

Bartosz Rakoczy

Ustawa o lasach

Komentarz

praktyczne komentarze

Bartosz Rakoczy

Ustawa o lasach

Komentarz

Warszawa 2011



LEX

a Wolters Kluwer business

Stan prawny na 1 października 2010 r.

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne:
Agnieszka Bąk

Skład, łamanie:
Zakład Usługowy PRIM

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2011

ISBN: 978-83-264-0657-7

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (22) 535 80 00, (22) 535 82 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

*Moim Synom Mikołajowi i Adamowi,
aby umieli kochać las*

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp.....	15
Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach	17
Rozdział 1. Przepisy ogólne	17
Art. 1 [Zakres przedmiotowy]	17
Art. 2 [Zastosowanie ustawy]	22
Art. 3 [Pojęcie lasu]	25
Art. 4 [Status Lasów Państwowych].....	28
Art. 5 [Nadzór nad gospodarką leśną]	36
Art. 5a [Powierzenie zadań]	40
Art. 6 [Słowniczek pojęć]	45
Rozdział 2. Gospodarka leśna	48
Art. 7 [Pojęcie gospodarki leśnej].....	48
Art. 8 [Zasady gospodarki leśnej].....	53
Art. 9 [Powszechna ochrona lasów]	55
Art. 10 [Obowiązki w przypadku wystąpienia organizmów szkodliwych].....	59
Art. 11 [Odpowiedzialność za powstanie szkody w lasach].....	62
Art. 12 [Wykonanie zastępcze].....	67
Art. 13 [Obowiązki właściciela lasu].....	72
Art. 13a [Obowiązki Lasów Państwowych].....	77
Art. 13b [Kompleksy promocyjne].....	79
Art. 14 [Powiększanie zasobów leśnych]	81
Art. 14a [Ocechowanie drewna].....	87

Rozdział 3. Lasy ochronne.....	90
Art. 15 [Pojęcie lasów ochronnych]	90
Art. 16 [Upoważnienie do wydania decyzji]	92
Art. 17 [Upoważnienie do wydania rozporządzenia]	94
 Rozdział 4. Plan urządzenia lasu.....	98
Art. 18 [Pojęcie planu urządzenia lasu]	98
Art. 19 [Obowiązek sporządzenia planu]	104
Art. 19a [Zezwolenie na wykonywanie planów].....	106
Art. 19b [Odesłanie do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej].....	110
Art. 20 [Obowiązki dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego].....	111
Art. 21 [Zakres podmiotowy planu urządzenia lasu].....	113
Art. 21a [Wykonywanie niektórych prac]	119
Art. 22 [Upoważnienie do wydania rozporządzenia]	120
Art. 23 [Zmiana planu urządzenia lasu].....	122
Art. 24 [Obowiązki właściciela lasu].....	124
Art. 25 [Upoważnienie do wydania rozporządzenia]	125
 Rozdział 5. Zasady udostępniania lasów	134
Art. 26 [Udostępnianie lasów].....	134
Art. 27 [Udostępnianie lasów Skarbu Państwa]	140
Art. 28 [Uprawnienia właściciela lasu].....	145
Art. 29 [Udostępnianie lasu dla ruchu pojazdów]	146
Art. 30 [Zakazy obowiązujące w lesie]	153
Art. 31 [Zadania Agencji Nieruchomości Rolnych]	155
 Rozdział 6. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.....	158
Art. 32 [Uprawnienia Lasów Państwowych w zakresie zarządzania mieniem].....	158
Art. 33 [Kompetencje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych].....	161
Art. 34 [Kompetencje dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych].....	163
Art. 35 [Kompetencje nadleśniczego]	165
Art. 35a [Uprawnienia pracowników Lasów Państwowych]	169
Art. 36 [Przekazanie własności na zalesienie].....	172

Rozdział 6a. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych.....	176
Art. 37 [Kompetencje kierownika jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych].....	176
Art. 38 [Sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa]	182
Art. 38a [Przeznaczenie nieruchomości na drogi krajowe].....	190
Art. 38b [Umowy z Agencją Nieruchomości Rolnych].....	195
Art. 38c [Zmiana przeznaczenia gruntów leśnych lub rolnych].....	197
Art. 38d [Oddawanie w użytkowanie wieczyste i w użytkowanie].....	199
Art. 38e [Zamiana]	202
Art. 39 [Wydzierżawienie lasów]	203
Art. 40 [Zadania Dyrektora Generalnego].....	206
Art. 40a [Sprzedaż nieruchomości zabudowanych i lokali mieszkalnych]	210
Art. 41 [Zaciąganie kredytów i pożyczek].....	218
Art. 42 [Tworzenie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa]	224
Art. 43 [Używanie nazwy „LASY PAŃSTWOWE” i pieczęci].....	227
Art. 44 [Kompetencje ministra].....	228
 Rozdział 7. Służba Leśna	229
Art. 45 [Zadania Służby Leśnej].....	229
Art. 46 [Pracownicy Służby Leśnej].....	230
Art. 46a [Uprawnienia pracowników Służby Leśnej]	233
Art. 47 [Powołanie Straży Leśnej].....	235
Art. 48 [Uprawnienia strażnika leśnego]	242
Art. 48a [Obowiązek współpracy z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych].....	243
Art. 49 [Uprawnienia ministra].....	244
 Rozdział 8. Gospodarka finansowa w Lasach Państwowych	248
Art. 50 [Podstawy gospodarki finansowej].....	248
Art. 51 [Rok obrachunkowy]	249
Art. 52 [Obowiązek sporządzenia raportu]	249
Art. 53 [Koszty utrzymania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz dyrekcji regionalnych Lasów Państwowych]	250
Art. 54 [Dotacje dla Lasów Państwowych]	250
Art. 55 [Dysponenci środków budżetowych]	252
Art. 56 [Tworzenie funduszu leśnego].....	252

Art. 57	[Środki funduszu leśnego]	254
Art. 58	[Przeznaczenie środków funduszu leśnego]	256
Art. 59	[Upoważnienie do wydania rozporządzenia]	259
Rozdział 9. (uchylony)		260
Rozdział 10. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe		260
Art. 67	[Zmiany w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska]	260
Art. 68	[Zmiany w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych]	260
Art. 69	[Zmiany w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych]	261
Art. 70	[Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych]	261
Art. 71	[Zmiany w ustawie o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa]	261
Art. 72	[Zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych]	262
Art. 73	[Zmiany w ustawie o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim]	262
Art. 74	[Lasy pozostające w zarządzie]	262
Art. 75	[Status okręgowych zarządów lasów]	263
Art. 76	[Przejście praw i obowiązków]	264
Art. 77	[Status lasów ochronnych]	264
Art. 78	[Sprawy wszczęte przed wejściem ustawy w życie]	264
Art. 79	[Obowiązki dyrektorów regionalnych]	265
Art. 80	(uchylony)	265
Art. 81	[Derogacja]	266
Art. 82	[Wejście ustawy w życie]	266
Bibliografia		267
Wykaz aktów prawnych		271

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
- p.r.d. – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.)
- rozporządzenie
przetargowe – rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 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 – rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 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 z późn. zm.)
- ws. cechowania
- rozporządzenie – rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 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)
- ws. lasów
ochronnych
- rozporządzenie – rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 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)
- ws. nabycia
lasów
- rozporządzenie – rozporządzenie Ministra Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 9 kwietnia 1998 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. Nr 52, poz. 327 z późn. zm.)
- ws. sprzedaży
lokali
- rozporządzenie – rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 stycznia 2003 r. w sprawie stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej (Dz. U. Nr 11, poz. 123)
- ws. stanowisk

- rozporządzenie ws. tablic – rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie określenia wzoru znaku zakazu wstępu do lasu oraz zasad jego umieszczania (Dz. U. Nr 11, poz. 39)
- rozporządzenie ws. współpracy – rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 15 września 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Lasów Państwowych z Policją (Dz. U. Nr 78, poz. 397)
- rozporządzenie ws. zbioru płodów runa leśnego – rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych (Dz. U. z 1999 r. Nr 6, poz. 42 z późn. zm.)
- u.d.p. – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
- u.g.n.r. – ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.)
- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.)
- u.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.)

- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- ustawa drogowa – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm.)
- ustawa o lasach – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.)
- ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich – ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.)
- u.z.i.w. – ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 648 z późn. zm.)

Inne

- LEX – System Informacji Prawnej LEX
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy Seria A
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Na rynku wydawniczym odczuwa się brak specjalistycznej literatury prawniczej dotyczącej prawa leśnego i ustawy o lasach. Ustawa o lasach doczekała się jednego komentarza, ale za to znakomitego, autorstwa W. Radeckiego¹. Zagadnienia z zakresu prawa leśnego fragmentarycznie są również omawiane w podręcznikach z zakresu prawa ochrony środowiska, a także w opracowaniach dotyczących obrotu nieruchomościami, jednak znikoma liczba takich publikacji, brak opracowań kompleksowo odnoszących się do ustawy o lasach świadczy o małym zainteresowaniu doktryny tą problematyką. Z drugiej jednak strony można zaobserwować wzrastającą świadomość dotyczącą lasów i potrzeby ich ochrony, a także zwiększające się zapotrzebowanie na rekreację i wypoczynek, co w konsekwencji zwiększa popyt na wykorzystywanie lasów na te cele. Brak opracowań dotyczących ustawy o lasach i małe zainteresowanie doktryny tym tematem skłania do opracowania komentarza, a także do przygotowania opracowań monograficznych.

Niniejszy komentarz został przygotowany w tradycyjny sposób przewidziany dla tego typu publikacji, a polegający na wyjaśnianiu znaczenia poszczególnych przepisów. W. Radecki w komentarzu w sposób wyczerpujący dokonał analizy zagadnień związanych nie tylko z prawną ochroną lasów, ale także tzw. leśnego prawa karnego. Niniejszy komentarz stawia sobie za cel wyeksponowanie, oprócz wątków związanych z ochroną lasów, zagadnień cywilistycznych związanych z pojęciem lasu, własnością lasów, obrotem nieruchomościami i innymi gruntami, umowami re-

¹ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2008.

gulowanymi w ustawie – Prawo leśne, innymi czynnościami prawnymi, a także statusem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. W komentarzu zawarto też propozycje zmian w ustawie o lasach właśnie jeśli chodzi o elementy cywilnoprawne. Drugim wątkiem, który jest podejmowany w komentarzu, a ma podstawowe znaczenie, jest wątek związany z ochroną lasów jako wartości przyrodniczych. Las bowiem należy do wartości przyrodniczych objętych ochroną w ramach prawa ochrony środowiska i chociaż pojęcie lasu nie występuje w definicji środowiska, to pozostaje jednak poza sporem zaliczanie lasów do elementów przyrodniczych. Ustawa o lasach ma bowiem za zadanie regulowanie nie tylko własności lasów, ale przede wszystkim regulowanie instrumentów służących ochronie lasów.

Trzecim wątkiem występującym w komentarzu jest gospodarcze wykorzystanie lasów w ramach gospodarstw leśnych. Gospodarcze wykorzystanie lasów oraz potrzeby związane z ich ochroną powinny być postrzegane w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju, na co również w komentarzu zwraca się uwagę. Komentarz adresowany jest zarówno do teoretyków, jak i do praktyków. Może być pomocny naukowcom zajmującym się prawem leśnym, a także studentom oraz notariuszom, radcom prawnym, adwokatom, sędziom i prokuratorom.

W komentarzu uwzględniono też orzecznictwo oraz nieliczne w tej materii poglądy doktryny.

prof. Bartosz Rakoczy

USTAWA

z dnia 28 września 1991 r.

o lasach

(tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435; zm.: Dz. U. z 2005 r. Nr 157, poz. 1315, Nr 167, poz. 1399, Nr 175, poz. 1460 i 1462; z 2006 r. Nr 227, poz. 1658, Nr 245, poz. 1775; z 2007 r. Nr 59, poz. 405, Nr 64, poz. 427, Nr 181, poz. 1286; z 2008 r. Nr 163, poz. 1011, Nr 199, poz. 1227; z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 42, poz. 340, Nr 69, poz. 595, Nr 92, poz. 753, Nr 157, poz. 1241; z 2010 r. Nr 96, poz. 620, Nr 143, poz. 963)

Rozdział 1

PRZEPISY OGÓLNE

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową.

1. Komentowany przepis ustawy o lasach określa jej zakres obowiązywania. Co istotne, ustawodawca nie odwołał się w tym przepisie do kryterium podmiotowego, ale do kryterium przedmiotowego. Elementy podmiotowe zostały uregulowane w art. 2 ustawy o lasach.

Jak wynika z omawianego przepisu, ustawa o lasach reguluje przede wszystkim zasady, przy czym chodzi tu o zasady zachowywania, ochrony i powiększania zasobów leśnych, a także zasady gospodarki leśnej. Ustawodawca wiąże te zasady z innymi elementami środowiska oraz z gospodarką narodową. W doktrynie podniesiono, że: „Art. 1 ustawy o lasach określa przedmiot regulacji prawnej jako:

- zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych,
- zasady gospodarki leśnej”².

W. Radecki w związku z taką konstrukcją omawianego przepisu zgłosił też wątpliwość co do prawidłowości zredagowania art. 1 ustawy o lasach. Autor ten wskazuje: „Sformułowanie to jest jawnie wadliwe z punktu widzenia logiki, ponieważ z definicji ustawowej zamieszczonej w art. 6 ust. 1 pkt 1 [ustawy o lasach – przyp. B.R.] wiemy, że gospodarka leśna obejmuje też utrzymanie (tj. zachowanie) i powiększanie zasobów leśnych, ale sensu art. 1 można się dopatrywać *primo*, we wskazaniu, że na pierwszym miejscu znajduje się zachowanie, ochrona i powiększanie zasobów leśnych, *secundo*, w zaakcentowaniu, że muszą być uwzględniane związki lasów z innymi elementami środowiska i gospodarką narodową”³.

Stanowisko W. Radeckiego, tak co do pierwszej, jak i co do drugiej kwestii należy uznać za słuszne. Wskazuje on bowiem najpierw na wadliwość redakcyjną przepisu, a następnie formułuje wnioski dotyczące znaczenia art. 1 ustawy o lasach, w szczególności gdy chodzi o kolejność wymienionych w tym przepisie zasad. Pogląd W. Radeckiego i dokonany przez niego podział przedmiotu regulacji aktu normatywnego na dwie grupy, o czym była mowa wyżej, stanowić może punkt wyjścia do dalszych rozważań.

Przede wszystkim w konstrukcji art. 1 ustawy o lasach można dopatrywać się dwóch podstawowych celów, jakie ustawodawca chce osiągnąć. Po pierwsze celem tym jest szeroko rozumiana funkcja ochronna i prewencyjna, na którą składają się i zachowywanie lasów, i ich ochrona, i powiększanie zasobów leśnych. Po drugie ustawodawca wskazuje

² W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 23.

³ *Ibidem*.

także na gospodarcze znaczenie lasów. W istocie tak skonstruowany art. 1 ustawy o lasach dotyczy dwóch kwestii – ochrony lasów i gospodarki leśnej jako elementu gospodarki. Jednocześnie przepis ten można odczytywać jako wskazanie dwóch podstawowych wartości, które ustawodawca chroni w tym akcie prawnym.

Istotne znaczenie ma odwołanie się przez prawodawcę do powiązania tych wartości z innymi elementami środowiska i do ich powiązania z gospodarką narodową. Tego typu zabieg legislacyjny jest rzadko stosowany przez ustawodawcę. Można jednak zauważyć, że związek z innymi elementami środowiska dotyczy przede wszystkim funkcji ochronnej i prewencyjnej, a powiązanie z gospodarką narodową – funkcji gospodarczej.

Szczególnie istotne jest wskazanie przez prawodawcę na powiązanie funkcji ochronnej i prewencyjnej, wyrażonej w art. 1 ustawy o lasach, z innymi elementami środowiska. Ustawodawca wyraźnie nawiązuje tu do zasady kompleksowości, wyrażonej w art. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴. Przepis ten stanowi: „Ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów”.

K. Gruszecki zauważa, że „zarówno działania mające na celu określenie prawnych podstaw ochrony środowiska, jak i działania podejmowane już w celu realizacji ochrony jednego lub kilku obiektów przyrodniczych powinny być prowadzone tak, aby ochrona jednego elementu nie była wykonywana kosztem innych czy też nie wywierała na nie nawet w sposób pośredni negatywnego wpływu. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że ochrona środowiska i jego konkretnych elementów prowadzona w oderwaniu od większej całości, w której konkretny element funkcjonuje, nie może przynieść na dłuższą metę pozytywnych efektów”⁵. Podkreśla się także, że „punktem wyjścia zasady kompleksowości jest traktowanie środowiska jako jednej całości (...). Dla ochrony środowiska mają znaczenie nie tylko jego poszczególne elementy, ale całość”⁶.

⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

⁵ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 45.

⁶ J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 51.

W takim zestawieniu wartości chronionych tym aktem prawnym dopatrywać się należy dążenia przez prawodawcę do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju⁷. Zasada ta została wyrażona w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸ Przepis ten stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Ideę zasady zrównoważonego rozwoju wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05⁹, w uzasadnieniu którego wskazał: „Władze publiczne są bowiem przede wszystkim zobowiązane do «prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom» (art. 74 ust. 1). Sformułowanie to ma charakter typowy dla określenia zadań (zasad polityki) państwa, nie rodzi natomiast bezpośrednio jakichkolwiek praw podmiotowych po stronie jednostki. Pojęcie «bezpieczeństwo ekologiczne» należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów «bezpieczeństwa ekologicznego», ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (por. J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 24 i nast.). W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne

⁷ Z najnowszej literatury zob. m.in. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁹ OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”.

Podobne stanowisko zaprezentował WSA w Gorzowie Wlkp., który w tezie do wyroku z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08¹⁰ zauważył, że: „Zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posilkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa ale z drugiej zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych stosując zasadę zrównoważonego rozwoju”.

Ideę zrównoważonego rozwoju, polegającą na wyważeniu potrzeb ochrony lasów i ich gospodarczego wykorzystania, ustawodawca stara się realizować już w określeniu przedmiotu regulacji ustawy o lasach. Oczywiście konkretyzacji służą rozwiązania szczegółowe. Natomiast z tego punktu widzenia art. 1 ustawy o lasach powinien być przede wszystkim wykorzystywany w procesie wykładni, jako dyrektywa wykładni w kontekście zrównoważonego rozwoju. Zatem sens ustawy o lasach sprowadza się do wyważania sprzecznych wartości i ich godzenia ze sobą w duchu zrównoważonego rozwoju.

2. Zauważyć trzeba, że przedmiotem regulacji ustawy o lasach jest las. Ustawodawca nie stawia sobie jedynie celów ochronnych ani jedynie celów gospodarczych, choć te kwestie są najważniejsze. Akt prawny nie ma tytułu „o ochronie lasów” czy też „o gospodarce leśnej” albo „o gospodarowaniu lasami”. Akt prawny ma na celu kompleksowe uregulowanie problematyki lasów w prawie polskim. Oczywiście ustawodawca nie osiągnął zamierzonego celu w pełnym zakresie, ponieważ ustawa o lasach nie funkcjonuje i nie może funkcjonować poza innymi aktami praw-

¹⁰ LEX nr 526352.

nymi, do których nawet sama odsyła. Ustawy o lasach nie da się w pełni zakwalifikować do prawa ochrony środowiska, choć elementy ochronne są najistotniejsze. Stanowiąc może jednak gałąź prawa w znaczeniu kompleksowej gałęzi prawa. „Podstawą ich wyróżnienia bywa przedmiot regulacji”¹¹. S. Wronkowska wskazuje na cechę takich kompleksowych gałęzi prawa, jaką jest wykorzystywanie różnych metod regulacji – administracyjnej, cywilnej, a nawet karnej¹².

Art. 2. [Zastosowanie ustawy]

Przepisy ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności.

1. Artykuł 2 ustawy o lasach zawiera istotną regulację, zarówno z punktu widzenia prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Odnosi się bowiem do kwestii własności, która w ustawie o lasach jest regulowana szeroko i to nie tylko w kontekście własności Skarbu Państwa czy też innych podmiotów publicznoprawnych. Odmienny pogląd zdaje się prezentować S. Rudnicki, który uważa, że „jest to regulacja prawa administracyjnego”¹³.

W. Radecki zauważa, że „art. 2 daje wyraz jednemu z najważniejszych założeń ustawy, według którego leśnictwo jest jedno, niezależnie od tego, czyją własnością jest las. Ustawodawca odszedł od tradycji odrębnego uregulowania problematyki lasów państwowych i niepaństwowych”¹⁴. W takim ujęciu problemu widać wyraźnie uwzględnienie elementów publicznoprawnych. Tylko bowiem z tego punktu widzenia należy oceniać trafność działania prawodawcy. Funkcja ochronna ustawy o lasach wymaga wręcz, aby traktować lasy jednolicie. Wynika to z konieczności za-

¹¹ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, wyd. 3, Poznań 2005, s. 117.

¹² Zob. m.in. W. Radecki, *Ochrona lasów w prawie karnym*, Palestra 1978, z. 3, s. 18–31.

¹³ S. Rudnicki (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, wyd. 5, Warszawa 2009, s. 189.

¹⁴ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 24.

pewnienia takich samych standardów ochronnych. W tym wypadku ustawodawca daje pierwszeństwo dobru, jakim jest ochrona lasów. Zakłada bowiem – i słusznie – że nie można pozostawić sposobu gospodarowania lasem jedynie swobodnemu uznaniu właściciela i w tym celu nakłada na niego określone obowiązki, o których będzie mowa niżej. Za istotne uznaje też zachowanie jednolitości jeśli chodzi o standardy ochronne. Z tych też powodów prawodawca odrywa zakres i sposób ochrony lasów od aspektów związanych z prawem własności.

Nie oznacza to jednak, że w ustawie o lasach nie można dostrzec różnic, jakie występują w ustawie w zależności od tego, kto jest właścicielem lasu. Inaczej regulowane są kwestie ochrony lasów państwowych, a inaczej ochrona lasów niebędących własnością Skarbu Państwa¹⁵. Rozróżnienie to wynika z konstytucyjnej zasady proporcjonalności i konstytucyjnych podstaw prawa własności. Jak stanowi art. 21 Konstytucji RP:

1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Z kolei art. 64 Konstytucji RP stanowi, że:

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Przy analizie ograniczeń nakładanych przez prawodawcę na właścicieli nieruchomości, szczególnie niebędących przedmiotem własności Skarbu Państwa, należy uwzględnić też zasadę proporcjonalności, wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demo-

¹⁵ Dotyczy to chociażby regulacji prawnych funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Lasy Państwowe i nakładanych na ten podmiot obowiązków.

kratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

2. Z analizowanego przepisu wynika, że ustawa ma zastosowanie do każdego lasu. Oznacza to, że co do zasady każdy przepis ustawy będzie miał zastosowanie do każdego lasu, niezależnie od osoby właściciela. W konsekwencji można przyjąć domniemanie, że dana regulacja będzie miała zastosowanie do każdego lasu, niezależnie od osoby właściciela, chyba że co innego wynika wyraźnie z ustawy. Zatem na przyjęcie odmiennego rozwiązania wobec lasów będących przedmiotem własności Skarbu Państwa i wobec innych lasów konieczne jest istnienie stosownej normy prawnej.

3. Jak już wyżej wskazano, problematyka regulowana w art. 2 ustawy o lasach dotyczy i elementów publicznoprawnych, i elementów prywatnoprawnych. Wyżej wskazano publicznoprawne aspekty występujące w komentowanym przepisie. Dotyczą one łącznego traktowania wszystkich lasów, niezależnie od formy własności. Na uwadze trzeba jednak mieć też prywatnoprawne elementy występujące w art. 2 ustawy o lasach, które dotyczą przede wszystkim prawa własności.

Ustawodawca w komentowanym przepisie używa zwrotu „forma własności”. Zwrot ten nie jest zbyt fortunny. Sugeruje on bowiem, *prima facie*, że istnieje forma prawa własności i ta forma może być zróżnicowana. W teorii prawa wyróżnia się rodzaje własności¹⁶. Mówi się też o rodzajach własności, ale nie o jej formach. S. Rudnicki wskazuje, że: „Pod względem funkcjonalnym wyróżnia się własność publiczną podmiotów prawa publicznego przeznaczoną na zaspokajanie potrzeb infrastruktury społecznej (publicznych) i własność prywatną podmiotów prawa cywilnego nakierowaną na zaspokajanie potrzeb właściciela”¹⁷.

W komentowanym przepisie chodzi konkretnie i jedynie o osobę właściciela, ponieważ ona determinuje charakter nieruchomości. Wskazując bowiem na brak różnic w formie własności, ustawodawca ma na myśli

¹⁶ S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 19.

¹⁷ *Ibidem*.

osobę właściciela. Najważniejszy bowiem podział ze względu na prawo własności, jaki występuje w ustawie o lasach, to podział według osoby właściciela. Wyraźnie bowiem można odróżnić regulacje dotyczące lasów będących lasami Skarbu Państwa od lasów niebędących lasami Skarbu Państwa. W. Radecki za te drugie uznaje „lasy stanowiące własność osób fizycznych, wspólnot gruntowych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych, kółek rolniczych, związków wyznaniowych i organizacji społecznych”¹⁸. Autor ten nie wymienia w tym gronie lasów jednostek samorządu terytorialnego. Takiej sytuacji nie można jednak wykluczyć¹⁹. Z całą pewnością prawo własności jednostek samorządu terytorialnego nie jest własnością Skarbu Państwa. Z drugiej natomiast strony jest to bez wątpienia własność publiczna, tak samo jak własność Skarbu Państwa. Jednak lasy jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na ich publicznoprawny charakter, traktować należy w świetle ustawy o lasach jak inne lasy niebędące własnością Skarbu Państwa. Tylko bowiem w stosunku do Skarbu Państwa można odnaleźć w ustawie o lasach odrębne regulacje, a nie w stosunku do wszystkich lasów należących do podmiotów publicznych²⁰.

Odrębnym problemem jest to, jaki jest status prawny lasu z punktu widzenia prawa rzeczowego, ale rozważania te zostaną podjęte przy okazji analizy art. 3 ustawy o lasach.

Art. 3. [Pojęcie lasu]

Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:**
 - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub**
 - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo**
 - c) wpisany do rejestru zabytków;**

¹⁸ W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 24.

¹⁹ Na przykład nabycie własności w drodze spadkobrania.

²⁰ Na przykład status Państwowego Gospodarstwa Lasy Państwowe, ale już nie samorządowych osób prawnych czy samorządowych jednostek organizacyjnych.

- 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.**

1. W komentowanym przepisie zawarta jest tylko jedna definicja – definicja lasu, choć słowniczek ustawowy zawarty jest w art. 6 ustawy o lasach. Pojęcie lasu zdefiniowane w art. 3 ustawy o lasach jest najistotniejszym pojęciem w ustawie o lasach. Wokół tego pojęcia koncentrują się regulacje prawne całej ustawy. „Trafne zdefiniowanie lasu jest problemem złożonym, uzależnionym od wielu czynników. Inne znaczenie ma las w ujęciu prywatnego gospodarstwa leśnego i inne w przypadku gospodarstwa leśnego stanowiącego własność publiczną”²¹.

Artykuł 2 ustawy o lasach należy raczej zakwalifikować nie tyle jako przepis zawierający słowniczek ustawowy, ale jako przepis doprecyzowujący zakres przedmiotowy aktu normatywnego, przecież jest to ustawa o lasach. Zatem pojęcie lasu jest bardzo ważne z punktu widzenia regulacji aktu prawnego.

2. Pojęcia lasu nie należy utożsamiać z pojęciem nieruchomości grunтовой czy też gruntu leśnego. Są to bowiem różne pojęcia. Punktem wyjścia jest wskazanie przez prawodawcę, że las jest gruntem. Dalej pojęcie lasu obejmuje dwa elementy wymienione w pkt 1 i 2. Pierwszy element jest związany z określoną powierzchnią. Ustawodawca bowiem wyrażnie wskazuje, że lasem jest określony grunt, który ma powierzchnię co najmniej 0,10 ha. Drugi element dotyczy związku tego gruntu z gospodarką leśną, względnie wykorzystywania dla potrzeb gospodarki leśnej: budynków i budowli, urządzeń melioracji wodnych, linii podziału przestrzennego lasu, dróg leśnych, terenów pod liniami energetycznymi, szkółek leśnych, miejsc składowania drewna, a także wykorzystywanych na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

²¹ M. Geszprych, *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2008, nr 3–4, s. 118.

W. Radecki zauważa, że ustawa o lasach wprowadza cztery kryteria uznawania danego gruntu za las. Pierwszym kryterium zdaniem tego Autora jest kryterium przyrodnicze: „pokrycie roślinnością leśną (uprawami leśnymi), na którą składają się drzewa i krzewy oraz runo leśne, przy czym przejściowe pozbawienie roślinności leśnej nie pozbawia gruntu cechy lasu, jeśli spełnione są pozostałe kryteria, 2) kryterium przestrzenne – zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha, 3) kryterium przeznaczenia – do produkcji leśnej, chyba że chodzi o lasy w rezerwatach przyrody i w parkach narodowych bądź wpisane do rejestru zabytków, które z istoty swej nie są przeznaczone do produkcji leśnej, 4) kryterium związku z gospodarką leśną”²².

3. Podstawowym elementem definicji lasu jest odwołanie się do pojęcia gruntu. Pojęcie to należy odróżniać od pojęcia nieruchomości. Grunt bowiem oznacza fragment powierzchni ziemi w znaczeniu trójwymiarowym, który stanowi przedmiot określonych stosunków prawnych bądź to prawa prywatnego, bądź to prawa publicznego²³. Powstaje zatem pytanie, jak ma się pojęcie lasu do pojęcia nieruchomości, a w konsekwencji do zagadnień związanych z obrotem nieruchomościami?

Jak stanowi art. 46 k.c.:

§ 1. 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.

§ 2. Prowadzenie ksiąg wieczystych regulują odrębne przepisy.

Podstawowym elementem pojęcia nieruchomości jest także pojęcie gruntu. W tym zakresie obie te definicje są zbieżne.

M.A. Zalewski formułuje pogląd, że pojęcie lasu nie jest kategorią cywilnoprawną²⁴. Autor ten uzasadnia swój pogląd tym, że ustawodawca cał-

²² W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 25.

²³ J. Piątoski, *Zakres i wykonywanie własności nieruchomości (w:) System prawa cywilnego*, red. nac. W. Czachórski, t. 2, *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. tomu J. Ignatowicz, Ossolineum 1977, s. 108–109.

²⁴ M.A. Zalewski, *Przeniesienie własności lasu (w:) Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski, A. Zieliński, Kluczbork 2002, s. 190.

kowiec abstrahuje od pojęcia własności. Z kolei dla skonstruowania pojęcia lasu odwołuje się do powierzchni, cech przyrodniczych, przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania²⁵. Dalej Autor ten konstatuje, że pojęcie lasu jest całkowicie niezależne i oderwane od pojęcia nieruchomości gruntowej²⁶. Podsumowując swoje wywody, M.A. Zalewski zauważa: „W konsekwencji uznać należy, że pojęcie własności lasu nie jest ściśle i jest w istocie pewnym skrótem myślowym, który odnosi się do szczególnego przypadku stosunków prawa własności, których przedmiotem są:

- 1) nieruchomości leśne, to jest nieruchomości gruntowe spełniające równocześnie ustawowe przesłanki uznania za las,
- 2) nieruchomości, w skład których wchodzi las, to jest nieruchomości, w przypadku których jedynie pewna część gruntu spełnia przesłanki uznania za las, przy czym:
 - b) grunty te są wydzielone geodezyjnie w odrębną działkę,
 - c) grunty te nie stanowią oddzielnej działki ewidencyjnej”²⁷.

Art. 4. [Status Lasów Państwowych]

1. Lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwane dalej „Lasami Państwowymi”.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do lasów:

- 1) będących w zarządzie parków narodowych;
- 2) wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- 3) będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów.

3. W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość.

4. Nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska.

²⁵ M.A. Zalewski, *Przeniesienie własności lasu (w:) Prawo rolne...*, s. 190.

²⁶ *Ibidem*, s. 191.

²⁷ *Ibidem*, s. 191–192.