

# USTAWA O LASACH

Komentarz

Daria Danecka, Wojciech Radecki

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **3**

---

# USTAWA O LASACH

Komentarz

Daria Danecka, Wojciech Radecki

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

3

# USTAWA O LASACH

Komentarz

Stan prawny na 1 stycznia 2021 r.

Wydawca  
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący  
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne  
Agata Czuj

Projekt okładek serii  
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-548-7  
3. wydanie

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	11
<b>Wstęp</b> .....	17
<b>Wprowadzenie do problematyki prawa leśnego</b> .....	21
<b>Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach</b> .....	57
<b>Rozdział 1. Przepisy ogólne</b> .....	59
Art. 1. [Przedmiot regulacji prawnej] .....	59
Art. 1a. [Rozporządzenia unijne] .....	61
Art. 2. [Jedność leśnictwa] .....	62
Art. 3. [Prawna definicja lasu] .....	63
Art. 4. [Lasy państwowe] .....	72
Art. 5. [Nadzór nad gospodarką leśną] .....	79
Art. 5a. [Ochrona obszarów Natura 2000] .....	88
Art. 5b. [Narodowy program leśny] .....	98
Art. 6. [Definicje ustawowe] .....	99
<b>Rozdział 2. Gospodarka leśna</b> .....	102
Art. 7. [Trwale zrównoważona gospodarka leśna] .....	102
Art. 8. [Zasady prowadzenia gospodarki leśnej] .....	112
Art. 9. [Obowiązek powszechnej ochrony lasów] .....	116
Art. 10. [Zabiegi zwalczające i ochronne] .....	127
Art. 11. [Odpowiedzialność za powstanie szkody] .....	129
Art. 12. [Finansowanie odnowienia i przebudowy drzewostanu] .....	143
Art. 13. [Obowiązki właścicieli lasów i zmiana lasu na użytek rolny] .....	148

Art. 13a.	[Obowiązek realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej] .....	158
Art. 13b.	[Leśne kompleksy promocyjne] .....	159
Art. 14.	[Powiększanie zasobów leśnych] .....	164
Art. 14a.	[Cechowanie drewna] .....	180
Art. 14b.	[Wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej] .....	183
<b>Rozdział 3. Lasy ochronne</b> .....		<b>191</b>
Art. 15.	[Rodzaje lasów ochronnych] .....	191
Art. 16.	[Uznanie lasu za ochronny] .....	196
Art. 17.	[Delegacja ustawowa] .....	200
<b>Rozdział 4. Plan urządzenia lasu</b> .....		<b>208</b>
Art. 18.	[Sporządzanie planu urządzenia lasu] .....	208
Art. 19.	[Tryb planowania zadań] .....	212
Art. 19a–19b. (uchylone) .....		226
Art. 19c.	[Wykonywanie planu urządzenia lasu] .....	226
Art. 20.	[Plan urządzenia lasu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i w ewidencji gruntów] .....	228
Art. 21.	[Zlecenie wykonania dokumentów leśnych i tryb postępowania z uproszczonymi planami urządzenia lasu] .....	229
Art. 21a.	[Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej] .....	235
Art. 22.	[Zatwierdzanie planu i nadzór nad jego wykonaniem] .....	239
Art. 23.	[Dokonywanie zmian w planach] .....	242
Art. 24.	[Stwierdzanie niewykonywania obowiązków lub zadań przez właściciela lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa] .....	247
Art. 25.	[Rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska] .....	250
<b>Rozdział 5. Zasady udostępniania lasów</b> .....		<b>252</b>
Art. 26.	[Ograniczenia w dostępie do lasów] .....	252
Art. 27.	[Zbiór płodów runa leśnego i lokalizowanie pasiek] .....	260
Art. 28.	[Lasy prywatne] .....	269

---

Art. 29.	[Ruch pojazdów w lesie] .....	277	
Art. 30.	[Zakazy w lasach] .....	292	
Art. 31.	[Jednostki organizacyjne użytkownika wieczystego i KOWR] .....	344	
<b>Rozdział 6. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy</b>			
<b>Państwowe</b> .....		346	
Art. 32.	[Struktura Lasów Państwowych] .....	346	
Art. 33.	[Status Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych] .....	353	
Art. 34.	[Kompetencje dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych] .....	356	
Art. 35.	[Kompetencje i zadania nadleśniczego] .....	358	
Art. 35a.	[Uprawnienia do noszenia munduru leśnika] .....	364	
Art. 36.	[Zalesianie gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa] .....	366	
<b>Rozdział 6a. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych</b> .....			369
Art. 37.	[Nabywanie przez jednostki organizacyjne PGLLP lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz innych gruntów i nieruchomości] .....	369	
Art. 37a.	[Prawo pierwokupu i uprawnienie do nabycia przez Lasy Państwowe] .....	372	
Art. 37b.	[Obowiązek zawiadomienia] .....	377	
Art. 37c.	[Termin wykonania prawa pierwokupu lub uprawnienia do nabycia] .....	377	
Art. 37d.	[Wykonanie prawa pierwokupu lub uprawnienia do nabycia] .....	378	
Art. 37e.	[Wniosek o wyrażenie zgody na nabycie gruntu] .....	379	
Art. 37f.	[Zgoda Dyrektora Generalnego] .....	380	
Art. 37g.	[Ustalanie ceny gruntu] .....	381	
Art. 37h.	[Nieważność czynności prawnej] .....	382	
Art. 37i.	[Ogłoszenie w BIP] .....	382	
Art. 37j.	[Zarządzanie nabytymi gruntami] .....	383	
Art. 37k.	[Stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego] .....	383	
Art. 38.	[Sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych] .....	386	

---

Art. 38a.	[Nieruchomości przeznaczone na drogi krajowe, lotniska użytku publicznego i budowle przeciwpowodziowe] .....	388
Art. 38b.	[Przekazywanie lasów i gruntów KOWR] .....	392
Art. 38c.	[Zmiana przeznaczenia gruntów leśnych lub rolnych] .....	394
Art. 38d.	[Przekazanie nieruchomości oraz nieprzydatnych dla potrzeb gospodarki leśnej budynków i budowli] .....	395
Art. 38e.	[Zamiana lasów, gruntów i innych nieruchomości] ...	399
Art. 39.	[Dzierżawa lasów i wynajem lub dzierżawa nieruchomości niebędących lasami] .....	400
Art. 39a.	[Ustanowienie służebności drogowej i służebności przesyłu] .....	401
Art. 39b.	[Usługi i sieci telekomunikacyjne] .....	408
Art. 40.	[Przekazanie w użytkowanie] .....	414
Art. 40a.	[Sprzedaż nieruchomości] .....	417
Art. 41.	[Zaciąganie kredytów i pożyczek] .....	425
Art. 42.	[Tworzenie i przystępowanie do spółek] .....	426
Art. 43.	[Pieczęć] .....	426
Art. 44.	[Statut Lasów Państwowych] .....	427
<b>Rozdział 7. Służba Leśna</b> .....		<b>428</b>
Art. 45.	[Pracownicy Służby Leśnej] .....	428
Art. 46.	[Uprawnienia i przywileje pracowników Służby Leśnej] .....	433
Art. 46a.	[Ryczałt za używanie własnego pojazdu] .....	440
Art. 47.	[Straż Leśna] .....	440
Art. 48.	[Nadanie uprawnień strażnika leśnego] .....	497
Art. 48a.	[Współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych] .....	497
Art. 48b.	[Współpraca z Wojskami Obrony Terytorialnej] .....	501
Art. 49.	[Przepisy wykonawcze] .....	502
<b>Rozdział 8. Gospodarka finansowa w Lasach Państwowych</b> .....		<b>508</b>
Art. 50.	[Zasada samodzielności finansowej PGLLP] .....	508
Art. 51.	[Rok obrachunkowy] .....	509
Art. 52.	[Raport o stanie lasów] .....	509
Art. 53.	[Finansowanie kosztów utrzymania Dyrekcji Generalnej i DRLP] .....	510



---

Art. 54.	[Dotacje celowe z budżetu państwa] .....	511
Art. 55.	[Dysponenci środków budżetowych] .....	512
Art. 56.	[Fundusz leśny] .....	512
Art. 57.	[Dochody funduszu leśnego] .....	514
Art. 58.	[Przeznaczenie środków funduszu leśnego] .....	516
Art. 58a.	(uchylony) .....	520
Art. 58b.	[Wpłaty na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych z przychodów uzyskanych ze sprzedaży drewna] .....	521
Art. 59.	[Określenie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych] .....	522
<b>Rozdział 9. (uchylony)</b> .....		524
Art. 60–66. (uchylony) .....		525
<b>Rozdział 9a. Administracyjne kary pieniężne</b> .....		526
Art. 66a.	[Przywóz produktów z drewna bez zezwolenia FLEGT] .....	529
Art. 66b.	[Nielegalne wprowadzenie do obrotu] .....	530
Art. 66c.	[Niestosowanie procedur] .....	532
Art. 66d.	[Nieutrzymywanie lub nieoceniecie procedur] .....	534
Art. 66e.	[Nieprzechowywanie lub nieprzekazywanie informacji] .....	536
Art. 66f.	[Właściwość organów i zasady wymierzania kar] .....	537
Art. 66g.	[Terminy uiszczania i przeznaczenie wpływów] .....	539
Art. 66h.	[Stosowanie Ordynacji podatkowej] .....	540
Art. 66i.	[Obowiązek informacyjny] .....	540
<b>Rozdział 10. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe</b> .....		542
Art. 67–73. (pominięte) .....		542
Art. 74.	[Przejście lasów stanowiących własność Skarbu Państwa w zarząd PGLLP] .....	542
Art. 75.	[Struktura zarządzania i gospodarowania lasami państwowymi] .....	543
Art. 76.	[Przejęcie praw i zobowiązań] .....	544
Art. 77.	[Dotychczasowe lasy ochronne] .....	544
Art. 78.	[Stosowanie dotychczasowych przepisów] .....	544
Art. 79.	[Plany urządzenia lasów] .....	545
Art. 80.	(uchylony) .....	546

---

Art. 81.	[Uchylenie przepisów] .....	546
Art. 82.	[Wejście w życie ustawy] .....	546
<b>Bibliografia</b>	.....	547

# WYKAZ SKRÓTÓW

## I. Akty prawne

### 1. Konstytucja, kodeksy i ustawa o postępowaniu egzekucyjnym

- |                |   |   |
|----------------|---|---|
| k.c.           | - | ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)                              |
| k.k.           | - | ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)                                 |
| k.k. z 1969 r. | - | nieobowiązująca ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.)                     |
| Konstytucja RP | - | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)           |
| k.p.           | - | ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)                                |
| k.p.a.         | - | ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)        |
| k.p.k.         | - | ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)                    |
| k.p.w.         | - | ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2020 r. poz. 729 ze zm.) |

- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)

## 2. Ustawy podstawowe

- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm.)
- p.g.g. z 1994 r. – ustawa z 4.02.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
- pr. łow. – ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1683)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
- u.l. – ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1463 ze zm.)
- u.n.r. SP – ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 2243)
- u.o.g.r.l. – ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.)
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.)

- u.o.p. z 1949 r. – nieobowiązująca ustawa z 7.04.1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180 ze zm.)
- u.o.z. – ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638)
- 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. ryb. śród. – ustawa z 18.04.1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2168 ze zm.)
- ustawa o ocenach oddziaływania – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.)

### 3. Ustawy ustrojowe

- u.d.a.r. – ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)

## II. Organy promulgacyjne

- Dz.P.P.P. – Dziennik Prawa Państwa Polskiego
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- M.P. – Monitor Polski

## III. Czasopisma i zbiory orzeczeń

- BŁ – Brać Łowiecka
- EL – Echa Leśne
- LP – Las Polski

ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSN	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karana i Wojskowa
OSNPG	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OS Prok. i Pr.	–	Orzecznictwo – dodatek do Prokuratury i Prawa
OŚPiP	–	Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A
PE	–	Problemy Ekologii
PiP	–	Państwo i Prawo
PN	–	Parki Narodowe
PP	–	Przyroda Polska
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
PS	–	Przegląd Sądowy

#### **IV. Organy i instytucje**

ANR	–	Agencja Nieruchomości Rolnych
AWRSP	–	b. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa

---

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
DGLP	–	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
GDOŚ	–	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
LKP	–	leśne kompleksy promocyjne
ML	–	b. Minister Leśnictwa
MLiPD	–	b. Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego
MON	–	Minister Obrony Narodowej
MOŚZNiL	–	b. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
MS	–	Minister Sprawiedliwości
MSWiA	–	b. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
MŚ	–	Minister Środowiska
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
PGLLP	–	Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”
PSŁ	–	Państwowa Straż Łowiecka
PSR	–	Państwowa Straż Rybacka
RDLP	–	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych
RDOŚ	–	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
RM	–	Rada Ministrów
SL	–	Straż Leśna
SŁ	–	Służba Leśna
SN	–	Sąd Najwyższy
SOP	–	b. Straż Ochrony Przyrody
SPN	–	Straż Parku Narodowego
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

**Uwaga:** artykuły powołane w książce bez bliższego oznaczenia są artykułami ustawy o lasach. Samo określenie „ustawa” odnosi się do komentowanej ustawy.





## WSTĘP

W dniu 1.01.2021 r. minęło niemalże 30 lat od wejścia w życie ustawy z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444), stanowiącej trzon tej dziedziny (ale nie gałęzi) prawa, którą można nazwać prawem leśnym. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana i doczekała się ośmiu tekstów jednolitych; po 11 nowelizacjach został ogłoszony jej pierwszy tekst jednolity (Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679), po kolejnych 15 – drugi (Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435), po dalszych 18 – trzeci (Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59), po następnych 7 – czwarty (Dz.U. z 2014 r. poz. 1153), po zaledwie 3 – piąty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2100), po kolejnych 9 – szósty (Dz.U. z 2017 r. poz. 788), po dalszych 5 – siódmy (Dz.U. z 2018 r. poz. 2129), po ostatnich 5 – ósmy (Dz.U. z 2020 r. poz. 6), ten ostatni już raz nowelizowany. W sumie ustawa była zmieniana 74 razy, w tym 73 razy ustawami i raz wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził niekonstytucyjność jednego z jej przepisów.

Prawo leśne dość rzadko bywa przedmiotem refleksji naukowej. Sama ustawa o lasach była dziesięciokrotnie komentowana – osiem razy przeze mnie (trzy komentarze zostały wydane przez wrocławskie Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Prawa Ochrony Środowiska w latach 1992, 1994 i 1998, a trzy kolejne przez warszawskie wydawnictwo Difin w latach 2004, 2006 i 2008, przedostatnie przez warszawskie wydawnictwo LexisNexis w 2012 r., ostatnie przez wydawnictwo Wolters Kluwer w 2017 r., raz przez Bartosza Rakoczego (w roku 2011) i raz przez Jerzego Bieluka i Katarzynę Leśkiewicz (w roku 2017). Ponadto wymienić jesz-

cze należy *Wybrane problemy prawa leśnego* pod redakcją Bartosza Rakoczego (Warszawa 2011), mojego autorstwa *Wykroczenia i przestępstwa leśne z komentarzem* (Zielona Góra 1995) oraz liczne artykuły w czasopismach prawniczych. Podstawowe zagadnienia prawne dotyczące ochrony lasów są również uwzględniane niemal we wszystkich podręcznikach prawa ochrony środowiska. Kilka lat temu w warszawskim wydawnictwie Difin ukazała się monografia naukowa obejmująca całość prawa leśnego, zatytułowana *Polskie prawo leśne*, opracowana przez czteroosobowy zespół autorski, w skład którego wchodziła Daria Danecka, Adam Habuda, Jerzy Rotko i ja (Warszawa 2016).

Kiedy wiosną 2020 r. wydawnictwo Wolters Kluwer zwróciło się do mnie o aktualizację komentarza wydanego w 2017 r., ofertę przyjąłem z radością, bo potrzeba aktualizacji jest oczywista nie tylko ze względu na zmiany samej ustawy o lasach (11 nowelizacji), lecz także jej „otoczenia prawnego” (doniosłe znaczenie mają zwłaszcza zmiany odnoszące się do postępowania mandatowego o wykroczenia leśne). Zaproponowałem wszakże przygotowanie aktualizacji wraz z Darią Danecką, która swoje kompetencje w dziedzinie prawa leśnego kilkakrotnie wykazała. Wydawnictwo propozycję przyjęło. Przystąpiliśmy do pracy i oddawane do rąk Czytelników kolejne wydanie komentarza do ustawy o lasach jest już naszym wspólnym dziełem.

*Wojciech Radecki*

Rolę komentatorów zawsze rozumieliśmy i nadal rozumiemy tak samo: nie jest ich zadaniem krytyczna analiza komentowanej przez nich ustawy ani przedstawianie propozycji nowych rozwiązań (to jest zadanie autorów monografii naukowych), lecz wyjaśnienie na podstawie swojej wiedzy, z uwzględnieniem, co oczywiste, dorobku piśmiennictwa i orzecznictwa sądowego, przepisów ustawy, tak jak one zostały napisane, ze wskazaniem na różne możliwości wykładni, jeżeli rzeczywiście przepis jest niejasny i dopuszcza różne interpretacje. Niezwykle ważnym zadaniem komentatorów ustawy o lasach jest także prezentacja rozwiązań komentowanej przez nich ustawy na możliwie szerokim prawnym tle,

zwłaszcza ustaw o ochronie przyrody i środowiska, ponieważ ustawa o lasach wykazuje szczególnie bliskie związki z prawem ochrony środowiska, w tym z prawem ochrony przyrody. W niniejszym komentarzu staramy się również uwzględnić rozwiązania cywilistyczne, a przede wszystkim materialne i procesowe zagadnienia prawa karnego wraz z prawem wykroczeń. Sama ustawa o lasach nie zawiera wprawdzie żadnych przepisów karnych, ale to nie znaczy, że szeroko rozumiane prawo karne wraz z prawem wykroczeń pozostawia problematykę leśną poza ramami swoich regulacji. Można zaryzykować nawet twierdzenie, że jest dokładnie odwrotnie, ponieważ ochrona lasów była od zarania gwarantowana także możliwością stosowania regulacji penalnych i tak pozostało do dziś. Zarówno kodeks karny, jak i przede wszystkim kodeks wykroczeń (wraz z przepisami proceduralnymi) zawierają ważne regulacje pozwalające ścigać sprawców przestępstw i wykroczeń leśnych. Nie jest nadmierną przesadą nawet teoretyczne wyodrębnianie leśnego prawa karnego (nieco na wzór prawa karnego gospodarczego czy prawa karnego środowiska) nie w znaczeniu odrębnej gałęzi czy dziedziny prawa, ale pewnego zbioru norm służących prawnocarnej ochronie lasów.

W tym wydaniu komentarza przyjęliśmy układ podobny do wypracowanego już w 1992 r. i kontynuowanego w kolejnych wydaniach. Za celowe uznajemy poprzedzenie samego komentarza kilkoma uwagami o charakterze historycznym i teoretycznym, uważamy bowiem, że próba umiejscowienia prawa leśnego – a posługiwanie się takim terminem jest, naszym zdaniem, uzasadnione – w systemie prawa polskiego ma istotne znaczenie poznawcze i nie jest pozbawione znaczenia praktycznego. Zdecydowaliśmy się dodać kilka podstawowych informacji o międzynarodowym i europejskim prawie leśnym. Trzonem tej pracy są wszakże uwagi komentatorskie do poszczególnych przepisów ustawy, które staramy się przedstawić na szerszym tle prawnej ochrony przyrody i środowiska.

Nie ukrywamy, że komentarz do poszczególnych artykułów ustawy o lasach jest nierówny. Podstawowe znaczenie przywiązujemy do przepisów ochronnych, ponadto szczególną wagę przykładamy do przepisów

o charakterze penalnym. Znacznie skromniej omawiamy zagadnienia wykraczające poza problematykę ochronną, jak choćby sprzedaż mieszkań pozostających w zarządzie PGLLP, która wprawdzie znalazła się w ustawie o lasach (art. 40a), ale równie, a może nawet bardziej zasadne byłoby umieszczenie jej w zupełnie innym akcie prawnym.

Przed komentatorami staje zawsze problem sposobu podejścia do przepisów wykonawczych do ustawy. Może on być rozwiązywany różnie – można na przepisy wykonawcze jedynie wskazać, można je także zamieścić w całości w aneksie do komentarza. Przyjęliśmy rozwiązanie możliwie elastyczne. Niektóre przepisy wykonawcze przytaczamy w tekście komentarza w pełnym brzmieniu, nie w osobnym aneksie, lecz pod odpowiednim artykułem ustawy, niektóre przytaczamy we fragmentach niezbędnych do zrozumienia tekstu ustawy bądź jedynie je omawiamy w możliwym skrócie. Zawsze w pełnym brzmieniu przywołujemy przepisy karne mające zastosowanie w ochronie lasów.

Komentarz kierujemy przede wszystkim do leśników, w tym w szczególności do strażników leśnych, a także do wszystkich tych, którym sytuacja polskich lasów, ich piękno i bogactwo form życia przyrodniczego nie są obojętne.

W komentarzu uwzględniamy stan prawny na 1.01.2021 r.

*Daria Danecka i Wojciech Radecki*

# WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI PRAWA LEŚNEGO

## I. Rozwój polskich przepisów leśnych

1. Las jest jednym z najważniejszych komponentów środowiska przyrodniczego. Znaczenie lasu wypływa z wielorakich jego funkcji, wśród których zazwyczaj wymienia się:

- 1) funkcję ochronną polegającą na tym, że las jest główną formacją roślinną oddziałującą dodatnio na wiele elementów środowiska przyrodniczego: klimat, stosunki wodne, skład chemiczny wody i powietrza; lasy zabezpieczają przed takimi zjawiskami, jak wiatr, lawiny, powodzie; lasy zmniejszają zanieczyszczenia powietrza, produkują tlen, chronią przed hałasem, przetrzymują wilgoć, opóźniają procesy erozyjne gleb;
- 2) funkcję produkcyjną polegającą na dostarczaniu surowca drzewnego i innych dóbr, jak między innymi owoców leśnych i grzybów;
- 3) funkcję społeczną polegającą na tym, że lasy są niezastąpionym terenem dla turystyki i rekreacji.

Lasy są niezmiernie ważnym elementem krajobrazu, stanowią naturalne środowisko licznych gatunków zwierząt, w tym łownych, odgrywają doniosłą rolę w ochronie przyrody na terenach parków narodowych, rezerwatów przyrody i innych obszarach chronionych, które w znacznym procencie pokryte są lasem.

Ochrona lasów i zapewnienie racjonalnej eksploatacji surowca drzewnego i innych pożytków leśnych jest także istotnym zagadnieniem prawnym.

2. Tradycje polskiego pisanego prawodawstwa leśnego sięgają daleko w przeszłość. Pierwsze normy stanowione służące ochronie lasów spotykamy w kodyfikacji zwyczajowego prawa polskiego dokonanej w połowie XIV w. w Statutach Kazimierza Wielkiego, a następnie w Statucie warckim Władysława Jagiełły z 1423 r., w którym wprowadzono ochronę cennych drzew, w tym cisa. W późniejszych czasach ochrona lasów była przedmiotem licznych konstytucji sejmowych, ordynacji wydawanych dla dóbr królewskich oraz instruktarzy ekonomicznych dla dóbr prywatnych i duchownych. Ostatnim leśnym aktem prawnym I Rzeczypospolitej był uniwersał leśny króla Stanisława Augusta Poniatowskiego wydany 7.05.1778 r., potwierdzający dawne prawa leśne i ustanawiający nowe obowiązki, zwłaszcza ochrony lasów przed pożarami i utrzymywania lasów w stanie nieuszczerplonym. Nie zdołał on odegrać większej roli, gdyż po kilkunastu latach nastąpił koniec państwowości polskiej. W okresie rozbiorowym na ziemiach polskich obowiązywały przepisy leśne państw zaborczych.

3. Wkrótce po odzyskaniu przez Polskę niepodległości przystąpiono do regulacji także zagadnień leśnych. Na podstawie postanowienia RM z 30.12.1918 r. w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów (Dz.P.P.P. z 1919 r. Nr 3, poz. 86) wszystkie lasy, nie wyłączając prywatnych, przeszły pod obowiązkowy nadzór i kontrolę wyznaczonych z ramienia Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych urzędów ochrony lasu. Po kilkunastu dniach ukazał się dekret Naczelnika Państwa z 16.01.1919 r. w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów (Dz.P.P.P. Nr 8, poz. 117). Na jego podstawie utworzono system urzędów ochrony lasów składający się z następujących ogniw: główny inspektor ochrony lasów, okręgowi inspektorzy ochrony lasów, komisarze i podkomisarze ochrony lasów, urzędnicy pomocniczy i gajowi.

Dla ustawodawstwa leśnego Polski międzywojennej charakterystyczny był dualizm regulacji polegający na tym, że odrębne akty prawne dotyczyły lasów państwowych i niepaństwowych. Jeśli chodzi o lasy państwowe, kolejne etapy legislacyjne wyznaczają: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28.06.1924 r. o statucie przedsiębiorstwa „Polskie Lasy Państwowe” (Dz.U. Nr 56, poz. 570), rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30.12.1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych (Dz.U. Nr 119, poz. 1079), rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych (Dz.U. Nr 36, poz. 336) i dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 30.09.1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz.U. Nr 75, poz. 533 ze zm.). Przyjmowane w okresie międzywojennym akty dotyczące lasów państwowych były oparte na założeniu wydzielenia gospodarki w tych lasach w odrębną gałąź administracji państwowej. Sprawował ją Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych przez dyrekcje lasów państwowych i nadleśnictwa. Dla problematyki leśnej znaczenie miała także ustawa z 14.07.1936 r. o zalesianiu niektórych nieużytków (Dz.U. Nr 56, poz. 406).

W odniesieniu do lasów niepaństwowych podstawowym aktem prawnym było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.06.1927 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności Państwa (Dz.U. Nr 57, poz. 504), kilkakrotnie nowelizowane (tekst jednolity Dz.U. z 1932 r. Nr 111, poz. 932).

4. W czasie II wojny światowej lasy polskie poniosły ogromne straty. Podstawę odbudowy gospodarstwa leśnego w Polsce stanowiły akty z lat 1944–1948 o reformie rolnej i nacjonalizacji lasów, najpierw wielkiej własności, następnie samorządowych. Były to:

- 1) dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13), na którego podstawie upaństwowiono lasy wchodzące w skład podlegających reformie rolnej nieruchomości ziemskich o powierzchni ponad 50 ha (w województwach wschodnich i centralnych) i ponad 100 ha (w województwach zachodnich i północnych);

- 2) dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 12.12.1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 15, poz. 82 ze zm.), na którego podstawie upaństwowiono lasy i grunty leśne o obszarze ponad 25 ha (z wyjątkiem lasów stanowiących własność samorządu terytorialnego), a lasy stanowiące własność osób narodowości niemieckiej – bez względu na zajmowaną powierzchnię;
- 3) ustawa z 3.01.1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.), na której podstawie upaństwowiono zakłady przemysłu leśnego zatrudniające na jedną zmianę ponad 50 pracowników.

Akty te zasadniczo zmieniły strukturę własności. Podczas gdy w 1937 r. udział lasów państwowych wynosił 38,7% powierzchni leśnej, to w 1946 r. wzrósł do 85,1%. W sierpniu 1944 r. w ramach Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych zorganizowano Dyрекcję Naczelną Lasów Państwowych, a nieco później Instytut Badawczy Leśnictwa. W 1945 r. po raz pierwszy w naszej historii powołano odrębne Ministerstwo Leśnictwa, ale sprecyzowanie jego zadań nastąpiło dopiero po dwóch latach, dekretem z 5.09.1947 r. o zakresie działania urzędu Ministra Leśnictwa (Dz.U. Nr 60, poz. 327). Zniesiono wtedy Dyрекcję Naczelną Lasów Państwowych, a jej uprawnienia przeszły na Ministra Leśnictwa. W celu wzmocnienia działalności na rzecz ochrony lasów dekretem z 5.07.1946 r. o Straży Leśnej (Dz.U. Nr 41, poz. 238) utworzono zorganizowaną na wzór wojskowy specjalną służbę podległą Ministrowi Leśnictwa. W latach 1945–1949 Ministerstwo Leśnictwa pełniło dwie funkcje: zarządzania państwowym gospodarstwem leśnym i sprawowania administracji państwowej.

5. Akty prawne odnoszące się do lasów niepaństwowych ukazały się w 1948 r. Najpierw dekretem z 26.04.1948 r. o ochronie lasów nie stanowiących własności Państwa (Dz.U. z 1957 r. Nr 36, poz. 157 ze zm.) powtórzono wypracowaną w okresie międzywojennym zasadę trwałego utrzymywania gruntów leśnych pod uprawą leśną, nakazano zalesianie gruntów leśnych pozbawionych drzewostanów oraz wprowadzono za-



sadę, że użytkowanie lasów może odbywać się jedynie na podstawie zgłoszenia zamierzonego wyrębu drzew i drzewostanów. Następnie ustawą z 18.11.1948 r. o przejściu na własność Państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych (Dz.U. Nr 57, poz. 456) dokonano nacjonalizacji lasów i gruntów leśnych stanowiących własność związków samorządu terytorialnego.

6. Bardzo ważna dla dziejów polskiego prawodawstwa leśnego była ustawa z 7.04.1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180 ze zm.). Zgodnie z jej treścią naczelnym organem ochrony przyrody stał się Minister Leśnictwa (po 1956 r. – Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego). Było to nieprzypadkowe odejście od koncepcji z lat międzywojennych i pierwszych powojennych, kiedy ochrona przyrody znajdowała się w resorcie oświaty. Główną przyczyną przeniesienia jej do resortu leśnictwa było to, że tylko on przez swoje służby mógł skutecznie dbać o ochronę przyrody. Dlatego art. 5 ust. 3 u.o.p. z 1949 r. stanowił, że starosta, będący władzą ochrony przyrody pierwszej instancji, działał przez właściwego terenowo nadleśniczego państwowego albo dyrektora (kierownika) parku narodowego, a zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.p. z 1949 r. bezpośredni nadzór nad przestrzeganiem przepisów o poddaniu pod ochronę przedmiotów sprawowały, obok właściwych władz, organy administracji lasów państwowych.

7. Zasadnicza regulacja problematyki lasów państwowych nastąpiła ustawą z 20.12.1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz.U. Nr 63, poz. 494 ze zm.), która z niewielkimi zmianami obowiązywała aż do rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej na przełomie lat 80. i 90. XX w. Zgodnie z ustawą z 1949 r. podporządkowano gospodarkę w lasach państwowych narodowym planom gospodarczym. Wyznaczono trzy zasadnicze cele leśnictwa: utrzymanie trwałości i ciągłości użytkowania lasów dla zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb gospodarki narodowej w zakresie produkcji drzewnej i nie drzewnej, wzmoczenie naturalnej produktywności lasu, zabezpieczenie korzystnego wpływu lasu na klimat, gospodarkę wodną, zdrowie i kulturę ludności.

Gospodarka leśna w lasach państwowych miała się opierać na planach urzędzenia gospodarstwa leśnego.

8. W odniesieniu do lasów niepaństwowych dekret z 26.04.1948 r. o ochronie lasów niestanowiących własności państwa, kilkakrotnie nowelizowany, został zastąpiony ustawą z 14.06.1960 r. o zagospodarowaniu lasów i nieużytków nie stanowiących własności Państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych (Dz.U. Nr 29, poz. 166 ze zm.), ta zaś po kilkunastu latach została zastąpiona ustawą z 22.11.1973 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności Państwa (Dz.U. Nr 48, poz. 283 ze zm.), która obowiązywała do końca 1991 r.

9. Po wejściu w życie ustawy z 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym leśnictwo państwowe podlegało licznym zmianom organizacyjnym. Z dniem 1.01.1950 r. utworzono Centralny Zarząd Lasów Państwowych oraz 16 wielkich rejonów lasów państwowych. Po roku nastąpiła kolejna reorganizacja: utworzono 17 okręgów lasów państwowych, a Centralny Zarząd Lasów Państwowych stał się jednostką organizacyjną ministerstwa. Zarząd ten został zlikwidowany w 1955 r., a po roku dekretem z 11.07.1956 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 139) utworzono urząd Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. Nowy resort objął sprawy zagospodarowania i ochrony lasów, zalesiania nieużytków i zadrzewiania kraju, państwowego gospodarstwa leśnego, przemysłu zapałczanego, papierniczego i innych przemysłów opartych na surowcu drzewnym, gospodarki drewnem, łowiectwa oraz ochrony przyrody. Rozporządzenie MLiPD z 30.08.1956 r. w sprawie organizacji i zakresu działania przedsiębiorstw lasów państwowych (Dz.U. Nr 48, poz. 215) powołało dwa rodzaje przedsiębiorstw – przedsiębiorstwa rejonowe pod nazwą rejonów lasów państwowych oraz przedsiębiorstwa do zadań szczególnych w zakresie gospodarstwa leśnego. Zwierzchni nadzór nad przedsiębiorstwami sprawował MLiPD przez zarząd lasów państwowych.

Następna reorganizacja nastąpiła po trzech latach. Rozporządzenie MLiPD z 17.12.1959 r. w sprawie organizacji i zakresu działania przed-

siębiorstw lasów państwowych (Dz.U. z 1960 r. Nr 2, poz. 13 ze zm.) powołało następujące przedsiębiorstwa lasów państwowych:

- 1) okręgowe zarządy lasów państwowych;
- 2) przedsiębiorstwa do zadań szczególnych w zakresie gospodarstwa leśnego.

Przedsiębiorstwa lasów państwowych miały być prowadzone w ramach narodowych planów gospodarczych według zasad rozrachunku gospodarczego.

Ostatnia w okresie PRL zmiana organizacyjna państwowego gospodarstwa leśnego nastąpiła 1.01.1969 r., kiedy weszło w życie rozporządzenie RM z 18.12.1968 r. w sprawie przedsiębiorstw lasów państwowych oraz jednostki grupującej te przedsiębiorstwa (Dz.U. z 1969 r. Nr 1, poz. 3). Utworzono organizację gospodarczą pod nazwą Lasy Państwowe, w której skład weszły:

- 1) jednostki zgrupowane:
  - a) przedsiębiorstwa pod nazwą okręgowych zarządów lasów państwowych,
  - b) przedsiębiorstwa do zadań szczególnych w zakresie działalności państwowego gospodarstwa leśnego;
- 2) inne podporządkowane jednostki organizacyjne;
- 3) Naczelny Zarząd Lasów Państwowych.

Zgodnie z tym rozporządzeniem Lasy Państwowe miały osobowość prawną i działały według zasad rozrachunku gospodarczego, a ponadto zostały uprawnione do działania w charakterze organu administracji państwowej w zakresie określonym szczególnymi przepisami.

**10.** Odrębnymi kierunkami prawodawstwa leśnego były ochrona lasów przed następstwami zanieczyszczeń powietrza oraz ochrona gruntów leśnych przed uszczuplaniem. Pierwszy z nich znalazł odzwierciedlenie w uchwale nr 18 RM z 31.01.1970 r. w sprawie ochrony lasów przed ujemnymi wpływami szkodliwych pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe (M.P. Nr 4, poz. 33). Uchwała wprowadziła obo-

wiązek zawierania umów między jednostkami zarządzającymi lasami i zakładami przemysłowymi, których emisje oddziaływały na lasy. Na ich podstawie jednostki zarządzające lasami zostały zobowiązane do wykonywania odpowiednich zabiegów likwidujących szkody, zakłady przemysłowe zaś do pokrywania kosztów tych zabiegów. To instrumentarium było początkowo oceniane przychylnie, o czym świadczy to, że zostało utrzymane w wydany na podstawie ustawy z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) rozporządzeniu RM z 15.10.1980 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony lasów przed szkodliwym oddziaływaniem gazów i pyłów (Dz.U. Nr 24, poz. 100). Ten bardzo sensowny mechanizm został zlikwidowany obowiązującą ustawą o lasach.

**11.** Ochrona gruntów leśnych rozumiana jako ochrona przed przejmowaniem ich na inne cele oraz jako ochrona jakościowa tych gruntów była początkowo regulowana samoistnymi uchwałami RM. Następnie stała się przedmiotem odrębnej ustawy z 26.10.1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz.U. Nr 27, poz. 249 ze zm.) zastąpionej po 10 latach ustawą z 26.03.1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 11, poz. 79 ze zm.), która pozostawała w mocy do 1995 r., kiedy to została zastąpiona obowiązującą ustawą o ochronie gruntów.

**12.** Należy jeszcze wspomnieć o ustawie z 12.11.1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. Nr 50, poz. 262 ze zm.), mocą której zniesiono urząd Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, którego kompetencje rozdzielono między Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej (kompetencje w zakresie gospodarki leśnej) oraz Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych (kompetencje w zakresie ochrony przyrody). To oddzielenie leśnictwa od ochrony przyrody było zabiegiem wyraźnie nieudany, a ponowne złączenie leśnictwa z ochroną przyrody nastąpiło ustawą z 20.12.1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 433 ze zm.).

**13.** Punktem zwrotnym w rozwoju polskiego prawodawstwa leśnego stała się ustawa z 28.09.1991 r. o lasach. Ustawa ta uchyliła trzy obowiązujące wcześniej akty prawne:

- 1) dekret z 5.07.1946 r. o Straży Leśnej;
- 2) ustawę z 20.12.1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym;
- 3) ustawę z 22.11.1973 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności Państwa

– przyjmując zasadę jedności leśnictwa bez względu na formę własności lasów.

**14.** W latach 90. ubiegłego stulecia RM przyjęła dwa ważne dokumenty polityczne. Najpierw, w 1995 r., „Krajowy program zwiększania lesistości” zakładający zalesienie 700 tys. ha nieużytków i słabych gleb rolniczych do roku 2020 i kolejnych 700 tys. ha w latach następnych, dwa lata później zaś „Politykę leśną państwa”, w której do priorytetowych celów polityki leśnej zaliczono:

- 1) zwiększenie lesistości kraju i zadrzewień;
- 2) ochronę ekosystemów leśnych, a zwłaszcza polepszenie zdrowotności lasów i stanu zróżnicowania ekosystemów leśnych;
- 3) doskonalenie i wdrażanie nowoczesnych metod inwentaryzacji i monitorowania stanu lasów;
- 4) doskonalenie produkcji i sprzedaży drewna;
- 5) wzrost dochodowości gospodarstw leśnych z przeznaczeniem środków na wzmaganie wszystkich funkcji lasów, a szczególnie funkcji ekologicznej;
- 6) rozwijanie społecznych funkcji lasów i współpracę ze społeczeństwem;
- 7) rozwój nauk leśnych i edukacji;
- 8) rozwój współpracy międzysektorowej, szczególnie z przemysłem drzewnym;
- 9) zwiększenie udziału i aktywności polskiego leśnictwa we współpracy międzynarodowej oraz dostosowanie gospodarki leśnej do kryteriów i wskaźników wypracowanych dla Europy.

15. W drugiej połowie lat 90. ubiegłego stulecia pojawiły się pomysły polityków postulujących nie tylko prywatyzację lasów, lecz także przeznaczenie ich jako mienie zastępcze dla osób, które pozostawiły swoje majątki na Wschodzie. To rozwiązanie spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem leśników i nauki; szczęśliwie udało się temu zapobiec, do czego w jakimś stopniu przyczyniła się także ustawa z 6.07.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz. 1051, tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 1235), która do takich zasobów zaliczyła między innymi lasy państwowe, wyłączając je, co do zasady, z procesów prywatyzacyjnych. Trudno byłoby jednak uznać, że groźba prywatyzacji lasów została trwale zażegnana. Ustawa z 6.07.2001 r. nie ma szczególnej mocy prawnej i może być zmieniona inną ustawą. Tej problematyce były poświęcone dwie duże konferencje naukowe: pierwsza, 29.11.2004 r. w Krakowie (*Polskie lasy i leśnictwo w Europie*, zbiór materiałów wydany przez Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2005) i druga, 22.04.2005 r. w Warszawie (*Społeczny wymiar lasów*, zbiór materiałów wydany przez Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2005). Uczestnicy obu konferencji – zarówno przedstawiciele nauki, jak i politycy oraz leśnicy – zwracając uwagę na niebezpieczeństwo, jakie dla funkcji ochronnej i społecznej lasów niesłaby prywatyzacja, opowiedzieli się zdecydowanie za utrzymaniem polskiego modelu leśnictwa, którego podstawą jest dominująca państwowa własność leśna. Nie ma ona jednak umocowania w Konstytucji RP, a dalsze obowiązywanie ustawy z 6.07.2001 r. zależy wyłącznie od woli politycznej aktualnej większości parlamentarnej.

Ze względu na znaczenie nie tylko programowe tej ustawy jej przepisy (z nieznacznymi skrótami) przytoczymy w brzmieniu tekstu jednolitego:

Art. 1. Do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się:

- 1) wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których cieki te biorą początek, w kanałach, w jeziorach i w zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie w rozumieniu przepisów ustawy [...] Prawo wodne [...];

- 2) wody polskich obszarów morskich wraz z pasem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów w rozumieniu ustawy [...] o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i obszarach morskich [...];
- 3) lasy państwowe;
- 4) złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej [...];
- 5) zasoby przyrodnicze parków narodowych.

Art. 2. Zasoby naturalne wymienione w art. 1 stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych.

Art. 3. Gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi jest prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego.

Art. 4. Dla osiągnięcia celu określonego w art. 3 właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty, sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd nad zasobami naturalnymi wymienionymi w art. 1, mają obowiązek:

- 1) utrzymywać, powiększać i doskonalić zasoby odnawialne;
- 2) użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Art. 5.1. Świadczenia pozaprodukcyjne zasobów naturalnych Skarbu Państwa na potrzeby własne ludności, szczególnie rekreacja oraz niekomercyjny zbiór runa leśnego, są nieodpłatne.

2. (uchylony).

Art. 6.1. Wstęp do lasów państwowych i dostęp do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa jest wolny.

2. Szczegółowe zasady korzystania ludności z zasobów naturalnych określają odrębne przepisy.

Art. 7. Roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu własności zasobów wymienionych w art. 1, zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów.

W odniesieniu do lasów ustawa z 6.07.2001 r. zalicza lasy państwowe do strategicznych zasobów naturalnych kraju (art. 1 pkt 3), poddaje gospodarowanie nimi zasadzie zrównoważonego rozwoju (art. 4), co nie jest żadną nowością, bo zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą konstytucyjną i z przyczyn zupełnie oczywistych stosuje się także do gospodarowania lasami, w części powtarza regulacje samej ustawy o lasach (art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1), a istotne znaczenie normatywne należy przypisać regulacji art. 7, która wyklucza zwrot lasów byłym właścicielom lub ich spadkobiercom w naturze. Najważniejsze jest wszakże to, że z art. 2 nie wynika zakaz prywatyzacji lasów państwowych, skoro może być ona przewidziana w ustawach szczególnych.

**16.** Problematyka ewentualnej prywatyzacji lasów państwowych powróciła po kilkunastu latach za sprawą ustawy z 24.01.2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. poz. 222), mocą której wprowadzono do niej art. 58a zobowiązujący Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych do dokonywania wpłat na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna. Wprawdzie artykuł ten został uchylony ustawą z 23.10.2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz.U. poz. 2161, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1430 ze zm.), ale dyskusję, jaką wprowadzenie art. 58a rozpętało, warto w tym miejscu przypomnieć. Otóż ówczesna opozycja polityczna odczytała ten przepis jako wstęp do prywatyzacji lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, mimo że w XXI w. żadna licząca się siła polityczna już takiego postulatu nie wysuwała. Opozycja posłużyła się jawnie demagogicznym argumentem, że zmniejszenie zasobów finansowych Lasów Państwowych osłabi je tak istotnie, że prywatyzacja stanie się jedynym rozwiązaniem. Aby zneutralizować te głosy, koalicja wtedy rządząca zaproponowała, aby do Konstytucji RP wpisać zasadę nienaruszalności pań-



stwowej własności leśnej. Uznano, że właściwym rozwiązaniem będzie dodanie do Konstytucji RP nowego art. 74a (bezpośrednio po art. 74 – najważniejszym przepisie konstytucyjnym dotyczącym ochrony środowiska). Szybko różne gremia przygotowały pięć projektów nowego art. 74a, które wprawdzie różniły się w szczegółach, ale ich treść sprowadzała się do uznania lasów stanowiących własność Skarbu Państwa za dobro wspólne i wyłączenia możliwości ich prywatyzacji, chyba że dopuści ją ustawa. Pomysł spotkał się ze zdecydowaną krytyką. Głos zabrał wybitny konstytucjonalista, Piotr Winczorek, który uznał, że jest on potrójnie chybiony. Po pierwsze, czemu to właśnie lasy państwowe mają zostać w sposób szczególny potraktowanym dobrem wspólnym? Takim dobrem mogą być też kopaliny, grunty, zabytki, dzieła sztuki, instalacje transportowe i energetyczne, placówki służby zdrowia, kultury i oświaty itp. Po drugie, klauzula dopuszczająca wyjątki od konstytucyjnego zakazu drogą ustawy zwykłej przekreśla sens regulacji konstytucyjnej. Po trzecie i najważniejsze, konstytucja nie jest aktem, który można i należy poddawać zmianom w rytm aktualnych i wygasających z biegiem czasu gier politycznych. Konstytucja musi być aktem stabilnym, w którym powinny znajdować się jedynie rozwiązania fundamentalne o trwałym ustrojowym znaczeniu. Jeżeli rządzące ugrupowania polityczne nie będą chciały prywatyzować lasów państwowych, to niech tego po prostu nie robią. Nie muszą w tym celu powoływać się na konstytucję (P. Winczorek, *Z konstytucją do lasu*, „Gazeta Wyborcza” z 19.02.2014 r.).

Zwrócono także uwagę, że Konstytucja RP bardzo oszczędnie posługuje się pojęciem dobra wspólnego, uznając za takie tylko Rzeczpospolitą Polską w art. 1, i w takim znaczeniu wspomina o nim w art. 25 ust. 3 i w art. 82. Konstytucyjne uznanie lasów za dobro wspólne oznaczałoby, że w Konstytucji RP są tylko dwa „dobra wspólne”: Rzeczpospolita i lasy państwowe, co byłoby nie do zaakceptowania (w szczegółach zob. A. Habuda, *Postulaty ochrony lasów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Aura” 2014/4, s. 3–5).

Proponowany art. 74a Konstytucji RP próbowano jakoś doprecyzować, pojawiły się niedorzeczne pomysły, aby o ewentualnej prywatyzacji la-

sów rozstrzygały sądy. Ostatecznie do Sejmu wpłynął 13.03.2014 r. poselski projekt nowelizacji Konstytucji RP, która miała polegać na dodaniu do niej art. 74a w brzmieniu:

Art. 74a. 1. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są dobrem wspólnym i podlegają szczególnej ochronie.

2. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.

3. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane dla ludności na równych zasadach. Zasady udostępniania i gospodarowania lasami określa ustawa.

Jak widać, autorzy projektu poselskiego niczego nie zrozumieli z toczącej się dyskusji, bo proponowany art. 74a: w ust. 1 wprowadza niepoważną regulację, że lasy są drugim obok Rzeczypospolitej Polskiej dobrem wspólnym w rozumieniu konstytucyjnym; w ust. 2 przekreśla sens regulacji konstytucyjnej, dopuszczając jej zmianę ustawą zwykłą; w ust. 3 zawiera regulację zbędną wobec generalnej zasady równości ujętej w art. 32 Konstytucji RP.

Projekt nie został przyjęty i do sprawy konstytucjonalizacji państwowej własności leśnej już nie wracano.

17. Ustawa o lasach, obowiązująca niecałe 30 lat, była już kilkadziesiąt razy nowelizowana (dokładnie 74 razy). Najważniejsze nowelizacje zostały dokonane następującymi ustawami:

- 1) ustawą z 24.04.1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 54, poz. 349 ze zm.); ustawa ta jeszcze wzmocniła przyjęte od razu w 1991 r. założenie, że ochronne i społeczne funkcje lasów mają priorytet w stosunku do ich funkcji produkcyjnych;
- 2) ustawą z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668), która dosto-

- sowała z dniem 1.01.1999 r. regulacje leśne do założeń reformy administracji publicznej;
- 3) ustawą z 30.10.2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.), która uchyliła dotychczasowe przepisy rozdziału 9 ustawy o lasach, wprowadzając w ich miejsce własne regulacje;
  - 4) ustawą z 29.07.2005 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 175, poz. 1460), której istotą było wprowadzenie prawnej reglamentacji wykonywania planów urządzenia lasu jako działalności wymagającej zezwolenia;
  - 5) ustawą z 29.07.2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462), która dotychczasowe (już nieliczne) kompetencje wojewodów w zakresie nadzoru nad lasami niepaństwowymi przekazała całkowicie starostom;
  - 6) ustawą z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.), która zmieniła art. 5a ustawy o lasach dotyczący obszarów Natura 2000 w lasach;
  - 7) ustawą z 23.01.2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753), która nowelizując art. 5 ustawy o lasach, uchyliła możliwość powierzania nadzoru nad lasami niepaństwowymi dyrektorom RDLP, pozostawiając możliwość powierzania takiego nadzoru tylko nadleśniczym;
  - 8) ustawą z 17.12.2010 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 170), która do ustawy o lasach wprowadziła nowy art. 39a dotyczący służebności przesyłu;
  - 9) ustawą z 25.03.2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 106, poz. 622 ze zm.), która uchyliła art. 19a i 19b ustawy o lasach, wprowadzając w zamian art. 19c umożliwiający sporządzanie planów urządzenia lasu przez przedsiębiorców, w tym usługodawców w rozumieniu od-

- rębnej ustawy; art. 19c został znowelizowany ustawą z 6.03.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650);
- 10) ustawą z 20.03.2015 r. o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 671), którą wprowadzono do ustawy o lasach przepisy realizujące postanowienia dwóch rozporządzeń unijnych odnoszących się do obrotu drewnem i wyrobami z drewna (znowelizowany art. 1 oraz nowe art. 1a i art. 66a–66i); sankcje za delikty administracyjne z art. 66a–66e zostały zastrzeżone ustawą z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1479);
- 11) ustawą z 13.04.2016 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. poz. 586), którą wprowadzono instytucję pierwokupu na rzecz Lasów Państwowych (nowe art. 37a–37k);
- 12) ustawą z 16.12.2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. poz. 2249), którą dodano art. 14b, zobowiązujący ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia określającego wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej;
- 13) ustawami z 22.03.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 651), z 15.06.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1507) oraz z 20.12.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 148), które wprowadziły kilka istotnych zmian do art. 58 u.l. (regulującego wydatkowanie środków funduszu leśnego) związanych z łowiectwem i zapobieganiem rozprzestrzeniania się afrykańskiego pomoru świń.

**18.** Kończąc rozważania o charakterze historycznym, zatrzymamy się jeszcze pokrótce nad organizacyjnym umiejscowieniem leśnictwa w strukturze administracji rządowej. Wraz z wejściem w życie ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. Nr 141, poz. 943, aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1220) został utworzony dział

„środowisko”, do którego zaliczono między innymi sprawy ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego korzystania z jego zasobów, ochrony przyrody, leśnictwa, ochrony lasów i gruntów leśnych. Po utworzeniu po dwóch latach Ministerstwa Środowiska rozporządzeniem RM z 26.10.1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz.U. Nr 91, poz. 1017) temu ministrowi przydzielano aż do 2017 r. dwa działy administracji rządowej: „środowisko” oraz „gospodarka wodna”. Ten stan prawny zmienił się w 2018 r., kiedy dział „gospodarka wodna” przeszedł w gestię Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Pod koniec 2019 r. rozporządzeniem RM z 19.11.2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz.U. poz. 2289) zmieniono nazwę Ministerstwa Środowiska na Ministerstwo Klimatu. Było to rozwiązanie przejściowe związane z przygotowaniem kolejnej zmiany podlegającej na rozdzieleniu kompetencji między Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Klimatu. Zmiany tej dokonano ustawą z 23.01.2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 284), po czym rozporządzeniem RM z 20.03.2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz.U. poz. 497) ponownie utworzono Ministerstwo Środowiska obok Ministerstwa Klimatu.

W dziś obowiązującym stanie prawnym Ministrowi Klimatu powierzono dwa działy administracji rządowej: „klimat” i „energia”. Według art. 13a u.d.a.r. dział „klimat” obejmuje sprawy klimatu i zrównoważonego rozwoju, w szczególności – obok uczestniczenia w kształtowaniu polityki klimatycznej oraz wdrażaniu jej – między innymi sprawy ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, ale z zastrzeżeniem art. 28. Ten ostatni dotyczy działu „środowisko”, który obejmuje sprawy ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, w szczególności w zakresie:

- 1) ochrony przyrody, w tym w parkach narodowych i krajobrazowych, rezerwach przyrody, oraz bioróżnorodności, ochrony gatunków roślin i zwierząt, prawem chronionych lasów, zwierzyny i innych tworów przyrody;

- 2) geologii;
- 3) gospodarki zasobami przyrodniczymi;
- 4) leśnictwa;
- 5) ochrony lasów i gruntów leśnych;
- 6) łowiectwa;
- 7) edukacji ekologicznej i promocji ekologicznych warunków życia – w zakresie zadań należących do działu;
- 8) niektórych spraw związanych z GMO.

Dział „środowisko” został powierzony Ministrowi Środowiska, który sprawuje nadzór nad działalnością Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, Instytutem Badawczym Leśnictwa i Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym oraz działalnością Biura Nasiennictwa Leśnego w Warszawie.

Z pewną dozą przesady można powiedzieć, że historia zatoczyła koło, wracając do stanu organizacyjnego przypominającego ten z lat 1983–1985: „nowy” Minister Klimatu to odpowiednik „starego” Ministra – Kierownika Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (ale bez gospodarki wodnej), a „nowy” Minister Środowiska to odpowiednik „starego” Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego (ale bez przemysłu drzewnego, za to z geologią, edukacją i niektórymi sprawami związanymi z GMO).

Zanim jednak komentarz ten został opublikowany, przekształcono dotychczasowe Ministerstwo Klimatu w Ministerstwo Klimatu i Środowiska, co nastąpiło w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z 7.10.2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz.U. poz. 1734). Przekształcenie to polegało na włączeniu do dotychczasowego Ministerstwa Klimatu, obsługującego sprawy działów „energia” i „klimat”:

- 1) komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu „gospodarka wodna” oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu z dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej;

- 2) komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu „środowisko” oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu z dotychczasowego Ministerstwa Środowiska.

**19.** W dniu 2.10.2020 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z 2.10.2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Leśnictwa i Łowiectwa (Dz.U. poz. 1703), na podstawie którego ustanowiono Pełnomocnika Rządu do spraw Leśnictwa i Łowiectwa. Zgodnie z treścią § 2 ust. 1 tego rozporządzenia do zadań Pełnomocnika należy:

- 1) identyfikowanie problemów w zakresie leśnictwa, ochrony lasów i gruntów leśnych oraz łowiectwa i opracowywanie propozycji ich rozwiązań;
- 2) monitorowanie funkcjonowania szkół leśnych;
- 3) monitorowanie spraw dotyczących finansowania leśnictwa;
- 4) monitorowanie działań podejmowanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Instytut Badawczy Leśnictwa, Biuro Nasiennictwa Leśnego, Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej z siedzibą w Warszawie oraz Polski Związek Łowiecki;
- 5) opiniowanie projektów dokumentów rządowych, w tym projektów aktów prawnych, mających znaczenie dla kształtowania polityki państwa w zakresie leśnictwa, ochrony lasów i gruntów leśnych oraz łowiectwa, przygotowywanych przez organy administracji rządowej.

Pełnomocnik otrzymał również możliwość przedstawienia (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska) Radzie Ministrów do rozpatrzenia projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych wynikających z zakresu jego zadań. W zakresie powierzonych mu zadań może on zlecać przeprowadzanie badań i ekspertyz oraz powoływać zespoły eksperckie i doradcze. W § 6 tego rozporządzenia wskazano, że obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową zapewnia Pełnomocnikowi urząd obsługujący ministra właściwego do spraw środowiska. Z kolei wydatki związane z jego działalnością są pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw środowiska (§ 7).

## II. Miejsce prawa leśnego w systemie prawa

1. Na tle zarysowanej wyżej ewolucji polskich przepisów leśnych warto postawić pytanie o charakterze teoretycznym – czy w ogóle można posługiwać się terminem „prawo leśne”, a jeżeli tak – jakie byłoby jego miejsce w systemie prawa. Teoretycy prawa wskazują, że podział prawa na gałęzie kształtował się historycznie, natomiast wpływ na ich wyróżnianie wywierały i nadal wywierają względy czysto praktyczne. O podziale prawa na takie lub inne gałęzie (działy) decyduje przyjęcie określonej konwencji i to niezależnie od tego, czy jest to konwencja szacowna, wielowiekowa, czy też postulowana dzisiaj (J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002, s. 103). Wprawdzie podział prawa na gałęzie jest przedmiotem licznych sporów doktrynalnych (podobnie zresztą kwestią sporną są kryteria podziału, choć dwa uznaje się za podstawowe: przedmiot regulacji prawnej i metoda regulacji), to jednak nie budzi większych wątpliwości wyróżnienie prawa konstytucyjnego, administracyjnego, cywilnego i karnego oraz prawa rolnego i prawa pracy, z dalszym podziałem prawa administracyjnego, cywilnego i karnego na prawo materialne i prawo procesowe. Każdy dalszy podział jest podziałem wtórnym, czynionym ze względu na potrzeby naukowe bądź dydaktyczne. Możemy zatem czysto umownie wyróżniać: prawo budowlane, prawo wodne, prawo górnicze czy właśnie prawo leśne, biorąc za kryterium przedmiot regulacji. Kolejny proces porządkowania prowadzi do wyodrębnienia szerszych kompleksów prawnych, jakimi są prawo ochrony środowiska i prawo ochrony przyrody.

2. Biorąc pod uwagę kryterium przedmiotu regulacji, jakim jest las, można z łatwością wskazać akty prawne, które bez większych wątpliwości zaliczymy do konwencjonalnie wyodrębnianego prawa leśnego. Są to:

- 1) ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1463 ze zm.);
- 2) inne ustawy związane z lasami (bądź fragmenty ustaw), do których zaliczamy:



- a) ustawę z 7.06.2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1097), która weszła w życie z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej,
  - b) ustawę z 30.10.2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.),
  - c) te części ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.), które dotyczą gruntów leśnych,
  - d) te przepisy ustawy z 6.07.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1235), które dotyczą lasów państwowych zaliczanych do takich zasobów,
  - e) dotyczące zalesień postanowienia ustawy z 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2020 r. poz. 1371), które weszły w miejsce postanowień ustawy z 28.11.2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1867), które w odniesieniu do zalesień późniejszych z kolei weszły w miejsce uchylonej wówczas ustawy z 8.06.2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz.U. Nr 73, poz. 764); obecnie problematykę zalesień reguluje ustawa z 20.02.2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 217 ze zm.);
- 3) akty wykonawcze do ustawy o lasach, ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym oraz kolejnych ustaw regulujących problematykę zalesień;
- 4) przepisy związkowe, do których zaliczamy związane z leśnictwem postanowienia dwóch najważniejszych ustaw ochronnych: ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska;
- 5) leśne przepisy karne z kodeksów karnego i wykroczeń.

Przeciwnikiem uznawania prawa leśnego za samodzielną gałąź prawa jest Bartosz Rakoczy, wysuwający jako podstawowy argument to, że prawo leśne nie wypracowało własnej metody regulacji. Dostrzega jednak specyfikę podmiotowo-przedmiotową prawa leśnego, dopuszczając posługiwanie się tym terminem na oznaczenie bądź tzw. kompleksowej gałęzi prawa, bądź działu prawa (B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa leśnego* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 10–11). Naszym zdaniem jest to spór o słowa. Na pewno prawo leśne nie przedstawia żadnej wyróżnianej w teorii prawa samodzielnej gałęzi, ale niewątpliwie posługiwanie się pojęciem prawa leśnego ma uzasadnienie merytoryczne, a czy uznamy je za kompleksową gałąź prawa, za dział prawa czy za dziedzinę prawa, to już nie ma aż tak wielkiego znaczenia.

3. Na nieco bardziej szczegółową analizę zasługują relacje między tak rozumianym prawem leśnym a prawem ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody. Rozpocniemy od prawa ochrony przyrody. Kiedy przed ćwierćwieczem, w okresie obowiązywania ustawy z 7.04.1949 r. o ochronie przyrody, Ludwik Jastrzębski pisał jedną z wtedy nielicznych w naszej literaturze monografię poświęconą prawnej ochronie przyrody, zdefiniował prawo ochrony przyrody jako zespół norm zabezpieczających w imię interesu publicznego obiekt przyrodniczy lub poszczególne rodzaje roślin i zwierząt przed niszczeniem, uszkodzeniem lub szkodliwym przekształceniem ze strony człowieka oraz ułatwiających tworzenie nowych wartości przyrodniczych (L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 28). Do badań szczegółowych autor ten wybrał tylko część zasobów biosfery, które pozostają w bliskim związku ze sobą lub których rodzaj ochrony jest bardzo do siebie podobny, mianowicie:

- 1) najcenniejsze twory przyrody żywej i nieożywionej określone w art. 1 pkt 2 u.o.p. z 1949 r.;
- 2) lasy i zadrzewienia;
- 3) wszelkie dzikie zwierzęta oraz ryby i raki (L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia...*, s. 33).

Jest to interesujący kierunek poszukiwań teoretycznych pozwalający na wyróżnienie:

- 1) prawa ochrony przyrody *sensu stricto* obejmującego tę część ustawy o ochronie przyrody – obecnie ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody – która dotyczy form ochrony przyrody;
- 2) prawa ochrony przyrody *sensu largo* obejmującego pozostałą część ustawy o ochronie przyrody oraz prawo leśne, łowieckie i rybackie, a być może także prawo o ochronie zwierząt, choć to ostatnie zagadnienie jest mocno skomplikowane.

Z tej perspektywy można prawo leśne zaliczać do prawa ochrony przyrody w szerokim rozumieniu.

4. Przejdziemy do zbadania relacji między prawem leśnym a prawem ochrony środowiska. Jest to dlatego istotne, że samo prawo ochrony środowiska bywa niekiedy uznawane za odrębną gałąź prawa (tak zwłaszcza R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 101–112), chociaż chyba przeważa pogląd, że problem, czy prawo ochrony środowiska stanowi odrębną gałąź prawa, należy traktować jako otwarty. Niewątpliwie mamy do czynienia z rozwiązaniami tworzącymi w miarę kompleksową regulację prawną określonej dziedziny stosunków społecznych, co może uzasadniać uznanie prawa ochrony środowiska za gałąź prawa w znaczeniu dydaktycznym bądź poznawczym. Brak jakiejś szczególnej metody regulacji prawnej nie pozwala na traktowanie tych rozwiązań jako gałęzi prawa w pełnym tego słowa znaczeniu, można natomiast mówić o prawnym systemie ochrony środowiska, mając na myśli całokształt tych norm prawnych, których przedmiotem jest określenie wymagań w zakresie ochrony środowiska (A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 24).

Tytuł II ustawy – Prawo ochrony środowiska we wstępnym art. 81 ust. 1 głosi, że ochrona zasobów środowiska jest realizowana na podstawie ustawy (tj. Prawa ochrony środowiska) oraz przepisów szczególnych. Wyliczenie tych przepisów szczególnych znajduje się w art. 81 ust. 4, w tym w pkt 2 została wymieniona ustawa o lasach. W kształtującym się

coraz wyraźniej teoretycznym podziale prawa ochrony środowiska na część ogólną i część szczególną, problematyka leśna jest włączana do części szczególnej jako korzystanie z zasobów leśnych będące fragmentem ochrony użytkowej zasobów biosfery (J. Miłkowska, *Ochrona użytkowa zasobów biosfery* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 587–596). Nie jest to jednak stanowisko powszechnie aprobowane; inny podręcznik prawa ochrony środowiska, także wprowadzający podział na część ogólną i szczególną, problematykę leśną pomija w ogóle (*Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa 2010). Jesteśmy zdecydowanymi zwolennikami pierwszego ze wskazanych poglądów i uważamy, że ustawa o lasach oraz inne przepisy leśne wchodzi w skład tego kompleksu prawnego, który może być określony mianem części szczególnej prawa ochrony środowiska, a na interpretację przepisów leśnych wpływają założenia ustawy – Prawo ochrony środowiska, zwłaszcza regulacje znajdujące się w art. 127 tej ustawy.

Związek między prawem ochrony środowiska i prawem leśnym został dostrzeżony przez Bartosza Rakoczego, który twierdzi, że las jest także elementem środowiska, takim samym jak powietrze, wody. Funkcja ochronna, jaką pełni prawo leśne, mocno zbliża je właśnie do prawa ochrony środowiska. W tym zakresie można powiedzieć, że występuje całkowita spójność (B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa...*, s. 13).

5. Relacje między prawem ochrony środowiska a prawem ochrony przyrody są przedmiotem sporów. Na szczególną uwagę zasługuje koncepcja Jerzego Sommera, którego zdaniem prawo ochrony środowiska to normy prawne regulujące oddziaływanie człowieka na środowisko w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom, a w szczególności zagrożeniu zdrowia i życia człowieka. Prawo ochrony przyrody to prawo regulujące zachowania człowieka dla zapobieżenia niekorzystnym przeobrażeniom przyrody, przy czym to niekorzystne przeobrażenie nie musi się wiązać z ochroną życia i zdrowia człowieka. W ochronie przyrody chodzi o ochronę przestrzenną wartości przyrodniczych ze względu na rzadkość ich występowania lub zagrożenie wyginięciem. W ten sposób przyroda i jej ochrona jawi się jako wyodrębniona część ochrony środowiska

w znaczeniu prawnym (J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody* [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 70–71). Następuje zatarcie, w ujęciu ustawowym, przedmiotu regulacji pomiędzy ochroną przyrody a zasadami gospodarowania zasobami przyrodniczymi, w szczególności wodą i lasami. Oba kierunki regulacji – i ochrona środowiska, i ochrona przyrody – odwołują się do zasady zrównoważonego rozwoju, zasadnicze podstawy regulacji są więc w obu dziedzinach wspólne. Prawo ochrony przyrody należy ograniczyć do, umownie mówiąc, ochrony konserwatorskiej (w nowoczesnym, a nie tradycyjnym rozumieniu), a zatem prawo ochrony przyrody to tylko jeden z działów prawa ochrony środowiska (J. Sommer, *Miejsce prawa ochrony przyrody w prawie ochrony środowiska* [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 86–89). Nie negujemy zasadniczej trafności tej argumentacji, ale naszym zdaniem są podstawy ku temu, aby prawo ochrony przyrody wyodrębnić w ramach prawa ochrony środowiska, traktując prawo ochrony przyrody jako coś więcej niż dział prawa ochrony środowiska. Nie można określać ustawy o ochronie przyrody mianem ustawy działowej w kompleksie prawnym ochrony środowiska. Za ustawy działowe można, naszym zdaniem, uznawać ustawę o ochronie gruntów, ustawę o lasach, prawo wodne, prawo łowieckie czy ustawy rybackie, ale nie ustawę o ochronie przyrody, która ma inny charakter – zajmuje się wszystkimi komponentami środowiska (grunty, lasy, wody, zwierzęta, ryby), ale pod określonym kątem ich szczególnej wartości. Dlatego nadaje się do podtrzymania pogląd o względnym wyodrębnieniu prawa ochrony przyrody w ramach prawa ochrony środowiska (W. Radecki, D. Danecka, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 45). Zaliczamy ustawę o lasach do prawa ochrony przyrody w znaczeniu szerokim, ale tym samym do części szczególnej prawa ochrony środowiska.

6. Dla porządku dodamy, że prawo leśne jest niekiedy omawiane w ramach prawa rolnego ze względu na tradycyjne powiązania działalności rolniczej z gospodarką leśną (B. Wierzbowski, *Prawo leśne* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009, s. 491). Być może jest

w tym stanowisku pewne uzasadnienie, choć naszym zdaniem prawa leśnemu znacznie bliżej do prawa ochrony środowiska niż do prawa rolnego, to ostatnie bowiem jest już ukształtowaną, odrębną gałęzią prawa. Problematyka zalesień gruntów rolnych może być jednak traktowana co najmniej jako pozostająca na styku prawa leśnego w zarysowanym tu rozumieniu i prawa rolnego. Nie bez racji zwraca się także uwagę, że obszary wiejskie są terenem koegzystencji gospodarki rolnej, leśnej i łowieckiej (M.A. Król, *Gospodarka leśna i łowiecka na obszarach wiejskich* [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2019, s. 632).

7. Kończąc rozważania teoretyczne, trzeba wspomnieć o przepisach, które można byłoby określić mianem leśnego prawa karnego. Sama ustawa o lasach nie zawiera przepisów karnych. Jest już tradycją polskiego prawa leśnego, że przepisy karne znajdują się w odrębnej ustawie. W okresie międzywojennym była nią ustawa z 14.04.1937 r. o szkodnictwie leśnym i polnym (Dz.U. Nr 30, poz. 224 ze zm.) stanowiąca swoisty akt kodyfikacyjny wykroczeń leśnych. W 1971 r. jej postanowienia zostały przejęte do kodeksu wykroczeń w postaci jego rozdziału XIX „Szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe” (art. 148–157 k.w.). Po wejściu w życie obowiązującej ustawy o lasach, ustawą z 2.12.1994 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 1995 r. Nr 6, poz. 29) uzupełniono rozdział XIX kodeksu wykroczeń nowymi przepisami (art. 158–166) dostosowującymi przepisy karne do nowych regulacji leśnych. Do tego trzeba dodać z jednej strony przepis art. 290 k.k., typizujący przestępstwo wyrębu drzewa w lesie, oraz jego odpowiednik zawarty w art. 120 k.w., a także przepisy o leśnych wykroczeniach pozarolnych, z drugiej zaś regulacje procesowe, zwłaszcza dotyczące kompetencji organów leśnych do prowadzenia postępowania karnego w sprawach o przestępstwa i wykroczenia leśne.

Oczywiste jest, że wyodrębnienie leśnego prawa karnego jest pewnym zabiegiem teoretycznym. Nie jest to gałąź prawa ani nawet dział bądź dziedzina prawa. Jest to pewien zbiór przepisów karnych, na który składają się przepisy prawa materialnego i procesowego przydatne w ochronie lasów. Jeśli chodzi o prawo materialne, to trzonem tego zbioru są

niewątpliwie przepisy rozdziału XIX kodeksu wykroczeń w części dotyczącej szkodnictwa leśnego, ale także inne przepisy tego kodeksu wyraźnie wskazujące na lasy, jak art. 120 k.w., typizujący wykroczenie wyrębu drzewa w lesie w celu przywłaszczenia, jeżeli wartość drzewa nie przekracza 500 zł, oraz art. 82 § 2 pkt 10 i art. 82 § 3 k.w., typizujące leśne wykroczenia pożarowe. Do tego dochodzi wspomniany już art. 290 k.k., typizujący przestępstwo wyrębu drzewa w lesie w celu przywłaszczenia, jeżeli wartość drzewa przekracza 500 zł, oraz przepisy karne ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym. W jakimś stopniu przepisy te są uzupełniane regulacjami typizującymi przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku, jeżeli chronionymi elementami środowiska są lasy, czy też przepisami kodeksu karnego o przestępstwach spowodowania pożaru i jego niebezpieczeństwa, jeżeli obiektem zagrożonym jest las. W tym i tylko w tym znaczeniu możemy posługiwać się konwencjonalnym pojęciem „leśne prawo karne”.

### III. Międzynarodowe i unijne prawo leśne

1. Na wstępie zaznaczyć należy, że ani europejskie, ani międzynarodowe prawo nie uregulowały problematyki prawa leśnego w jednym, odrębnym, wiążącym akcie prawnym. W 1990 r. grupa siedmiu głównych państw uprzemysłowionych, tzw. G-7, zainicjowała negocjacje, których celem było opracowanie międzynarodowej konwencji leśnej, co jednak nie doszło do skutku z uwagi na brak porozumienia pomiędzy krajami. Na poziomie prawa europejskiego wydano pewne akty, które nie mają jednak wiążącego charakteru.

W prawie międzynarodowym można wskazać konwencje i umowy międzynarodowe, które w swojej treści nawiązują do problematyki leśnictwa. Badaczka międzynarodowego prawa leśnego na Wydziale Prawa Vrije Uniwersytetu w Amsterdamie, Barbara M.G.S. Ruis w artykule *No forest convention but ten tree treaties* dostrzegła, że wprawdzie istnieje 10 traktatów obejmujących problematykę leśnictwa, lecz dotychczas nie stworzono kompleksowego, prawnie wiążącego instrumentu w tym za-

kresie (B.M.G.S. Ruis, *No forest convention but ten tree treaties*, „Unasylva” 2001/52(206), s. 3–13).

Najistotniejszymi konwencjami dotyczącymi lasów są: ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9.05.1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238), Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5.06.1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532) oraz Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu dnia 17.06.1994 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 185, poz. 1538). Autorka wskazuje również na:

- Konwencję o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życia ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2.02.1971 r. (Dz.U. z 1978 r. Nr 7, poz. 24);
- Konwencję o ochronie światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego, przyjętą w Paryżu dnia 16.11.1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190);
- Konwencję o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES), sporządzoną w Waszyngtonie dnia 3.03.1973 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 27, poz. 112);
- Konwencję wiedeńską o ochronie warstwy ozonowej, sporządzoną w Wiedniu dnia 22.03.1985 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488);
- Konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 169 dotyczącą ludności tubylczej i plemiennej w krajach niezależnych z dnia 27.06.1989 r., weszła w życie 05.09.1991 r. (<http://www.mop.pl/>);
- międzynarodową Umowę w sprawie drewna tropikalnego z 2006 r., sporządzoną w Genewie dnia 27.01.2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 257) oraz
- Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzoną w Marakeszu dnia 15.04.1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 98, poz. 483).



Syntetyczne omówienie problematyki leśnictwa występującej w tych aktach znaleźć można we wspomnianej publikacji Barbary Ruis oraz monografii *Polskie prawo leśne* (por. A. Habuda [w:] D. Danecka, A. Habuda, W. Radecki, J. Rotko, *Polskie prawo leśne*, red. A. Habuda, Warszawa 2016, s. 33–37).

2. Dotychczas nie sporządzono wiążącego państwa członkowskie aktu prawnego w zakresie lasów i leśnictwa. Problematyka gospodarki leśnej stanowi jedynie określoną część aktów prawnych wydawanych w strukturach UE, które odnoszą się zwykle do szerszych zagadnień dotyczących ochrony środowiska czy rolnictwa. Pojawiły się jednak wiążące rozwiązania, mające na celu zrównoważoną gospodarkę leśną, w tym praktyki i sposoby wykorzystywania lasów i gruntów leśnych, które przyczyniają się do zwiększenia bioróżnorodności lub do powstrzymania degradacji ekosystemów, wylesiania i utraty siedlisk lub do zapobiegania tym procesom. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 22.11.2018 r. wskazał, że „skuteczna ochrona oraz zrównoważona gospodarka leśna jest bowiem typowym transgranicznym problemem środowiskowym, który implikuje wspólną odpowiedzialność państw członkowskich” (wyrok TSUE z 22.11.2018 r., C-679/17, *Vlaamse Gewest p. Johannesowi Huijbrechtsowi*; zob. również wyroki TSUE: z 12.07.2007 r., C-507/04, *Komisja p. Austrii*, pkt 87; z 26.01.2012 r., C-192/11, *Komisja p. Polsce*, C-192/11, niepubl., <https://eur-lex.europa.eu/>).

Najczęściej używanym instrumentem harmonizacji polskiego prawa w zakresie prawa leśnego są dyrektywy oraz komunikaty Komisji, które jednak nie mają wiążącego charakteru. Dyrektywy są wiążące dla państw członkowskich, lecz tylko w zakresie celów w nich określonych, jednakże zarówno środki, jak i metody ich implementacji pozostawione zostały w gestii poszczególnych państw członkowskich. Z kolei komunikaty zaliczane są w literaturze do tzw. aktów *sui generis* (zob. K.J. Gruszczynski, *Administracyjny charakter aktów prawnych Komisji Europejskiej*, „Zeszyt Naukowy” 2009/3, s. 41). Za ich pomocą Komisja Europejska przedstawia własną wykładnię oraz własne stanowiska odnośnie do całych

gałęzi gospodarki. Regulacje unijne dotyczące leśnictwa mają wpływ na polskie prawo leśne.

W publikacji tej wskazać należy następujące akty prawne, w których uwzględniona została problematyka lasów oraz leśnictwa:

- rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z 9.12.1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz.Urz. WE L 61 z 3.03.1997 r., s. 1);
- rezolucja Rady UE z 15.12.1998 r. w sprawie strategii leśnej UE (Dz.Urz. UE C 56 z 26.02.1999 r., s. 1);
- dyrektywa Rady 1999/105/WE z 22.12.1999 r. w sprawie obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym (Dz.Urz. WE L 11 z 15.01.2000 r., s. 17);
- rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z 20.12.2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz.Urz. UE L 347 z 30.12.2005 r., s. 1);
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z 20.10.2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (rozporządzenie UE w prawie drewna) (Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010 r., s. 23);
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 30.05.2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (Dz.Urz. UE L 156 z 19.06.2018 r., s. 1);
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82);
- komunikaty Komisji:
  - z 21.05.2003 r. pt. „Egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa (FLEGT)”;

- z 3.05.2011 r. pt. „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”;
- z 6.05.2013 r. pt. „Zielona infrastruktura — zwiększanie kapitału naturalnego Europy”;
- z 20.09.2013 r. pt. „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”;
- z 26.02.2016 r. pt. „Plan działania UE przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą”;
- z 23.07.2019 r. pt. „Zintensyfikowanie działań UE na rzecz ochrony i odtwarzania światowych lasów”;
- z 20.05.2020 r. pt. „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia”.

Warto zwrócić również uwagę na rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie konferencji ONZ w sprawie zmiany klimatu w 2018 r. w Katowicach (COP24) (Dz.Urz. UE C 345 z 16.10.2020 r., s. 32), w której zauważono, że wylesianie i degradacja lasów odpowiadają za 20% światowych emisji gazów cieplarnianych; podkreślono istotną rolę lasów i terenów podmokłych w łagodzeniu skutków zmiany klimatu, ponieważ mają one znaczny potencjał w zakresie wychwytywania dwutlenku węgla; wskazano, że należy utrzymać i wzmocnić naturalne pochłaniacze i rezerwuary dwutlenku węgla w UE i na świecie w perspektywie długoterminowej, a także dodatkowo zwiększyć całkowitą światową powierzchnię lasów oraz ich zdolności adaptacyjne i odporność na zmianę klimatu, aby osiągnąć długofalowy cel porozumienia paryskiego; podkreślono ponadto potrzebę skupienia wysiłków służących łagodzeniu zmiany klimatu na sektorze lasów tropikalnych, począwszy od zajęcia się zasadniczymi przyczynami wylesiania i zmiany klimatu.

Celem większości unijnych aktów prawnych odnoszących się do lasów i leśnictwa jest przede wszystkim ochrona lasów. Pierwszym wiążącym dla państw członkowskich aktem, w którym uregulowana została kwestia nielegalnego wyrębu drewna i związanego z tym handlu, jest – wspomniane już wyżej – rozporządzenie Rady (WE) w sprawie ustanowienia

systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT) (Dz.Urz. UE L 347 z 30.12.2005 r., s. 1). Akt ten zakłada utworzenie systemu zezwoleń wdrażanego w oparciu o umowy o partnerstwie z państwami produkującymi drewno, który ma stanowić środek służący zapewnieniu, że wyłącznie produkty z drewna, które zostało pozyskane legalnie, zgodnie z prawem krajowym państwa produkującego drewno, mogą być przywożone do Wspólnoty.

Jednym z prawnie wiążących unijnych aktów prawnych w zakresie leśnictwa jest rozporządzenie UE w sprawie drewna z 20.10.2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010 r., s. 23), które ma zastosowanie w UE od marca 2013 r. Zauważyć należy, że jako środek handlowy obowiązuje ono w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), a zatem ma zastosowanie w Islandii, Liechtensteinie i Norwegii. W rozporządzeniu tym dostrzeżono, że lasy przynoszą różnorodne korzyści środowisku, gospodarce i społeczeństwu, między innymi dostarczają drewno i inne niedrzewne produkty leśne oraz pełnią funkcje związane z ochroną środowiska, które są niezbędne dla ludzkości, takie jak utrzymywanie różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemu, a także ochrona systemu klimatycznego. Założeniem tego rozporządzenia jest zwalczanie problemu nielegalnego pozyskiwania drewna, które ma w założeniu przyczynić się do realizacji starań Unii mających na celu łagodzenie zmiany klimatu w sposób efektywny pod względem kosztów, i należy je postrzegać jako uzupełnienie działań i zobowiązań Unii w kontekście ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. W akcie tym można wyróżnić trzy podstawowe obowiązki:

- 1) zakaz dostarczania po raz pierwszy na rynek wewnętrzny w ramach działalności handlowej („wprowadzanie do obrotu”) nielegalnie pozyskanego drewna (tj. drewna pozyskanego z naruszeniem przepisów obowiązujących w kraju pozyskania) lub produktów pochodzących z takiego drewna;

- 2) wymóg, aby podmioty wprowadzające do obrotu na rynku wewnętrznym drewno i produkty z drewna wdrożyły system zasad należytej staranności i postępowały z „należyłą starannością”;
- 3) obowiązek rejestrowania przez podmioty handlowe zajmujące się handlem drewnem i produktami z drewna, które zostały już wprowadzone do obrotu na rynku wewnętrznym, informacji o ich dostawcach i klientach (chodzi o obowiązek identyfikowalności).

W dniu 2.10.2020 r. Komisja Europejska (na podstawie informacji przekazywanych przez państwa członkowskie) złożyła sprawozdanie dwuletnie za okres od marca 2017 r. do lutego 2019 r., z realizacji założeń tego rozporządzenia, w którym wskazała, że wszystkie państwa spełniają wymogi formalne w nim określone. Podkreśliła jednocześnie, że konieczne są ciągłe starania, aby zapewnić jednolite i skuteczne stosowanie tego rozporządzenia w poszczególnych państwach.

Ramy komentarza nie pozwalają na omówienie wszystkich aktów prawnych nawiązujących do lasów i leśnictwa. Jednakże chcielibyśmy jeszcze zwrócić uwagę na komunikat Komisji „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia”, który wśród strategii tam wyszczególnionych wskazuje zwiększenie powierzchni lasów oraz poprawę ich stanu zdrowia i odporności. Zauważono, że lasy odgrywają niezwykle ważną rolę, jeśli chodzi o różnorodność biologiczną, regulację klimatu i wód, dostarczanie pożywienia, leków i materiałów, pochłanianie i składowanie dwutlenku węgla, stabilizację gleby, uzdatnianie powietrza i wody. Stanowią one również naturalne miejsce, w którym można spędzać wolny czas i poznawać naturę. Lasy są kluczowe dla zapewnienia zrównoważonej gospodarki leśnej oraz przywrócenia i utrzymania różnorodności biologicznej w lasach. Wskazano, że oprócz ścisłej ochrony wszystkich pozostałych w UE lasów pierwotnych i starodrzewów Unia Europejska musi zwiększyć powierzchnię oraz poprawić jakość i odporność swoich lasów, szczególnie w zakresie ochrony przed pożarami, suszami, szkodnikami, chorobami i innymi zagrożeniami, których występowanie może wzrosnąć na skutek zmiany klimatu. Wszystkie lasy muszą być utrzymywane w do-

brym stanie, aby mogły zachować swoją funkcję w zakresie różnorodności biologicznej i klimatu. Bardziej odporne lasy mogą przyczyniać się do wzrostu odporności gospodarki. Odgrywają one również istotną rolę w dostarczaniu materiałów, produktów i usług mających kluczowe znaczenie dla biogospodarki o obiegu zamkniętym. Ponadto zapowiedziano, że w tym celu w 2021 r. Komisja zaproponuje specjalną strategię leśną UE zgodnie z szerszymi ambicjami w zakresie różnorodności biologicznej i neutralności klimatycznej. Będzie ona zawierać plan działania dotyczący zasadzenia co najmniej trzech miliardów dodatkowych drzew w UE do 2030 r., z pełnym poszanowaniem zasad ekologicznych. Jednocześnie wskazano, że Komisja będzie kontynuowała współpracę z państwami członkowskimi, aby zagwarantować odpowiednie przygotowanie UE do zapobiegania poważnym pożarom lasów i reagowania na takie pożary, które mogą w bardzo niekorzystny sposób odbić się na różnorodności biologicznej w lasach.

Na koniec warto wskazać najnowszy wiążący akt prawny, w którym została poruszona problematyka lasów i leśnictwa, jakim jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z 18.06.2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.Urz. UE L 198 z 22.06.2020 r., s. 13). Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 pkt d tego rozporządzenia dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w ochronę i odbudowę bioróżnorodności i ekosystemów, jeżeli działalność ta wnosi istotny wkład w ochronę, zachowanie lub odbudowę bioróżnorodności lub w osiągnięcie dobrego stanu ekosystemów, lub w ochronę ekosystemów będących dotychczas w dobrym stanie, poprzez zrównoważoną gospodarkę leśną, w tym praktyki i sposoby wykorzystywania lasów i gruntów leśnych, które przyczyniają się do zwiększenia bioróżnorodności lub do powstrzymania degradacji ekosystemów, wylesiania i utraty siedlisk lub do zapobiegania tym procesom; lub wspomaganie tych działań zgodnie z art. 16 tego rozporządzenia.

Wskazano, że do celów tego rozporządzenia pojęcie zrównoważonej gospodarki leśnej należy interpretować z uwzględnieniem praktyk i spo-

sobów wykorzystywania lasów i gruntów leśnych, które przyczyniają się do zwiększenia bioróżnorodności lub do powstrzymania degradacji ekosystemów, wylesiania i utraty siedlisk, lub do zapobiegania tym procesom, z uwzględnieniem gospodarowania lasami i gruntami leśnymi i wykorzystywania ich w taki sposób i z taką intensywnością, które pozwalają utrzymać ich bioróżnorodność, produktywność, potencjał regeneracyjny, żywotność oraz potencjał w zakresie spełniania – obecnie, jak i w przyszłości – odpowiednich funkcji ekologicznych, gospodarczych i społecznych, na poziomie lokalnym, krajowym i globalnym, oraz które nie powodują szkód w innych ekosystemach, zgodnie z rezolucją H1 przyjętą na drugiej konferencji ministerialnej w sprawie ochrony lasów w Europie w dniach 16.–17.06.1993 r. w Helsinkach dotyczącą ogólnych wytycznych trwale zrównoważonego zagospodarowania lasów w Europie, z uwzględnieniem rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 i (UE) 2018/841 (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 30.05.2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE, Dz.Urz. UE L 156 z 19.06.2018 r., s. 1), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82) oraz komunikatu Komisji z 20.09.2013 r. „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”.

Podsumowując te rozważania, warto zauważyć, że funkcje lasów są rozproszone w wielu odrębnych instrumentach prawa unijnego i międzynarodowego. Podkreślić należy, że brakuje zintegrowanego reżimu prawnego, który postrzeżałby lasy w sposób całościowy, z należyтым uwzględnieniem pełnego zakresu oferowanych przez nie towarów i usług. Należy zatem postulować, aby rozpocząć negocjacje w celu osiągnięcia kompleksowego wielostronnego „porozumienia leśnego”

w celu wypełnienia tej luki, co – z prawnego punktu widzenia – byłoby możliwe do zrealizowania.