jest redukcja danego gatunku zwierzyny, który rozmnożył się w sposób nieprzewidziany i zagraża swoją liczebnością równowadze biologicznej¹⁴.

W Prawie łowieckim uregulowano też poszczególne zadania, obowiązki i kompetencje Lasów Państwowych i ich organów. Jedynie przykładowo można tu wymienić kompetencje do zatwierdzania rocznych planów łowieckich (art. 8 ust. 3a i 3b Prawa łowieckiego), współdziałanie w sprawach związanych z zagospodarowaniem obwodów łowieckich, w szczególności w zakresie ochrony i hodowli zwierzyny (art. 11 ust. 3 Prawa łowieckiego), opiniowanie podziału na obwody łowieckie, oraz zmiany tych obwodów (art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego), odda-

¹⁴ M. J. Skocka, J. Szczepański, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 103.



wanie w dzierżawę obwodów łowieckich leśnych (art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa łowieckiego).

4. USTAWA O LASACH A USTAWA O OCHRONIE PRZYRODY

Kolejnym aktem prawnym, który szeroko reguluje materię prawa leśnego, jest ustawa o ochronie przyrody. Związek tej ustawy z materią prawa leśnego i w konsekwencji wpływ tego aktu na prawo leśne wynika z tego, że zakresy regulacji ustawy o ochronie przyrody i ustawy o lasach częściowo pokrywają się ze sobą. Wynika to przede wszystkim z tego, że formy przyrody, szczególnie obszarowe formy ochrony przyrody obejmują też lasy. W konsekwencji dochodzi o dualizmu, gdyż dany obszar (teren), będący lasem, wchodzi jednocześnie w skład obszarowej formy ochrony przyrody.

Ów dualizm pociąga za sobą określone skutki prawne, tak i co do dokonywania działań planistycznych, jaki i co do wykonywania kompetencji przez poszczególne organy, aż wreszcie i co do poszczególnych instrumentów ochronnych. Wreszcie problemem jest odpowiedzialność za określony obszar. Zjawisko takiego dualizmu należy uznać za wysoce niepokojące i wymagające natychmiastowej interwencji ustawodawcy. W praktyce dochodzi bowiem do sporów kompetencyjnych, paraliżu decyzyjnego, problemów z finansowaniem i wreszcie skutecznością ochroną. Podstawowym mankamentem tego dualizmu jest to, że zarówno ustawa o ochronie przyrody, jak i ustawa o lasach wykorzystują inne instrumenty prawne dla osiągnięcia celów, którym służą. Zresztą nawet i cele tych dwóch aktów prawnych są odrębne i trudno dostrzec jednolitość aksjologiczną prawodawcy. Nie bez znaczenia pozostaje kwestia iż organy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nie są organami administracji publicznej. Natomiast ustawodawca nakłada na nie w ustawie o ochronie przyrody zadania, przy wykonywaniu których należy posługiwać się metodami władczymi. Są to dylematy, które stają przed ustawodawcą i które z całą pewnością wymagają jego działań legislacyjnych.



Ustawa o ochronie przyrody reguluje materię wpływającą na prawo leśne, a wręcz wkraczającą w zakres prawa leśnego na kilku obszarach. Zauważyć można, że styk tych dwóch aktów prawnych dotyczy zasadniczo dwóch kwestii – obszarowych form ochrony przyrody i gospodarowania zasobami przyrodniczymi. W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na grupę zagadnień, którą można by nazwać problematyką kompetencji, która przejawia się po pierwsze w tym, że organy ochrony przyrody mogą wykonywać określone kompetencje z ustawy o lasach, a organy Lasów Państwowych kompetencje z ustawy o ochronie przyrody, a po drugie nakładaniem się kompetencji i brakiem hierarchicznego podporządkowania jednej grupy organów drugiej.

Jeżeli chodzi o ten pierwszy obszar materii normatywnej to dotyczy on przede wszystkim zagadnień o charakterze planistycznym i wzajemnego wpływu planów urzędzenia lasu i uproszczonego planu urzędzenia lasu na czynności planistyczne w ustawie o ochronie przyrody. W dalszej części obszar ten obejmuje również podział kompetencji pomiędzy organy ochrony przyrody, a organy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

W tym drugim obszarze materii, obejmującym zagadnienia gospodarowania zasobami przyrodniczymi widać wyraźnie protekcyjne traktowanie przez ustawodawcę kwestii gospodarki leśnej. Owa protekcja przejawia się w możliwości uchylania zakazów dotyczących form ochrony przyrody, z jednej strony, oraz umożliwienie wykonywania tejsze gospodarki leśnej przez Lasy Państwowe z drugiej¹⁵. Przy czym uchylenie zakazów obejmuje tutaj zarówno wydawanie zezwoleń, a więc uchylenia indywidualne.

Wreszcie trzecią grupę stanowią zagadnienia związane z kompetencjami poszczególnych organów.

¹⁵ Wprowadzie materia dotycząca formułowania zakazów obowiązujących co do obszarowych form ochrony przyrody przynależy normatywnie właśnie do form ochrony przyrody, gdyż przepisy o zakazach umieszczone są w rozdziale drugim ustawy, niemniej jednak istotowo wiążą się one bardziej z gospodarką leśną. Stąd też zostały zakwalifikowane do tej drugiej grupy.



Szczegółową analizę należy rozpocząć od najważniejszej moim zdaniem kwestii wzajemnego wpływu na siebie instrumentów planistycznych, uregulowanych w obu analizowanych w tym miejscu opracowania aktach prawnych.

Wzajemny wpływ instrumentów planistycznych przejawia się chociażby w tym, że projekty planów urządzenia lasu i uproszczonego plany urządzenia lasu muszą być uzgadniane z organami ochrony przyrody, jeśli projekty te obejmują otulinę (por. art. 10 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody). Taki sam wymóg sformułowano co do projektów tych planów jeśli obejmują one obszarową formę ochrony przyrody (np. park narodowy art. 10 ust. 8 ustawy o ochronie przyrody). Podobne rozwiązania funkcjonują w stosunku do rezerwatu przyrody.

Największy jednak wzajemny wpływ instrumentów planistycznych można dostrzec w zakresie obszarów Natura 2000. Przejawia się on w tym, że sporządzenie planu urządzenia lasu wyłącza możliwość sporządzenia planu zadań ochronnych dla całości lub części obszaru Natura 2000. Jak zauważa A. Habuda „Ustawa o ochronie przyrody w art. 28 ust. 11 wymienia sytuacje, kiedy planu zadań ochronnych nie sporządza się. Generalnie rzecz biorąc, są to takie okoliczności, gdy dany obszar Natura 2000 objęty jest już jakimś innym planem”¹⁶. Dochodzi tu więc do konkurencji pomiędzy poszczególnymi aktami planistycznymi, przy czym plan urządzenia lasu cieszy się tu przywilejem pierwszeństwa. Nie oznacza to jednak, że regionalny dyrektor ochrony środowiska nie ma wpływu na taki plan. Projekt uproszczonego planu musi być z nim uzgodniony (art. 28 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody).

W tym miejscu należy też zwrócić uwagę na art. 30 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, stanowiącym, iż „Plan urządzenia lasu dla nadleśnictwa położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres, o którym mowa w art. 29, staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000”. Bez wątpienia kwestie wzajemnego wpływu planów co do obszaru

¹⁶ A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 93.



Natura 2000 wymagają dalszej analizy, lecz ta wykraczałaby już poza zakres tego opracowania.

Z kolei w przypadku planu ochrony dla obszaru Natura 2000, to zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody projekt takiego planu wymaga zaopiniowania przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych.

Kolejna grupa zagadnień dotyczy zakazów, które mogą być wprowadzone, w związku z istnieniem obszarowych form ochrony przyrody, a które mają służyć gospodarce leśnej.

Przykładem takiego przepisu uchylającego zakaz ze względu na gospodarkę leśną jest art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody. Wprawdzie przepis ten nie wymienia wprost gospodarki leśnej, niemniej dotyczy mienia, co ma wydźwięk ekonomiczny. Przykładem przepisu regulującego wydawanie zezwolenia na odstępstwo od zakazu, jest art. 56 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody. Wreszcie protekcyjny charakter wobec gospodarki leśnej przejawia się w treści upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. W myśl art. 56a ustawy o ochronie przyrody:

- „1. Regionalny dyrektor ochrony środowiska może zezwolić na obszarze swojego działania, na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, w stosunku do bobra europejskiego, kormorana czarnego oraz czapli siwej, na czynności podlegające zakazom określonym w art. 52 ust. 1.
2. Zarządzenie, o którym mowa w ust. 1, może być wydane w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli czynności, których dotyczy zarządzenie, nie są szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji gatunków objętych zarządzeniem oraz leży to w interesie zdrowia lub bezpieczeństwa powszechnego lub:
 - 1) w przypadku kormorana czarnego oraz czapli siwej – wynika to z konieczności ograniczenia poważnych szkód w odniesieniu do lasów, rybostanu lub wody”.

Ostatnią grupę zagadnień stanowią zagadnienia dotyczące kompetencji. Przykładem wykonywania przez organy Lasów Państwowych zadań z zakresu ochrony przyrody jest art. 32



ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, stanowiący, iż „Na terenie zarządzanym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, na którym znajduje się obszar Natura 2000, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami planu urządzenia lasu”.

Podobne rozwiązanie przyjęto chociażby w art. 105 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody, z tą jednak różnicą, że nadleśniczy wykonuje zadania określone w planie urządzenia lasu, ale jedynie wtedy, gdy plan ten uwzględnia plan ochrony parku krajobrazowego.

Z kolei przykładem regulującym określone kompetencje organów ochrony przyrody w zakresie lasów jest art. 126 ust. 4 ustawy o lasach, stanowiący, iż „właściciele lub użytkownicy gospodarstw rolnych i leśnych mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, w zakresie sposobów zabezpieczania upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1”.

Problem nachodzenia na siebie kompetencji wynika z tego, iż prawodawca polskim, w ustawie o ochronie przyrody, posługuje się niekiedy ogólnym sformułowaniem kompetencyjnym nadzór. Jednocześnie nie określa, na czym on polega i w jaki sposób powinien być wykonywany. Pojęcie nadzoru ma swoje ustalone znaczenie w prawie administracyjnym i polega na porównywaniu stanu, jaki jest ze stanem, jaki być powinien. Trudno też oprzeć się wrażeniu, że prawodawca polski używa tego określenia na oznaczenie ogółu kompetencji związanych z funkcjonowaniem danej obszarowej formy ochrony przyrody. Ponadto sam nie wie, jakie to kompetencje powinien przyznać poszczególnym organom. Stąd uznał, że posłużenie się zwrotem ogólnym przyniesie zadowalający efekt i w praktyce zostanie wypracowanym zakres takich kompetencji.

Nie wziął on jednak pod uwagę tego, że obszarowe formy ochrony przyrody obejmują także często obszary lasów. To z kolei powoduje, że kompetencje organów ochrony przyrody nakładają się na kompetencje organów Lasów Państwowych i odwrotnie. Ustawa o lasach, podobnie zresztą jak ustawa o ochronie



przyrody, nie rozstrzyga, której kompetencji dać pierwszeństwo. Problem ten bez wątpienia wymaga bardziej szczegółowej analizy, która przekraczałaby ramy tego opracowania. Niemniej jednak można zaznaczyć, że szanse na rozwiązanie potencjalnych konfliktów kompetencyjnych należy upatrywać przede wszystkim we współpracy pomiędzy Lasami Państwowymi i organami ochrony przyrody. Wszak cel działania jest jeden.

Natomiast wskazując na płaszczyznę normatywną przychyliłbym się do stanowiska, iż pierwszeństwo należy dać kompetencjom organów ochrony przyrody, a to z tego względu, że prowadzona przez nie działalność i ich kompetencje obejmują szerszy zakres ochrony, niż tylko lasy. Jednak pociąga to za sobą również i odpowiedzialność tych organów.

5. WYKROCZENIA W ZAKRESIE SZKODNICTWA LEŚNEGO

Kolejną grupą przepisów, regulujących materię prawa leśnego, która znalazła się poza ustawą o lasach są wykroczenia przeciwko lasom. Co interesujące ustawa o lasach nie penalizuje nawet jednego czynu zabronionego i nie zawiera żadnych przepisów karnych. Z tego też względu uznać ją można za wyjątkowy akt prawny, gdyż w zasadzie prawodawca polski penalizuje w ustawach szczegółowych z zakresu prawa ochrony środowiska określone zachowania, które są szczególnie szkodliwe ze względu na dobro, jakie w danej ustawie jest chronione¹⁷. Regulacje dotyczące lasów zawarte są w rozdziale XIX kodeksu wykroczeń zatytułowanym „Szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe”.

Szczegółowa analiza poszczególnych wykroczeń wykrczałaby poza ramy tego opracowania. Niemniej jednak należy zauważyć, iż przedmiotem ochrony jest prawidłowa gospodarka leśna, polna i ogrodowa, a w konsekwencji środowisko na-

¹⁷ Zob. chociażby ustawa Prawo wodne, ustawa o ochronie zwierząt, ustawa o rybactwie śródlądowym, ustawa Prawo łowieckie itp.



turalne człowieka¹⁸. Zauważa się także, że „Obecnie przepisy rozdziału XIX nie różnicują ochrony ze względu na formę własności, a regulacje w nim zawarte w równym stopniu zapewniają ochronę wszystkim formom własności”¹⁹.

Z tymi poglądami należy się zgodzić i w konsekwencji docenić znaczenie regulacji karnoprawnej dla ochrony lasów. Zapewnia ona, przynajmniej w założeniu ustawodawcy, skuteczną ochronę lasów. W praktyce jednak ta ochrona nie jest wystarczająca.

Wreszcie do grupy regulacji materii prawa leśnego około ustawowej zaliczyć należy przepisy prawa cywilnego. Przy czym nie chodzi tu o stosowanie całego prawa cywilnego, które z pewnością dałoby się zastosować w swojej przeważającej części, o ile nie w całości. Zakres zainteresowania materią prawa cywilnego musi być zdeterminowany tymi kwestiami cywilistycznymi, których dotyczy ustawa o lasach. Ustawodawca w ustawie o lasach nie uniknął regulowania zagadnień przynależnych do prawa cywilnego, stąd też można wskazać, że i określone instytucje prawa cywilnego można objąć zakresem prawa leśnego. Jednak w odróżnieniu od poprzednio prowadzonych rozważań w wypadku prawa cywilnego o przynależności określonych jego instytucji także do prawa leśnego nie decyduje bezpośrednie odwołanie się w przepisie prawa cywilnego do pojęcia las, do ustawy o lasach, czy wreszcie użycie sformułowania „leśny”, gdyż takich przepisów w systemie polskiego prawa cywilnego po prostu nie ma. Niemniej jednak prawodawca polski w ustawie o lasach uregulował nieco odmiennie określone instytucje prawa cywilnego, stąd też w ramach tego opracowania i takie rozważania należy podjąć. Przy czym zaznaczyć należy, że opracowanie cywilnoprawnych zagadnień ustawy o lasach wymaga odrębnego i obszernego studium monograficznego. Stąd też nie

¹⁸ T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 197.

¹⁹ A. Michalska-Warias, [w:] T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2013, s. 567.



jest możliwe wyczerpanie tej problematyki w ramach tego opracowania.

6. CYWILNOPRAWNE ASPEKTY USTAWY O LASACH

Dostrzec można pięć takich obszarów, które zostały uregulowane w ustawie o lasach, a które mieszczą się w określonych instytucjach prawa cywilnego – własność i powiązane z nią kwestie korzystania z lasów, zagadnienie służebności, odpowiedzialność cywilnoprawna, zawieranie umów związanych z gospodarowaniem lasami i pozyskiwaniem runa leśnego i jego owoców i wreszcie podmiotowość prawna²⁰.

Ustawa o lasach odnosi się do kwestii własności już w art. 2, z którego wynika, iż jej przepisy mają zastosowanie do każdego lasu, niezależnie od tego, kto jest jego właścicielem. Z analizowanego punktu widzenia znaczenie ma jednak kwestia własności Skarbu Państwa. Jest ona bowiem odmiennie uregulowana, gdyż jest to własność publiczna²¹. Do koncepcji własności publicznej nawiązuje przywoływana już wyżej ustawa o zasobach.

W art. 39a ustawy o lasach prawodawca wprowadził regulacje dotyczące służebności przesyłu i służebności drogi koniecznej. Jednak w obu przypadkach regulacje te nie mają charakteru samodzielnego, choć w istotny sposób modyfikują rozwiązania przyjęte w kodeksie cywilnym²². Jednak art. 39a ustawy o lasach pozostaje w ścisłym związku z art. 305 ze zn. 1 kc do 305 ze zn. 4 kc, jak i z art. 145 kc. Modyfikacje w art. 39a ustawy o lasach dotyczą kwestii wynagrodzenia za ustanowienie tych ograniczonych praw rzeczowych, co nie ma znaczenia z analizowanego punktu widzenia, oraz dodatkowych obowiąz-

²⁰ W tym ostatnim zakresie chodzi o zagadnienia podmiotowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

²¹ Por. M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012.

²² Por. B. Rakoczy, *Służebność przesyłu według ustawy o lasach*, „Rejent” 2012, z. 7–8, s. 103–116



ków przedsiębiorcy przesyłowego. Te dodatkowe obowiązki, uwzględniające specyfikę lasów, które nie znalazły się w kc, dotyczą uwzględniania zasad gospodarki leśnej, oraz usuwania drzew, krzewów i gałęzi zagrażających prawidłowemu funkcjonowaniu urządzeń przesyłowych.

Ustawa o lasach reguluje też materię odpowiedzialności cywilnej²³. Art. 11 ustawy o lasach wprawdzie odsyła do kodeksu cywilnego, niemniej art. 12 wprowadza pewne modyfikacje modelu odpowiedzialności cywilnej z ustawy o lasach. W art. 11 ustawy o lasach prawodawca posłużył się pojęciem szkoda w lasach. Pojęcie to należy pojmować jako uszczerbek na dobrach prawem chronionych, który wystąpił wbrew woli poszkodowanego, przy czym owym dobrem chronionym jest las.

Problematyka służebności przesyłu i służebności drogi koniecznej jest szczególnie doniosła z praktycznego punktu widzenia. Ustawodawca uregulował kwestie tych dwóch rodzajów służebności w art. 39a ustawy o lasach, modyfikując je w istotny sposób względem modelu przyjętego w kodeksie cywilnym. Modyfikacja ta dotyczy przede wszystkim wynagrodzenia za ustanowienie służebności. Podczas, gdy model przyjęty w kodeksie cywilnym nie czyni z wynagrodzenia istotnego warunku służebności przesyłu²⁴, o tyle w ustawie o lasach przyjęto ustanawianie takiego wynagrodzenia elementem obowiązkowym. Kolejnym istotnym elementem różnicującym rozwiązania przyjęte w art. 39a ustawy o lasach w stosunku do rozwiązań w zakresie kodeksu cywilnego dotyczą obowiązków obciążających przedsiębiorcę przesyłowego. Ustawodawca nakładając na niego obowiązki jednocześnie determinuje treść służebności. Do obowiązków tych należy uwzględnianie zasad gospodarki leśnej, oraz usuwanie drzew, krzewów i gałęzi, zagrażających prawidłowemu korzystaniu z urządzeń przesyłowych.

²³ Zob. B. Rakoczy, *Odpowiedzialność cywilna w ustawie o lasach*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2010, s. 30–50.

²⁴ Por. B. Rakoczy, *Służebność przesyłu w praktyce*, wyd. 2, Warszawa 2012; R. Dzięczek, *Służebność przesyłu i roszczenia uzupełniające. Wzory wniosków i pozwów sądowych*. Przepisy, Warszawa 2013; M. Warciński, *Służebności gruntowe według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2013.



Materia umów, zajmująca w ustawie o lasach sporo miejsca, jest nieco rozproszona w tejże ustawie. Zagadnienie umów należy do materii prawa cywilnego. W piśmiennictwie z zakresu prawa cywilnego zauważa się, iż „Przez umowę rozumie się czynność prawną, której elementami koniecznymi są:

- a) uczestnictwo co najmniej dwóch stron, a więc także dwóch oświadczeń woli;
- b) złożenie zgodnego oświadczenia woli przez wszystkie strony co do mających nastąpić skutków prawnych”²⁵.

Problematyka umów obejmuje zbiór płodów runa leśnego, organizowanie wykonywania zadań gospodarczych w lesie, łącznie ze sprzedażą drewna i wreszcie gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa. Ustawodawca nie zawsze dostrzega to, że zawarcie umowy wymaga złożenia zgodnego oświadczenia woli obu stron. Widać to szczególnie w przypadku umów, w których jako strona został oznaczony nadleśniczy. Przecież stroną tychże umów jest Skarb Państwa, a nie nadleśniczy, który działa jedynie jako organ reprezentujący osobę prawną²⁶.

Wreszcie ostatnim zagadnieniem o charakterze cywilnoprawnym, regulowanym w ustawie o lasach, jest osobowość prawna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Cywilnoprawny status Lasów Państwowych jest określony w art. 32 ust. 1 ustawy o lasach. Przepis ten stanowi, iż „Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia”²⁷. Dla omawianej problematyki znacznie mają dwie kwestie, wynikające z tego przepisu. Po pierwsze prawodawca wyraźnie wskazuje, że Lasy Państwowe nie mają osobowości prawnej. Po drugie są uprawnione, a nawet zobowiązane do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Jako jednostka nieposiadająca osobo-

²⁵ J. Mojak, J. Widło, *Polskie prawo kontraktowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 30.

²⁶ Zob. B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 79.

²⁷ Bliżej kwestie te analizuje M. Tyburek, *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011, s. 146–173.



wości prawnej nie mogą występować samodzielnie w obrocie prawnym. Nie są one również jednostką, o której mowa w art. 33 „§ 1. Do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych”. Zatem jedynym podmiotem występującym w obrocie cywilnoprawnym jest i może być Skarb Państwa, który nabył tą osobowość na podstawie art. 33 kc.

7. PODSUMOWANIE

Reasumując należy zauważyć rozproszenie materii prawa leśnego nie tylko w różnych ustawach, ale nawet w różnych gałęziach prawa. Dominują oczywiście zagadnienia administracyjne, choć jak wynika z powyższej analizy niemałe znaczenie mają regulacje karnoprawne, czy nawet cywilnoprawne.

Rozproszenie to jest rezultatem przynależności określonych zagadnień do różnych obszarów regulacji. Ustawa o lasach nie tylko nie reguluje wszystkich prawnych aspektów związanych z lasami, ale wręcz nie może tego czynić. Powstaje jedynie pytanie, jak rozkładać akcenty, a przede wszystkim, któremu obszarowi regulacji i w jakim zakresie dawać pierwszeństwo. Na to pytanie może odpowiedzieć sobie jedynie prawodawca. W tym jednak miejscu można wskazać, że zmiany, jakie wprowadza do aktów „okołoleśnych” powinny być przemyślane i uwzględniać nie tylko zmieniany obszar (np. ochronę przyrody), ale też i przewidywać skutki tych zmian dla ustawy o lasach, która przecież była uchwalana i wchodziła w życie w określonych warunkach normatywnych, historycznych i wreszcie politycznych.

BIBLIOGRAFIA

- Bojarski T., *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
Dziczek R., *Służebność przesyłu i roszczenia uzupełniające. Wzory wniosków i pozwów sądowych. Przepisy*, Warszawa 2013.
Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012.



- Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013.
- Michalska-Warias A., [w:] T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Mojak J., Widło J., *Polskie prawo kontraktowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
- Müller T., Zwolak Z., *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998.
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
- Radecki W., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Rakoczy B., *O potrzebie zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony środowiska*, Studia Prawnicze KUL z 2009, z. 2–3.
- Rakoczy B., *Odpowiedzialność cywilna w ustawie o lasach*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., *Służebność przesyłu w praktyce*, Warszawa 2012.
- Rakoczy B., *Służebność przesyłu według ustawy o lasach*, Rejent z 2012, z. 7–8.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawa leśnego*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2010.
- Skocka M. J., Szczepański J., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Tyburek M., *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011.
- Warciański M., *Służebności gruntowe według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2013.

