

PRAWO LEŚNE W PRAKTYCE

Jan Chmielewski



Wolters Kluwer

PRAWO LEŚNE W PRAKTYCE

Jan Chmielewski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2020

Stan prawny na 1 września 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Joanna Kielin-Maziarz, prof. ALK

Wydawca

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Sylvia Wiśniewska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-688-0

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Przedmowa	11
Rozdział 1	
Lasy jako rzeczy i dobra publiczne	13
Rozdział 2	
Las – pojęcie i definicje	19
2.1. Las jako kategoria prawna	21
Rozdział 3	
Podstawowe funkcje lasów	29
Rozdział 4	
Zarys historii prawodawstwa leśnego	33
4.1. Początki leśnictwa i prawodawstwa leśnego w Polsce	33
4.2. Prawodawstwo leśne w II Rzeczypospolitej	35
4.3. Prawodawstwo leśne w latach 1945–1991	40
4.4. Prawodawstwo leśne III Rzeczypospolitej	47
Rozdział 5	
Prawo leśne jako gałąź prawa	49
Rozdział 6	
Źródła prawa leśnego	55
6.1. Konstytucja RP	57

6.2. Ustawy	67
6.2.1. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych	69
6.2.2. Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju	72
6.2.3. Ustawa o podatku leśnym	74
6.3. Rozporządzenia	77
6.4. Akty prawa miejscowego	80
6.5. Wewnętrzne akty normatywne	83
6.5.1. Plan urządzenia lasu	84
6.5.2. Uproszczony plan urządzenia lasu	90

Rozdział 7

Zasady prawa leśnego i gospodarki leśnej	97
7.1. Zasady prawa	97
7.2. Zasady prawa w ustawie o lasach	99
7.2.1. Zasada powszechnej ochrony lasów	99
7.2.2. Zasada trwałego utrzymywania lasów	102
7.2.3. Zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów	108
7.2.4. Zasada powiększania zasobów leśnych	113
7.2.5. Zasada jedności leśnictwa	116
7.2.6. Zasada planowości	117
7.2.7. Zasada kompleksowej ochrony lasów	119
7.2.8. Zasada powszechnego dostępu do lasów	121

Rozdział 8

Kategorie (rodzaje) lasów	131
8.1. Kategorie (rodzaje) lasów w ustawie o lasach	132
8.1.1. Lasy ochronne (lasy szczególnie chronione)	132
8.1.2. Leśne kompleksy promocyjne	136
8.1.3. Lasy objęte szczególnym reżimem ochronnym	137
8.1.3.1. Lasy a formy ochrony obszarowej	138
8.1.3.2. Lasy a formy ochrony obiektowej oraz ochrona gatunków	148
8.1.4. Lasy publiczne i lasy prywatne	150

Rozdział 9

Organizacja i kompetencje administracji leśnej	159
9.1. Minister właściwy do spraw środowiska	162
9.2. Starosta	166
9.3. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe	169
9.3.1. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych	173
9.3.2. Dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych	174
9.3.3. Nadleśniczy	176
9.3.4. Inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej	177
9.3.5. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych	178
9.3.5.1. Gospodarowanie nieruchomościami leśnymi	179
9.3.5.2. Sprzedaż nieruchomości przez Lasy Państwowe	187
9.3.5.3. Kredyty i pożyczki	189
9.3.5.4. Spółki	190
9.3.6. Gospodarka finansowa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	190
9.4. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska	193
9.5. Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej	196
9.6. Pozostałe podmioty i jednostki organizacyjne	197
9.7. Zrzeszenia leśne oraz wspólnoty leśno-gruntowe	200

Rozdział 10

Służba leśna	203
10.1. Uprawnienia i obowiązki Służby Leśnej	205
10.2. Straż Leśna	207
10.2.1. Struktura i kompetencje Straży Leśnej	208

Rozdział 11

Odpowiedzialność w ustawie o lasach	219
11.1. Odpowiedzialność karna	223
11.1.1. Przestępstwa określone w Kodeksie karnym	223

11.1.2. Wykroczenia określone w Kodeksie wykroczeń	227
11.2. Odpowiedzialność cywilna	233
11.3. Odpowiedzialność administracyjna	237
Bibliografia	245
Orzecznictwo	255

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | |
|----------------|--|
| k.c. | – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.) |
| k.k. | – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.) |
| Konstytucja RP | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1992 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.) |
| k.p.a. | – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) |
| k.w. | – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.) |
| p.g.k. | – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.) |
| p.o.ś. | – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.) |
| p.p.s.a. | – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) |
| p.z.p. | – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.) |
| r.u.p. | – rozporządzenie Rady Ministrów z 4.02.2020 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień przez policjantów (Dz.U. z 2020 r. poz. 192) |
| u.l. | – ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2020 r. poz. 6 ze zm.) |
| u.o.g.r.l. | – ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161) |

u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55)
u.p.l.	– ustawa z 30.10.2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.)
u.z.s.z.n.	– ustawa z 6.07.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1235)

Inne

B.I.L.P.	– Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych
DGLP	– Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
GDOŚ	– Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
IBL	– Instytut Badawczy Leśnictwa
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OOS	– specjalne obszary ochrony siedlisk
OOŚ	– ocena oddziaływania na środowisko
OSO	– obszar specjalnej ochrony ptaków
OZW	– obszary mające znaczenie dla Wspólnoty
PGL LP	– Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
PKWN	– Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

PRZEDMOWA

Opracowanie zostało w całości poświęcone podstawom normatywnym leśnictwa – jednej z bardziej istotnych gałęzi gospodarki narodowej. Omówiono w nim m.in. historię prawodawstwa leśnego w Polsce, źródła i zasady prawa leśnego, możliwe do wyodrębnienia kategorie (rodzaje) lasów, organizację i kompetencje administracji leśnej czy zasady odpowiedzialności w prawie leśnym.

Książka została napisana nie tylko z myślą o studentach kierunków prawnych, administracyjnych, pracownikach organów administracji publicznej czy sędziach sądów administracyjnych. Jej adresatami są ponadto studenci leśnictwa i nauk przyrodniczych, pracownicy Lasów Państwowych, właściciele lasów prywatnych, w tym osoby fizyczne, gospodarujący na małopowierzchniowych gruntach leśnych, słowem – wszyscy, którym lasy są z różnych przyczyn bliskie. To, co może wydawać się oczywiste dla praktyków lub teoretyków prawa, nie musi takie być dla osób, które na co dzień nie obcuja z tekstami ustaw oraz normami prawnymi. Dlatego też zagadnienia prawa leśnego ukazano na tle podstawowych pojęć oraz instytucji, zwłaszcza teorii prawa i prawa administracyjnego, mając na uwadze także praktyczne aspekty funkcjonowania regulacji leśnych.

W publikacji uwzględniono aktualną literaturę oraz orzecznictwo z zakresu prawa leśnego. Rozważania dopełniają analizy i poglądy formułowane w klasycznych opracowaniach z dziedziny nauk leśnych.

Rozdział 1

LASY JAKO RZECZY I DOBRA PUBLICZNE

Lasy należą do dóbr (zasobów), które mogą być i są użytkowane wspólnie. W prawie administracyjnym, do którego zaliczamy regulacje leśne, tego rodzaju dobra są określane mianem rzeczy publicznych. Nauka prawa administracyjnego definiuje rzecz publiczną (dobro publiczne) jako określony przedmiot materialny lub niematerialny, o charakterze publicznoprawnym, będący we władaniu jednostki organizacyjnej władzy publicznej. Przedmiot ten jest zorientowany na realizację zadań tej władzy w celu publicznym, a więc uzasadnionym interesem publicznym oraz publicznym prawem podmiotowym przejawiającym się w możliwości korzystania z rzeczy powszechnie i w sposób szczególny (wymagający pozwolenia), a także podlegający określonym czynnościom w zakresie gospodarowania w sensie rozporządzającym i nierozporządzającym¹.

Rozumiane w powyższy sposób rzeczy publiczne podlegają różnym typologiom wyodrębnianym za pomocą zróżnicowanych kryteriów podziału. Uwzględniając sposób powstania rzeczy publicznej, można wskazać na rzeczy będące wytworem natury oraz działalności człowieka. Biorąc pod uwagę kryterium opłat za korzystanie z nich, wyróżnia się rzeczy, z których korzysta się nieodpłatnie, oraz rzeczy, za których korzystanie należy uiszczać opłaty. Kierując się zakresem dostępności, nauka prawa administracyjnego dzieli rzeczy publiczne na powszechnie i bezwzględnie dostępne każdej osobie oraz rzeczy publiczne dostępne

¹ L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013, s. 303.

warunkowo. Jest wreszcie podział rzeczy publicznych uwzględniający wpływ ich wykorzystania na realizację celów publicznych; w tym ujęciu rzeczy publiczne mogą służyć realizacji celów publicznych w sposób pośredni bądź bezpośredni².

Prezentowana typologia rzeczy publicznych jest konwencjonalna i opiera się na modelowych dystynkcjach oraz kryteriach podziałów. Jest to szczególnie widoczne właśnie w przypadku lasów, które wymykają się kategorycznym podziałom rzeczy publicznych. Mam tutaj na myśli fakt, że jakkolwiek lasy są pochodzenia naturalnego, to obecnie rola człowieka w ich kształtowaniu zwiększa się i coraz więcej lasów jest nie tylko poddawanych ingerencji administracji leśnej, ale są one po prostu efektem sztucznych nasadzeń. Trudno więc jednoznacznie stwierdzić, że – stosownie do pierwszego kryterium podziału rzeczy publicznych – obecnie las jest w pełni naturalnym wytworem przyrody powstałym i funkcjonującym bez udziału człowieka. Należy raczej mówić o pewnej kierunkowej zasadzie doznającej niekiedy daleko idących odstępstw. To samo dotyczy kwestii korzystania z lasów. To prawda, że jest ono nieodpłatne, ale ustawodawca przewiduje tutaj jednak pewne wyjątki (zob. art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach³). Identyczny mechanizm da się zaobserwować w odniesieniu do dostępu do lasów, którego ograniczenie może przyjąć postać czasową (przejściową) lub stałą (zob. art. 26 ust. 2 i 3 u.l.).

Dodatkowo zasięg rzeczy (dóbr, zasobów) publicznych nie ogranicza się wyłącznie do określonego terytorium danego kraju; mogą one przecież funkcjonować na poziomie narodowym i ponadnarodowym. Stwarza to podstawy podziału na dobra relatywizowane do obszaru, na którym funkcjonują. W tym ujęciu mogą być one klasyfikowane wertykalnie (dobra ogólnopństwowe, regionalne i lokalne) oraz horyzontalnie – tj. dobra, które funkcjonują niezależnie od podziału terytorialnego⁴.

² D. Kijowski, *Rzeczy i urzędnienia publiczne* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 414–417.

³ Ustawa z 28.09.1991 r. o lasach, Dz.U. z 2020 r. poz. 6 ze zm. – dalej u.l.

⁴ M. Woźniak, *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017/4, s. 166.

Lasy należą do tej ostatniej kategorii, gdyż nie poddają się (sztucznym) granicom wertykalnych podziałów terytorialnych.

Już dość dawno w polskiej doktrynie prawa administracyjnego ugruntował się pogląd, zgodnie z którym lasy należą do kategorii rzeczy (dóbr) publicznych, gdyż cechują się uznaną przez państwo użytecznością publiczną (powszechną) związaną z zaspokajaniem danej zbiorowej potrzeby⁵. Współcześnie za uznaniem lasów za rzecz publiczną przemawia szereg argumentów, z których podstawowe znaczenie posiadają: a) funkcje pełnione przez lasy (przy założeniu, że funkcja gospodarcza lasów stanowi istotną, lecz nie jedyną i przez to dominującą funkcję); b) ich względna powszechna dostępność oraz c) wartość wspólnotowa o znaczeniu wykraczającym poza kryteria majątkowe oraz kryteria związane z ochroną środowiska. Las służy zaspokajaniu zbiorowych potrzeb człowieka, stanowi niezbędny czynnik (instrument) realizacji dobra wspólnego. Zarazem z publicznego charakteru dobra, jakim są lasy, nie można wyciągać wniosku, że obowiązek dbania o nie spoczywa jedynie na podmiotach publicznych. Przeciwnie, jest to obowiązek powszechny, a więc także rozciągający się na podmioty prywatne (w tym osoby fizyczne)⁶.

Lasy pełnią istotne funkcje, nawet jeżeli nie stanowią własności Skarbu Państwa. Dlatego też – właśnie z uwagi na te funkcje – są one określane mianem rzeczy publicznych, także w sytuacji gdy pozostają przedmiotem własności prywatnej. Mechanizmy rynkowe mają do nich zastosowanie tylko w ograniczonym zakresie, co jest uzasadnione priorytetem ochrony lasów dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń oraz prawem każdego człowieka do zdrowego środowiska⁷. Jako składnik środowiska, lasy są czymś więcej aniżeli przedmiotem prawa własności i innych praw

⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint, Kraków 2003, s. 216.

⁶ A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Lasy jako dobro publiczne [w:] Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyńska, Warszawa 2017, s. 506–517.

⁷ M. Haldas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 76–77.

rzeczowych. Stanowią one dobro ogólnonarodowe o wielkim znaczeniu społecznym⁸.

Fakt, że lasy należą do dóbr publicznych, przesądza o tym, że są one użytkowane wspólnie (kolektywnie), lecz także implikuje trudności w wykluczeniu poszczególnych ludzi z korzystania z nich. To z kolei zwiększa prawdopodobieństwo, że korzystanie z lasu nie będzie przyczyniało się do zapewnienia jego długoterminowej trwałości oraz zrównoważonego użytkowania. Wszak część jednostek będzie dążyła do maksymalizacji swoich zysków kosztem zasobów leśnych, a więc dobra ogółu. W związku z tym, jak przekonują badacze puli wspólnych zasobów (dóbr publicznych), zniszczenie lub degradacja zasobów leśnych ma największą szansę wystąpić w lasach o otwartym dostępie, w których nie ustanowiono skutecznego systemu zarządzania mającego na celu regulację następujących kwestii:

- tego, kto może pozyskiwać produkty leśne;
- jaki został określony termin, ilość, lokalizacja oraz technologia ich pozyskania;
- kto jest zobowiązany do wniesienia wkładu pracy lub funduszy na zapewnienie lub utrzymanie lasu;
- w jaki sposób należy monitorować i egzekwować działania związane z pozyskiwaniem produktów leśnych;
- w jaki sposób należy rozwiązywać konflikty dotyczące pozyskiwania tych produktów i związanych z tym pozyskiwaniem zobowiązań;
- w jaki sposób zasady wpływające na powyższe zagadnienia zostaną z czasem dostosowane do zmian zasięgu i składu lasu oraz strategii korzystających z niego podmiotów⁹.

Badania empiryczne dotyczące gospodarowania zasobami leśnymi pokazują, że wszystkie rodzaje własności lasów mają swoje wady oraz zalety. Istnieją jednak twarde dowody na to, że regulacje państwowe nie stanowią prostego panaceum na problemy zarządzania tymi dobrami,

⁸ Wyrok TK z 15.05.2006 r., P 32/05, OTK-A 2006/5, poz. 56.

⁹ E. Ostrom, *Self-Governance and Forest Resources*, „CIFOR Occasional Paper” 1999/20, s. 1–2.

które przecież są skończone. Spośród wielu zmiennych pozwalających na efektywne i zrównoważone gospodarowanie zasobami leśnymi jako dobrem wspólnym, kluczowym zdaje się być monitorowanie i egzekwowanie reguł ich użytkowania, nawet jeżeli dokonuje się to przez podmioty niebędące organami władzy (administracji) publicznej¹⁰. Niezależnie od struktury własności koncepcja gospodarowania lasami musi dążyć do optymalnego harmonizowania interesów i potrzeb jednostek z dobrem ogółu. Lasy jako dobro wspólne (dobro publiczne) „powinny być użytkowane w sposób odpowiadający uznanym w danej społeczności wartościom społecznym, kulturalnym i estetycznym. Muszą być ustanowione prawa i środki ich egzekwowania, zapewniające etyczne użytkowanie lasów, co w syntetyczny sposób wyrażają paradygmaty zrównoważonego rozwoju: typ rozwoju społeczno-gospodarczego, koncepcja międzypokoleniowa oraz proces integrujący wszystkie działania człowieka prowadzące do maksymalnego zrównania możliwości zaspokojenia potrzeb wszystkich mieszkańców Ziemi”¹¹.

¹⁰ C.C. Gibson, J.T. Williams, E. Ostrom, *Local Enforcement and Better Forests*, „World Development” 2004/33(2), s. 273–274.

¹¹ M. Geszprych, *Zrzeszenia leśne jako podmioty administrujące lasami – analiza aksjologiczno-prawna*, Warszawa 2016, s. 97.

Rozdział 2

LAS – POJĘCIE I DEFINICJE

Postrzeganie lasu jest zdeterminowane indywidualną perspektywą patrzącego; każdy człowiek spogląda na las inaczej¹. Można założyć, że w powszechnym przekonaniu obraz lasu jest mniej więcej taki: stanowi on jakąś wyodrębnioną, ograniczoną w sposób sztuczny (np. szosa) bądź naturalny (np. jezioro) powierzchnię, którą porastają skupiska drzew różnych gatunków; rosną tutaj także grzyby oraz owoce leśne, żyją dzikie zwierzęta, ptaki i owady, nierzadko występują cieki lub zbiorniki wodne. Ponadto lasy przecinają dukty leśne (często oznaczone jako szlaki turystyczne), zaś znajdująca się w nich infrastruktura jest z reguły drewniana (wiaty, paśniki, ambony myśliwych, elementy informacyjne ścieżek ekologicznych itd.).

W zbliżony, a więc potoczny sposób, termin „las” objaśnia *Słownik języka polskiego* – jest on tutaj rozumiany jako zwarty zespół roślinności z przewagą drzew i ze swoistą fauną².

Inne, bardziej zawile i przez to hermetyczne znaczenia, posiadają naukowe definicje lasów. W zależności od przedmiotu i metodologii badań poszczególne dyscypliny różnie rozkładają akcenty, konstruując definicje lasów. W ekologii centralną kategorię, wokół której zbudowana jest definicja lasu, stanowi ekosystem, czyli złożony układ ekologiczny. W tym ujęciu las to naturalny lub ukształtowany przez człowieka ekosystem lub

¹ W. Gil, *Tajemniczy las*, Warszawa 2010, s. 5.

² *Słownik języka polskiego PWN*, t. 2, Warszawa 1979, s. 12.

ich kompleks, w którym dominującą rolę strukturalno-funkcjonalną odgrywają mniej lub bardziej zwarty drzewostan (w odróżnieniu od sawanny lub lasostepu, charakteryzujących się pojedynczym lub co najwyżej grupowym występowaniem drzew); w lesie naturalnym, powstałym w procesie sukcesji ekologicznej, można wyróżnić co najmniej cztery warstwy: drzew, krzewów (podszytu), runa oraz mszysto-porostową; w warunkach naturalnych, wolnych od antropopresji, dojrzały las jest względnie trwałym, zrównoważonym ekosystemem klimaksowym³.

W naukach leśnych las to jeden z odnawialnych zasobów przyrody, powstający 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 współzależnościami⁴.

W nieco innym ujęciu, także właściwym dla nauk leśnych, las to najbardziej złożony ze wszystkich ekosystemów lądowych, w którym współżyją, tworząc biocenozę, różne organizmy roślinne i zwierzęce; las wyróżnia się wybitnym udziałem drzew rosnących w zwarcu i odgrywających w nim rolę głównych edyfikatorów⁵.

Ekonomia, której podstawowym celem jest analiza procesów gospodarczych oraz problematyka gospodarowania różnego rodzaju zasobami, kładzie nacisk na produkcyjne funkcje lasów. Las jest tutaj pojmowany jako miejsce produkcji drewna oraz (owoców) runa leśnego⁶. W naturalny sposób spycha to inne funkcje lasów na drugi plan, podporządkowując je – jako przedmiot badań – maksymalizacji i optymalizacji zysków (korzyści).

³ Słownik encyklopedyczny leśnictwa, drzewnictwa, ochrony środowiska, łowiectwa oraz dziedzin pokrewnych, praca pod kier. E. Więcko, Warszawa 1996, s. 227.

⁴ Mała encyklopedia leśna, Warszawa 1991, s. 257–258.

⁵ Słownik encyklopedyczny leśnictwa..., s. 227.

⁶ T.M. Łąguna, M. Witkowska-Dąbrowska, *Ekonomiczne podstawy zarządzania środowiskiem i zasobami naturalnymi*, Białystok 2005, s. 52.

Las jest niejednorodnym obiektem badań i może być rozpatrywany w zróżnicowanych aspektach: specyficznych dla niego cech (swoistość lasu), jako ekosystem, zjawisko geograficzne oraz zjawisko historyczne, przedmiot zainteresowań człowieka. Ponadto las można postrzegać i badać jako kategorię prawną⁷.

2.1. Las jako kategoria prawna

Pojęcie lasu w obowiązujących regulacjach prawnych w istotny sposób odbiega od znaczenia tego pojęcia przypisywanego mu przez nauki przyrodniczo-leśne. Zgodnie z art. 3 u.l. lasem w rozumieniu ustawy o lasach 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.

Unormowana w powyższym przepisie kategoria lasów jest najistotniejszym pojęciem ustawy o lasach, gdyż wokół niej koncentrują się wszystkie regulacje tego aktu normatywnego. Pomimo faktu, że przepis ten wyjaśnia znaczenie pojęcia „las” na gruncie prawnym, to jednak nie powinien być traktowany jako definicja legalna, a raczej jako regulacja doprecyzowująca przedmiotowy zakres ustawy o lasach⁸.

⁷ J. Ceitel, *Poglądy na istotę lasu* [w:] *Podstawy gospodarki leśnej*, red. B. Ważyński, Poznań 2014, s. 17.

⁸ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 26.

Już na pierwszy rzut oka widać, że przepis art. 3 u.l. odwołuje się do pojęcia gruntu i wprowadza szereg kryteriów koniecznych do uznania danego gruntu za las. Bliższa analiza tych kryteriów pozwala podzielić je na cztery grupy i wyodrębnić:

- 1) kryterium przyrodnicze – pokrycie roślinnością leśną (uprawami leśnymi) obejmującą drzewa, krzewy oraz runo leśne, przy czym – co jest szczególnie istotne – przejściowe pozbawienie roślinności leśnej oznacza, że grunt został pozbawiony cech lasu w sytuacji, gdy spełnione są pozostałe kryteria;
- 2) kryterium przestrzenne – zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha;
- 3) kryterium przeznaczenia – grunt został przeznaczony do produkcji leśnej, co nie dotyczy lasów znajdujących się w rezerwatach przyrody i w parkach narodowych, a także lasów wpisanych do rejestru zabytków; tego typu lasy nie są bowiem przeznaczone do produkcji leśnej;
- 4) kryterium związku z gospodarką leśną.

Kryteria przyrodnicze, przestrzenne i kryterium przeznaczenia zostały ujęte w art. 3 pkt 1 u.l. i stanowią tzw. kryteria podstawowe, podczas gdy określone w art. 3 pkt 2 u.l. kryterium związku z gospodarką leśną jest kryterium dodatkowym⁹.

Sposób unormowania kluczowej dla regulacji leśnych kategorii normatywnej powoduje, że na gruncie praktyki stosowania prawa pojawiają się wątpliwości, czy do uznania danego gruntu za las w rozumieniu przepisów ustawy o lasach konieczne jest łączne spełnienie kryteriów określonych w art. 3 u.l., czy też wystarczy, że określony grunt spełnia jedynie część z nich. Ocena poglądów wyrażanych w piśmiennictwie oraz analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, których rolą jest kontrola działalności tych organów pod względem zgodności ich działań z prawem, upoważnia do twierdzenia, że lasem w rozumieniu ustawy o lasach jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), do których należą drzewa, krzewy oraz runo leśne, jeżeli jest związany z gospodarką leśną, względnie

⁹ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 48–49.

jest zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej urządzenia i konstrukcje infrastrukturalne (turystyczne), a także spełnia któreś z kryteriów podstawowych wskazanych w art. 3 pkt 1 u.l. Jednocześnie lasem jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawiony roślinności leśnej, w tym drzew, krzewów oraz runa leśnego, jeżeli jest związany z gospodarką leśną, względnie jest zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej urządzenia i konstrukcje infrastrukturalne (turystyczne), a ponadto jeżeli spełnia któreś z kryteriów określonych w art. 3 pkt 1 u.l.¹⁰

Problemy interpretacyjne związane z wykładnią podstawowej konstrukcji normatywnej regulacji leśnych skłaniają do formułowania postulatów ewentualnych zmian stanu prawnego (wniosków *de lege ferenda*). Wskazuje się na konieczność nowelizacji ustawy o lasach w celu doprecyzowania art. 3 u.l. przez jednoznaczne unormowanie pojęcia „las”, klarowne określenie pojęcia przeznaczenia do produkcji leśnej oraz bardziej jasne wskazanie rodzaju aktu, za pomocą którego przesądza się o tym przeznaczeniu. Istotne jest, aby minimalna powierzchnia lasu uwzględniała normy unijne i nie była mniejsza niż 0,5 ha. Podnosi się przy tym, że za las należałoby uznać grunt częściowo lub przejściowo pozbawiony roślinności leśnej, jeżeli spełniałby on wymogi procentowego pokrycia drzewostanem lub wysokości tegoż drzewostanu. Konstruuując definicję lasu, ustawodawca powinien rozstrzygnąć kwestię upraw leśnych oraz rodzajów drzewostanów, które mogą zostać uznane za las¹¹.

Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że przepisy ustawy o lasach nie stwarzają podstaw, aby przyjąć, że lasem jest wydzielony grunt jako nieruchomości gruntowa o przypisanym do danego podmiotu stosunku prawnym o charakterze majątkowym. Innymi słowy w tym ujęciu o zakresie rozumienia tego pojęcia decydowałoby uprawnienie o charakterze cywilnym. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego definicja lasu pozostaje bez związku z pojęciem nieruchomości gruntowej oraz upraw-

¹⁰ J. Chmielewski, *Pojęcie lasu w ustawie o lasach – próba konceptualizacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019/3, s. 48.

¹¹ J. Ptak, *Definicja lasu w ustawie o lasach*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2016/1, s. 81.

nień majątkowych przysługujących do tej nieruchomości¹². Oznacza to, że definicja lasu wyraźnie abstrahuje od kwestii własnościowych, a także geodezyjnych. Dowodem, na podstawie którego można stwierdzić, czy mamy do czynienia z lasem, jest przeznaczenie leśne gruntu, co może odzwierciedlać rejestr gruntów¹³. Granic lasu w znaczeniu ustawowym nie wyznacza zakres prawa własności, lecz teren o zwartym charakterze. Należy zwrócić uwagę, że dla organów administracyjnych decydującym o przeznaczeniu gruntu jest wpis oznaczenia w ewidencji gruntu (katastrze); organy nie ustalają przeznaczenia gruntu niezależnie od ewidencji¹⁴. W przypadku rozbieżności danych ewidencyjnych ze stanem faktycznym, o charakterze użytku gruntowego jako lasu, decydować będzie to, czy faktyczny sposób jego zagospodarowania odpowiada normatywnej definicji lasu z ustawy o lasach¹⁵.

Wynika stąd, że kwestie własnościowe (majątkowe) nie odgrywają żadnej roli przy ustalaniu, czy dany grunt jest lasem w rozumieniu art. 3 u.l. Kluczowe znaczenie posiadają natomiast dane z ewidencji gruntów prowadzonej na podstawie przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego¹⁶. Zgodnie z art. 20 ust. 3a p.g.k. ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach. W konsekwencji wszystkie zmiany dokonywane w ewidencjach w odniesieniu do lasów, w tym aktualizacja tych danych, muszą znajdować odzwierciedlenie w przepisach ustawy o lasach i uwzględniać postanowienia leśnych aktów planistycznych. Z kolei w świetle art. 21 ust. 1 p.g.k., podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej,

¹² Wyrok NSA z 2.10.2015 r., II OSK 308/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/062AD8ED3F> (dostęp: 24.08.2020 r.).

¹³ Wyrok NSA z 8.11.2017 r., II OSK 2866/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FD01EA976B> (dostęp: 24.08.2020 r.).

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2019 r., VII SA/Wa 796/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/92CD47FC06> (dostęp: 24.08.2020 r.).

¹⁵ Postanowienie NSA z 20.01.2012 r., II OW 145/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1BD918ADF8> (dostęp: 24.08.2020 r.).

¹⁶ Ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm. – dalej p.g.k.

gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Wydane na podstawie art. 26 ust. 2 p.g.k. rozporządzenie Ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁷, a ściślej załącznik nr 6 do tego aktu wykonawczego, w części dotyczącej gruntów leśnych, przesądza, że do lasów (Ls) zalicza się grunty określone jako „las” w ustawie o lasach. W przypadku dziedziny prawa wskazanych w art. 21 ust. 1 p.g.k., w tym planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz gospodarki nieruchomościami, lasem jest więc grunt będący lasem w rozumieniu ewidencji gruntów, a zatem grunt spełniający odpowiednie kryteria wskazane w art. 3 u.l.

Zarysowana wcześniej koncepcja (zasada) uznawania określonych gruntów za las dotyczy lasów już istniejących. Tymczasem wymaga rozważenia, w jaki sposób należy postępować w odniesieniu do lasów nowopowstałych lub dopiero powstających. Przesądzające znaczenie ma tutaj powołany przed chwilą art. 20 ust. 3a p.g.k. stanowiący – jak pamiętamy – że ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów ustawy o lasach. Art. 19 tej ustawy wskazuje na akty (dokumenty), w oparciu o które prowadzi się gospodarkę leśną. Należą do nich: plan urządzenia lasu, uproszczony plan urządzenia lasu oraz decyzja określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej. Natomiast przepis art. 20 ust. 2 u.l. stanowi, że w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu. Ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych uwzględnia się także w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 20 ust. 1 u.l.). Leśne plany urządzeniowe mają znaczenie z punktu widzenia prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, a także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których podstawą są dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Przekwalifikowanie gruntu na potrzeby ewidencji gruntów w odniesieniu do gruntu, który nie został uprzednio przeznaczony do produkcji leśnej (nowy las), wymaga wcześniejszego przeznaczenia do produkcji leśnej. Będzie to zasadniczo

¹⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 393.

następowało w miejscowym planie, lub – gdy dany teren nie jest objęty planem – w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a następnie w planie urządzenia lasu (względnie jego uproszczonej formie) lub decyzji określającej zadania z gospodarki leśnej. W kolejnym kroku powinno dojść do stosownych zmian w ewidencji gruntów¹⁸.

Definicję lasów zawierają także przepisy ustawy z 30.10.2002 r. o podatku leśnym¹⁹, której art. 1 ust. 2 przesądza, że lasem w rozumieniu tej ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy. Definicja ta nie znajduje jednak zastosowania na gruncie regulacji ustawy o lasach, dla których wiążące i miarodajne ustalenia znaczenia pojęcia „las” wprowadza właśnie art. 3 u.l. Proklamowana w treści art. 1 ust. 2 u.p.l. definicja lasu została skonstruowana dla potrzeb opodatkowania podatkiem leśnym, przez co jej zasięg jest ograniczony do regulacji prawa podatkowego. Ponadto nie wyjaśnia ona istoty pojęcia „las”, a wskazuje jedynie zasady klasyfikacji gruntów z uwagi na konieczność ustalenia podstawy opodatkowania.

Las posiada różne znaczenia w prawie polskim, ale dodatkowo poszczególne państwa posługują się swoistymi definicjami lasów, co oczywiście wynika z uwarunkowań historycznych oraz znaczenia, jakie zasoby leśne zajmują w ich porządkach prawnych oraz aksjologicznych. W przypadku państw członkowskich UE podnosi się postulat wypracowania jednolitego i spójnego podejścia do definicji lasów. Został on *expressis verbis* wyrażony m.in. w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1974/2006 z 15.12.2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)²⁰. Aktualnie rozporządzenie nie obowiązuje, gdyż zostało ono uchylone na mocy art. 19 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 807/2014 z 11.03.2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013

¹⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 17.1.2018 r., IV SA/Po 946/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B6F64B2948> (dostęp: 24.08.2020 r.).

¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm. – dalej u.p.l.

²⁰ Dz.Urz. UE L 368 z 23.12.2006 r.