

MAREK GESZPRYCH

Ministerstwo Środowiska

Specyfika nadzoru i sfera wartości w prawie leśnym

1. Wstęp

Wprowadzone w życie z dniem 1 stycznia 1992 r. przepisy Ustawy o *lasach*¹ określiły nowe podejście państwa do lasów. Odstąpiono od różnicowania celów i priorytetów polityki leśnej ze względu na formę własności, przez co przyjęte rozwiązania prawne uzyskały charakter powszechny. Osiąganiu założonych celów polityki leśnej służą odpowiednio dobrane instrumenty oddziaływania na gospodarkę prowadzoną przez właścicieli lasów². W szczególności dotyczy to ustanowionego systemu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych, którego zadania – poza prowadzeniem wielu przypisanych prawem czynności administracyjnych – obejmują także wspomaganie wykonania obowiązków ciążących na właścicielach lasów oraz w określonych przypadkach, bezpośredni udział w ich ratowaniu. W celu realizacji powyższych działań potrzebne jest wdrożenie określonych rozwiązań organizacyjno-prawnych, leżących w gestii starosty, jako ustawowego organu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych (art. 5 ust. 1 pkt 1 Ustawy o *lasach*). Zgodnie bowiem

¹ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o *lasach* (DzU z 2005 r., Nr 45, poz. 435 ze zm.), [dalej: ustawa o *lasach*].

² Właściciela lasu w znaczeniu szerokim uregulowanym w art. 6 ust. 1 pkt 3 Ustawy o *lasach*. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem za właściciela lasu uznaje się m.in. osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą bądź dzierżawcą lasu. W dalszej części artykułu pojęcie właściciela lasu będzie odpowiadać definicji podanej w przytoczonym przepisie.

z obowiązującymi regulacjami prawnymi, należy stwierdzić, że funkcjonująca konstrukcja nadzoru w leśnictwie prywatnym jest nieskuteczna.

2. Uwarunkowania dotyczące leśnictwa prywatnego³

2.1. Historyczne uwarunkowania nadzoru w leśnictwie prywatnym

Geneza rozwoju nadzoru nad lasami prywatnymi sięga czasów wystąpienia J.S. Milla w drugiej połowie XIX w.⁴ Rozważania tego filozofa znalazły odzwierciedlenie w gospodarce leśnej, gdzie wielu leśników zaczęło dostrzegać negatywne skutki nieograniczonego prawa do dysponowania swoimi gruntami leśnymi. Z tych idei narodziło się przesłanie stworzenia nadzoru państwowego nad lasami prywatnymi⁵.

Historia nadzoru nad gospodarką leśną w polskich lasach prywatnych sięga 1918 r., kiedy to w Sekcji Lasów Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Koronnych w Warszawie utworzono Wydział Lasów Prywatnych⁶. Wraz z upływem czasu kolejne akty prawne uszczegółowiały sposoby sprawowania nadzoru nad lasami niepaństwowymi i precyzowały zasady prowadzenia w nich gospodarki. Pierwszym polskim aktem prawnym, regulującym zagadnienia nadzoru w leśnictwie

³ Określenie lasy prywatne jest pojęciem niedookreślonym w obowiązującym prawie polskim, wobec czego na gruncie prawnym przyjmuje się definicję lasów prywatnych, wynikającą z wykładni ustawy o lasach oraz z orzecznictwa sądowego. W przeszłości pojęcia związane z leśnictwem prywatnym były bardziej dookreślone, np. przepisy austriackiej ustawy lasowej z dnia 3 grudnia 1852 r. (DzUP Nr 250), obowiązujące przed pierwszą wojną światową na obszarze obecnej Galicji definiowały lasy prywatne jako „lasy należące do: pojedynczych obywateli, różnych zakonów, klasztorów, beneficjów, fundacji, oraz spółek opierających się na jakimś stosunku prywatno-prawnym” (§ 1 lit. c).

⁴ J.S. Mill wydał w 1848 r. *Zasady ekonomii politycznej*, w których w imię wyższego celu społecznego, wyraził potrzebę odstąpienia od liberalnych zasad: pełnej gospodarczej wolności jednostki, prywatnej własności i nieingerencji państwa w stosunki ekonomiczne. Oznaczało to uzasadnienie potrzeby wkraczania przez administrację państwową w sferę działalności gospodarczej, podyktowane potrzebą realizacji dóbr publicznych w interesie ogółu, za: J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej*, przeł. E. Taylor, Warszawa 1966, s. 37-40.

⁵ J. Broda, *Historia leśnictwa w Polsce*, Poznań 2000, s. 62 i nast.

⁶ Za K. Heymanowski, *Sytuacja prawno-organizacyjna lasów niepaństwowych w Polsce na tle dokonań w tej dziedzinie po II wojnie światowej*, „Sylwan” 1992, nr 3, s. 7-8.

prywatnym było postanowienie Rady Ministrów z 1919 r. o organizacji urzędów ochrony lasu⁷, a następnie rozporządzenie Prezydenta RP z 1927 r. o zagospodarowaniu lasów⁸. Do kolejnych regulacji odnoszących się do lasów prywatnych należały: dekret z 1948 r. o *ochronie lasów*⁹, Ustawa z 1960 r. o *zagospodarowaniu lasów i nieużytków*¹⁰, Ustawa z 1973 r. o *zagospodarowaniu lasów*¹¹ oraz obecnie obowiązująca Ustawa z 1991 r. o *lasach*. Sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych odbywa się również na podstawie przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*¹², *Ustawy o egzekucji w administracji*¹³, *Ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne*¹⁴ i innych aktów prawnych powszechnie obowiązujących.

2.2. Uwarunkowania powierzchniowo-organizacyjne

Powierzchnia lasów i gruntów leśnych¹⁵ związanych z gospodarką leśną zajmuje w Polsce 9049 tys. ha, co stanowi 28,5% powierzchni kraju. W strukturze własnościowej dominują lasy stanowiące własność Skarbu Państwa; ich powierzchnia wynosi 7343 tys. ha, z czego 7060 tys. ha znajduje się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i 184 tys. ha w zarządzie Parków Narodowych. Udział lasów niepublicznych w ogólnej powierzchni lasów wynosi 17,94%. Lasy będące własnością prywatną zajmują

⁷ Postanowienie z dnia 16 stycznia 1919 r. w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów (DzPPP 1919, Nr 8, poz. 117).

⁸ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 czerwca 1927 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności państwa (DzU Nr 57, poz. 504 ze zm.).

⁹ Dekret z dnia 26 kwietnia 1948 r. o *ochronie lasów nie stanowiących własności państwa* (DzU Nr 24, poz. 165 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. o *zagospodarowaniu lasów i nieużytków nie stanowiących własności państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych* (DzU Nr 29, poz. 166 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o *zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa* (DzU Nr 48, poz. 283 ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (DzU z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), [dalej: k.p.a.].

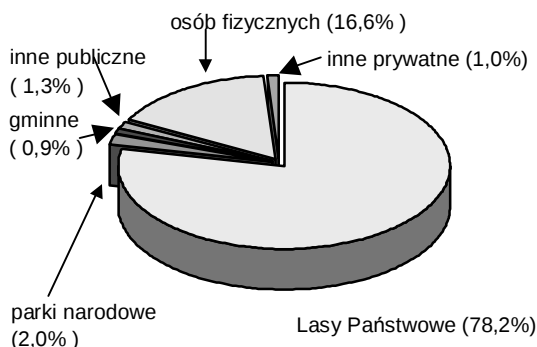
¹³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (DzU z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.), [dalej: ustawa o egzekucji w administracji].

¹⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (DzU z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.).

¹⁵ Gruntów faktycznie pokrytych drzewostanem, z wyłączeniem gruntów wskazanych w ewidencji jako grunty leśne, ale nie porośniętych drzewami.

powierzchnię 1623 tys. ha, a lasy gminne 83 tys. ha¹⁶. Za lasy niepubliczne uznawane są w Polsce lasy stanowiące własność osób fizycznych – w tym lasy stowarzyszeń prywatnych właścicieli lasów¹⁷, wspólnot gruntowych, organizacji społecznych i inne.

Struktura własności lasów w Polsce na koniec 2007 r.



Lasy prywatne należą do około 1 mln właścicieli gospodarujących średnio na powierzchni 1,3 ha¹⁸, co świadczy o ich ogromnym rozdrobnieniu własnościowym i przestrzennym. Stan ten wpływa na niedostateczne zainteresowanie właścicieli prowadzeniem prawidłowej gospodarki leśnej. Związane jest to również z trudnościami organów administracji publicznej ze sprawowaniem nadzoru nad prawidłową gospodarką leśną w tych lasach.

2.3. Uwarunkowania aksjologiczne

Poszukiwanie alternatywnych dróg prawnych dalszego rozwoju prywatnych gospodarstw leśnych jest niemożliwe bez zmian aksjologicznych postaw społecznych i świadomości ekologicznej społeczeństwa, w celu zwiększania efek-

¹⁶ Dane pochodzące z *Rocznika Statystycznego Głównego Urzędu Statystycznego Leśnictwo 2008*, Warszawa, s. 35 na: www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rl_lesnictwo_2008.pdf stan 11.03.2009.

¹⁷ Obecnie w Polsce funkcjonuje 10 stowarzyszeń prywatnych właścicieli lasów, przy czym pierwsze z nich powstały w 2002 r. Łącznie ponad 370 członków ww. stowarzyszeń gospodaruje na powierzchni przekraczającej 1500 ha, za: M. Geszprych, *Zagadnienia prawne w prowadzeniu gospodarki leśnej w lasach prywatnych*, [w:] *Poradnik dla właścicieli lasów prywatnych*, Sękocin Stary 2009, s. 23-48.

¹⁸ Za P. Gołos, *Analiza prywatnych gospodarstw rolno-leśnych i leśnych w Polsce – sieć gospodarstw testowych*. Warszawa 2006, s. 20.

tywności wspólnych działań z zakresu ochrony lasów i innych zadań z zakresu gospodarki leśnej. Jak wskazywał Z. Leoński¹⁹, skuteczność regulacji administracyjno-prawnych zależy w dużej mierze od uwarunkowań aksjologicznych, tj. regulacje administracyjno-prawne powinny uwzględniać wartości akceptowane w społeczeństwie. Istotą sprawowanego nadzoru jest skuteczna realizacja postawionych celów do osiągnięcia. Założone cele, tj. dążenie do utrzymania lasów ochronnych, ponoszenie kosztów zabiegów sanitarnych itp. powinny być nie tylko akceptowane przez właścicieli lasów, ale przede wszystkim powinny służyć realizacji wartości, tj. ochronie lasów dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń, prawu każdego do zdrowego środowiska. Można wręcz założyć, że skuteczność sprawowanego nadzoru jest wprost proporcjonalna do chronionych wartości.

3. Nadzór nad gospodarką leśną w leśnictwie prywatnym – uwagi ogólne

W rozważaniach naukowych odnoszących się do nadzoru brakuje jednoznaczności jak należy definiować nadzór. Zarówno w literaturze prawniczej, jak i w praktyce, nie zdołano dotąd temu wyrażeniu nadać znaczenia, pozwalającego na posługiwanie się nim w sposób uniwersalny. Również akty normatywne, posługujące się terminem nadzoru, nie wskazują *expressis verbis* jego definicji. W doktrynie prawa administracyjnego nadzór jest identyfikowany z istnieniem trzech różnych sytuacji, tj.:

- 1) zależności występujące między podmiotami funkcjonującymi w ramach scentralizowanej struktury administracji – to tzw. nadzór dyrektywny,
- 2) zależności występujące między podmiotami funkcjonującymi w ramach zdecentralizowanej struktury administracji – to tzw. nadzór weryfikacyjny,
- 3) zależności występujące między różnymi podmiotami ze względu na obowiązywanie norm materialnego prawa administracyjnego – to tzw. nadzór materialno-prawny²⁰.

Nadzór w leśnictwie prywatnym jest typowym przykładem nadzoru materialno-prawnego, gdyż dotyczy relacji podmiotów ze sfery administracji (niekiedy administracji leśnej) z jednostkami, bądź organizacją zrzeszającą jednost-

¹⁹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 36 i 44.

²⁰ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 31 i nast.

ki, np. stowarzyszeniem, zapisanych w przepisach prawa administracyjnego materialnego.

Nadzór obejmuje środki kontroli oraz środki korygujące działalność jednostek nadzorowanych. Nadzór odnosi się do czynności prawnych, dokonywanych w formie określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru. Czynności te pociągają za sobą przewidziane przepisami prawnymi skutki prawne, np. przymuszenie właścicieli lasów do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania oraz wszelkie konsekwencje prawne z tego faktu wynikające, np. wyegzekwowanie tych obowiązków w trybie egzekucji administracyjnej²¹. Współcześnie podkreśla się, że nadzór odnosi się do badania funkcjonowania podmiotu i możliwości wpływania i modyfikowania tej działalności, w celu zapewnienia nie tylko zgodności tej działalności z prawem, ale również z pewnymi wartościami szczegółowymi²². Nadzór znajduje więc oparcie na podłożu aksjologicznym.

3.1. Organy nadzoru

Nadzór nad gospodarką leśną w lasach prywatnych należy do zadań własnych starostów²³. Przy czym starosta może organizować własną służbę leśną do wykonywania nadzoru, bądź może upoważnić (ale nie zobowiązać) nadleśniczego²⁴ do prowadzenia spraw z zakresu nadzoru w trybie zawarcia tzw. porozumienia administracyjnego²⁵, po zapewnieniu na ten cel środków finan-

²¹ Na podstawie przepisów ustawy o egzekucji w administracji.

²² J. Boć, M. Miemiec, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s.240.

²³ Na podstawie art. 8 ust. 5 pkt 2 Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* (DzU z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.), starosta jest również organem nadzoru dla jedynych współcześnie powstających w Polsce zrzeszeń leśnych, tj. stowarzyszeń prywatnych właścicieli lasów.

²⁴ Do niedawna zadania nadzorcze nad gospodarką leśną w lasach prywatnych położonych na obszarze więcej niż jednego powiatu mógł wykonywać również regionalny dyrektor Lasów Państwowych, po zapewnieniu na ten cel środków finansowych; stan ten trwał do 1 sierpnia 2009 r., tj. od czasu wejścia w życie art. 9 pkt 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie* (DzU Nr 92, poz. 753).

²⁵ Należy wyraźnie wskazać, że jest to forma tzw. porozumienia administracyjnego, a nie umowy cywilnoprawnej, jak często można spotkać w literaturze leśnej. Starosta nie może narzucić nadleśniczemu wykonywania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych, gdyż jest tu niezbędna wola obu stron.

sowych²⁶ (art. 5 ust. 4 Ustawy o lasach). Porozumienie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa, a informacja o jego zawarciu lub wygaśnięciu podawana jest właścicielom lasów w sposób miejscowo przyjęty. Porozumienie określa m.in. wykaz spraw powierzonych do prowadzenia, zasięg terytorialny i powierzchnię lasów objętych powierzonym nadzorem – ustalone według gmin na podstawie ewidencji gruntów, zasady rozliczeń i raportowania prowadzonych spraw, osoby uprawnione do czynności nadzoru i kontroli w zakresie prowadzonych spraw oraz okres obowiązywania porozumienia.

Przyjęte rozwiązania organizacyjne w zakresie nadzoru nad prowadzoną gospodarką leśną w lasach prywatnych powinny także uwzględniać potrzebę odzwierciedlenia w ewidencji gruntów i budynków zaistniałych zdarzeń, dotyczących podjęcia lub zaprzestania prowadzenia leśnego użytkowania gruntów. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 3a Ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi starosta z uwzględnieniem przepisów o lasach²⁷ (art. 20 ust. 3a).

Od decyzji wydawanej przez nadleśniczego, w wyniku uprzedniego powierzenia, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, bez względu na to, czy decyzja była wydawana jako zadanie własne, czy też jako zadanie z zakresu administracji rządowej.

3.2. Istota nadzoru w lasach prywatnych

Jak wyżej stwierdzono, sprawowanie nadzoru w lasach prywatnych ma spowodować przestrzeganie przepisów prawa oraz realizacji wartości szczegółowych. Nadzór jest działalnością aktywną, polegającą na możliwości władczego wkraczania w działalność podmiotu nadzorowanego w celu korygowania jego działalności, np. zmuszenie właściciela lasu do wykonywania prac pielęgnacyjnych.

²⁶ Jak wskazuje praktyka, nadzór wykonuje głównie nadleśniczy, jako wyspecjalizowany organ leśny. Do 2005 r. starostowie powierzyli nadleśniczemu nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa na około 74% powierzchni lasów prywatnych w kraju, za: *Informacja o stanie lasów w 2005 r.*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 2(50), s. 136.

²⁷ Wyjaśniając szczegółowo, właściciele władający gruntami i budynkami są obowiązani zgłaszać staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian, przy czym obowiązek ten nie dotyczy zmian wynikających z decyzji właściwych organów. Na żądanie starosty podmioty zgłaszające zmiany są obowiązane dostarczyć dokumenty geodezyjne, kartograficzne i inne niezbędne do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków.

gnacyjnych oraz wszelkie konsekwencje prawne z tego faktu wynikające, np. nałożenie grzywny w przypadku niewywiązywania się z nałożonych obowiązków. Jak zauważa W. Radecki²⁸, organy nadzorcze w leśnictwie mają nie tylko upoważnienie do obserwacji poczynąń właścicieli lasów oraz wkraczania w sytuacjach zagrożenia i sytuacjach konfliktowych, ale również umocowanie do podejmowania szczególnych środków wskazanych w ustawie o lasach.

W przeciwieństwie do sytuacji w lasach państwowych²⁹, nadzór w lasach prywatnych dotyczy gospodarki leśnej, a nie obszaru leśnego. Nadzór nie jest wykonywany podmiotowo – gdyż nie jest nadzorowany właściciel lasu, lecz przedmiotowo. Ponadto nie odnosi się do lasu jako obszaru, do którego właściciel zachowuje duży zakres praw w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego³⁰, lecz do działań podejmowanych na tym obszarze. Podstawą działań podejmowanych przez użytkowników lasu są nie tylko przepisy prawa cywilnego, ale również przepisy administracyjne i karne. Podkreślić również należy, że dobrze sprawowany nadzór przekłada się na stosowanie przez właścicieli lasów prywatnych normy art. 7 Ustawy o lasach, zawierającej wskazania prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

3.3. Treść nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych

Nadzór nad gospodarką leśną w lasach prywatnych rozumiany jest nie tylko jako nadzór administracyjny, sprowadzający się do podejmowania szeregu przypisanych prawem czynności administracyjnych, np. wydawanie decyzji administracyjnych nakazujących wykonanie zadań hodowlanych, zabiegów zwalczających i ochronnych, zatwierdzanie planów urządzeniowych itp., ale również jako podejmowanie działań w stosunku do właścicieli wspierających i zapewniających wykonanie ciężących na nich zadań i obowiązków, wynikających z ustawy o lasach za pomocą instrumentów prawnych i ekonomiczno-finansowych. W tym rozumieniu nadzór ma charakter bardzo szeroki i obejmuje

²⁸ W. Radecki, *Komentarz do art. 5 ustawy o lasach*, [w:] *Komentarz do ustawy o lasach*, Warszawa 2008, s. 33.

²⁹ W przypadku Lasów Państwowych ustawodawca wskazuje w dwóch różnych miejscach, że „nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska” oraz że „nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, sprawuje minister właściwy do spraw środowiska (art. 4 ust. 5 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 Ustawy o lasach)”. W przepisach istnieje więc rozróżnienie na nadzór dotyczący Lasów Państwowych jako instytucji, oraz sposobu prowadzenia działalności na obszarze Lasów Państwowych, tj. gospodarki leśnej.

³⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (DzU Nr 16, poz. 93 ze zm.).

również zadania ochronno-gospodarcze wykonywane przez starostów i jednostki organizacyjne, znajdujące się poza uprawnieniami nadzorczymi starostów, np. sporządzanie okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasu oraz prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów (na podstawie art. 13a ust. 1 pkt 2-3 i ust. 2 ustawy). Decyduje to o specyficznym charakterze środków nadzorczych w leśnictwie, przybierających często bardziej zróżnicowane formy aniżeli środki nadzoru stosowane w administracji rządowej³¹. Tym niemniej, starosta nie może wyręczać właścicieli lasów prywatnych w wykonywaniu przypisanych im obowiązków. Starosta może inspirować do działania i korygować działania właścicieli lasów za pomocą wielu zinstytucjonalizowanych działań. Faktyczne ramy sprawowanego nadzoru w leśnictwie prywatnym są więc bardzo szerokie, pomimo że literalnie pojęcie nadzoru zostało zasygnalizowane w przepisach ustawy o lasach jedynie dwukrotnie, tj. w przepisie kompetencyjnym, wskazującym starostę jako organ nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych (art. 5 ust. 1 pkt 2) oraz w kwestii zatwierdzania uproszczonych planów urządzenia lasu przez starostę (art. 22 ust. 5).

3.4. Metody oddziaływania nadzorczego w leśnictwie prywatnym

Formą oddziaływania organów nadzoru jest wprowadzanie ograniczeń w dowolnym dysponowaniu i użytkowaniu gruntów leśnych. Ograniczenia powyższe wynikają z konieczności ochrony dóbr leśnych mających znaczenie dóbr publicznych. W powyższym świetle zajął stanowisko Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdzając, że „lasy [prywatne na działkach] są obecnie dobrem ogólnospołecznym”³². Ograniczenia korzystania z dóbr leśnych są wprowadzone jako rozwiązania publiczne oraz prywatno-gospodarcze. Ograniczenia publiczne dotyczą przede wszystkim zagospodarowania lasu postrzeganego jako dobro publiczne. Natomiast cykl produkcji leśnej w lasach, tj. pozyskanie i obrót drewnem, ma charakter prywatno-gospodarczy. Administracja publiczna wpływa na tym etapie na pozyskujących drewno w formie wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, tudzież zaświadczeń legalizujących pozyskane drewno.

Najbardziej powszechnym nadzorczym instrumentem prawnym w leśnictwie prywatnym jest decyzja administracyjna, np. wynikająca z art. 24 ustawy

³¹ Szerzej: J. Jagielski, *Pozycja prawna ministra*, [w:] *Prawo Administracyjne*, Praca zbiorowa, Warszawa 2006, s. 164-174.

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2005 r. [Sygn. VI SA/Wa387/04].

o lasach, czyli odnosząca się do nakazu starosty wykonania określonych obowiązków i zadań ochronnych przez właściciela lasu. Starosta bądź nadleśniczy wydaje decyzję administracyjną w przypadkach, gdzie zachodzi potrzeba zapewnienia realizacji ustawowych uprawnień lub egzekwowania wykonania określonych obowiązków i zadań właścicieli lasów. Jednocześnie podkreślić należy, że decyzje wydawane w sferze prawa leśnego cechuje większa różnorodność od decyzji „klasycznych” wydawanych na podstawie innych działów administracyjnego prawa materialnego. Zaobserwować można tu ciągi działań, gdzie jedna decyzja stanowi podstawę do wydania następnej³³.

3.5. Organizacja nadzoru nad lasami prywatnymi w regulacjach prawnych wybranych krajów Unii Europejskiej

W większości europejskich porządków prawnych, z nielicznymi wyjątkami³⁴, nadzór nad lasami prywatnymi wykonują wyspecjalizowane organy administracji leśnej.

Zgodnie z przepisami federalnej niemieckiej Ustawy z dnia 2 maja 1975 r. o lasach (BGBI.I S. 1037) do zadań państwowej administracji leśnej należy sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną oraz nad lasami (*Forsaufsicht*), wraz z możliwością wydawania stosownych decyzji administracyjnych. Nadzór obejmuje również wykonywanie doradztwa (*Beratung*) i opieki (*Betreuung*) nad właścicielami lasu, udzielania im pomocy (*Hilfe*) oraz staranie się o środki na pomoc dla właścicieli lasów prywatnych³⁵. Tym niemniej, w krajach związkowych występuje duże zróżnicowanie organizacyjne sprawowania nadzoru w leśnictwie prywatnym³⁶.

³³ Szerzej C. Martysz, *Administracja ochrony środowiska w PRL – wybrane zagadnienia*, [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981, s. 47-63.

³⁴ Np. zgodnie z przepisami saksońskiej Ustawy z dnia 16 kwietnia 2003 r. o lasach prywatnych i lasach spółek (SachsPKWaldVO), organami nadzoru nad lasami prywatnymi w Dolnej Saksonii są władze okręgów regencyjnych oraz powiatów, za A. Kłoczek, *Państwowa administracja oraz gospodarka leśna w wybranych krajach*, Warszawa 2006, s. 27 i nast.

³⁵ Za: A. Kłoczek, *ibidem*, s. 21 i nast.

³⁶ Np. w Kraju Saary nadzór nad gospodarką leśną w lasach prywatnych sprawuje Krajowe Gospodarstwo Leśne (*Landesbetrieb*), w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 26 września 1977 r. o lasach. *Landesbetrieb* sporządza ramowe plany dotyczące funkcjonowania leśnictwa dla lasów prywatnych oraz zobowiązane jest w ramach działań nadzorczych do wspierania przedsięwzięć lasów prywatnych w ramach programu Poprawa struktury rolnictwa (GAK). Zaś w Nadrenii Północnej i Westfalii organami administracji leśnej sprawującymi nadzór nad lasami prywatnymi są urzędy leśne, wcho-

W Finlandii nadzór nad lasami prywatnymi, zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 12 grudnia 1996 r. o *lasach* (*Metsälaki nr 1093/1996*), sprawuje 13 regionalnych ośrodków leśnictwa, utworzonych w 1996 r., przy czym wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie lasów prywatnych należy do urzędników administracji państwowej (19 okręgów administracji publicznej), niewchodzących w skład regionalnych ośrodków leśnych³⁷.

W Szwecji nadzór nad lasami prywatnymi, zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 1 stycznia 1994 r. o *lasach*, sprawuje 10 regionalnych zarządów lasów (*Skogsvardstyrelsen-RBF*). Do *Skogsvardstyrelsen-RBF* należy wydawanie decyzji administracyjnych, w zakresie nakazu wykonania czynności określonych jako obowiązkowe w przepisach szwedzkiej Ustawy o *lasach*. Oprócz wydawania decyzji administracyjnych, nadzór obejmuje prowadzenie działalności doradczej na rzecz prywatnych właścicieli lasów prywatnych, przydzielanie subwencji państwowych i unijnych właścicielom lasów oraz wydawanie i zatwierdzanie planów urządzania lasów³⁸.

4. Rola samorządowych kolegiów odwoławczych w kształtowaniu nadzoru w leśnictwie prywatnym

Samorządowe kolegia odwoławcze odgrywają istotną rolę w kształtowaniu legalności i poprawności nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych. Odbywa się to poprzez rozpatrywanie odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji, wydawanych w ramach zadań własnych przez starostów³⁹. Składane przez właścicieli lasów odwołania od decyzji starostów w zakresie gospodarki leśnej dotyczą przeważnie spraw:

a) odmówienia wyrażenia zgody na zmianę lasu na użytek rolny (decyzja wydawana na podstawie art. 13 ust. 2 i 3 pkt 2 Ustawy o *lasach*),

dzące w skład izb rolniczych. Urzędy izb rolniczych mają podwójną rolę: z jednej reprezentują interesy zrzeszonych właścicieli lasów wobec otoczenia, z drugiej zaś mają uprawnienia władcze w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną prowadzoną przez tychże właścicieli, za A. Kłoczek, *Państwowa administracja...*, op. cit., s. 27 i nast.

³⁷ Za: J. Parviainen, *Prawo leśne Finlandii*, [w:] *Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 85-87.

³⁸ Za: A. Forsman, *Administracja leśna i prawo leśne Szwecji*, [w:] *Lasy i leśnictwo...*, op. cit., Warszawa 2006, s. 393.

³⁹ Art. 1 ust. 1-2 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (DzU z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.).

b) nieuznania zastrzeżeń właścicieli lasów prywatnych do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu (decyzja wydawana na podstawie art. 21 ust. 5 Ustawy o lasach),

c) odmowy wydania zezwolenia na pozyskanie drewna niezgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu (decyzja wydawana na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o lasach), bądź odmowy pozytywnego zaopiniowania wniosku o wycinkę drzewa i wydania świadectwa legalizującego pozyskanie drewna (art. 14a ust. 1 i 3 Ustawy o lasach),

d) zobowiązania właściciela lasu do dokonania określonych prac w lesie, tj. dolesienia luk w drzewostanie, ochrony upraw przed zwierzyną, pielęgnacji gleby i upraw (decyzja wydawana na podstawie art. 24, w związku z art. 13 i art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy o lasach),

e) umorzenia postępowania w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntu rolnego do zalesienia (decyzja wydawana na podstawie art. 3 ust. 1, 6 i 7 ustawy zalesieniowej, w związku z art. 14 ust. 3 Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji EFOiGR [dalej: ustawa EFOiGR] – DzU Nr 229, poz. 2273 ze zm.)⁴⁰.

f) trudności związanych z identyfikacją części składowych leśnych wspólnot gruntowych (decyzja wydawana na podstawie art. 8 ust. 1 Ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych – DzU Nr 28, poz. 169 ze zm.).

Poza wyżej wymienionymi odwołaniami od decyzji starostów, właściciele lasów składają do samorządowych kolegiów odwoławczych odwołania od decyzji ustalających wymiar podatku leśnego (decyzje wydawane przez wójtów gmin na podstawie art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym – DzU Nr 200, poz. 1682 ze zm.), ale kwestie te nie mają związku z tematyką nadzoru.

Ad. a) Problematyka odmowy wyrażenia zgody na zmianę lasu na użytek rolny dotyczy przypadków nie wykazania szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów, których wystąpienie umożliwiłoby starostom przekształcenie gruntu rolnego na leśny. Zgodnie z ustawą leśną zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów (art. 13 ust. 2 i 3 pkt 2). W sprawach tych, w stosunku do właścicieli

⁴⁰ Dotyczy stanu prawnego sprzed dnia 11 kwietnia 2007 r., tj. przed dniem ogłoszenia Ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (DzU Nr 64, poz. 427).

lasów prywatnych, decyzję wydaje starosta na wniosek właściciela. Decyzja w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę lasu wydawana jest w ramach uznania administracyjnego. Starosta nie działa w tym zakresie dowolnie, gdyż jest związany przepisami prawa i ma obowiązek podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 k.p.a.), zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.) oraz oceny na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.). Argumentacja odwołań od decyzji starostów wnoszonych do samorządowych kolegiów odwoławczych opiera się najczęściej na trudnej sytuacji materialnej właścicieli lasów, ze wskazaniem prowadzenia przez właścicieli określonych działań gospodarczych, na gruncie figurującym w ewidencji gruntów jako las, a wykorzystywanym w rzeczywistości w sposób nieleśny.

Ad. b) Zastrzeżenia wnoszone przez właścicieli lasów prywatnych do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu (na podstawie art. 21 ust. 5 Ustawy o lasach) dotyczą przeważnie sytuacji odmiennego użytkowania gruntu, np. jako pole uprawne, od przeznaczenia gruntu ujawnionego w ewidencji gruntów w starostwie powiatowym. W decyzjach starostów odmawiających uznania ww. zastrzeżeń, częstokroć znajdują się błędy, dotyczące niewłaściwej weryfikacji danych w ewidencji gruntów.

Ad. c) Wydawanie zezwoleń na pozyskanie drewna niezgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu dotyczy przypadków szczególnych i wyjątkowych, określonych w ustawie o lasach jako przypadki losowe (art. 23 ust. 4). Przypadek losowy jest zdarzeniem odbywającym się bez ingerencji człowieka, np. w wyniku huraganu, pożaru, awarii chemicznej, choroby drzew, itp. Jeżeli wystąpi przypadek losowy w lesie prywatnym, wówczas starosta może udzielić pozwolenia na zwiększenie rozmiarów pozyskania drewna ponad wielkość określoną w uproszczonym planie urządzenia lasu. *Prima facie* norma określona w art. 23 ust. 4 Ustawy o lasach (podobnie jak i norma określona w art. 14a ust. 1 i 3 Ustawy o lasach, odnoszącym się do ocechowania drewna), ma zastosowanie odnośnie tylko tych lasów, gdzie jest sporządzony uproszczony plan urządzenia lasu lub została wydana tzw. decyzja inwentaryzacyjna.

Starostowie wydając decyzje w tych kwestiach wskazują, że właściciele lasu rzadko powołują się na wystąpienie przypadków losowych, lecz raczej na istnienie trudnej sytuacji materialnej, będącej przyczyną występowania o zwiększenie pozyskania drewna. W powyższych sytuacjach, właściciele lasów składają również wnioski o wycinkę drzew rosnących na gruntach będą-

cych we współwłasności, przy czym nie załączają pełnomocnictw umożliwiających podejmowanie działań w imieniu pozostałych współwłaścicieli.

Ad. d) Zobowiązania właścicieli lasu do dokonania określonych prac w lesie, tj. dolesienie luk w drzewostanie, ochrona upraw przed zwierzyną, pielęgnacja gleby i upraw, uprzątnięcie powierzchni po wykonaniu prac itp., wynikają z konieczności trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania (art. 13 Ustawy o lasach). W odwołaniach od decyzji starostów nakazujących przestrzeganie zadań z zakresu ochrony lasów, przytaczane są argumentacje dotyczące zakupu gruntów leśnych z przeznaczeniem na cele rekreacji indywidualnej, które faktycznie nie są pokryte drzewostanem, a figurują jedynie w ewidencji gruntów jako las. Starostowie nakazują wykonywanie na powyższych gruntach obowiązków pielęgnacyjnych, trzebież itd., co jest fizycznie niemożliwe, gdyż grunty stanowią w rzeczywistości łąkę, pastwisko, czy sad. Samorządowe kolegia odwoławcze częstokroć wykazują zaś w decyzjach starostów błędy proceduralne, polegające na braku rzetelnego uzasadniania decyzji (niespełnienie wymagań art. 107 § 3 k.p.a.), braku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie możliwości wypowiedzenia się właściciela lasu co do przeprowadzonych dowodów (art. 81 kpa), a czasami nawet, że decyzje będące przedmiotem odwołań są pierwszym sygnałem dla właściciela o wszczęciu postępowania w jego sprawie (naruszenie art. 10 § 1 k.p.a.).

Ad. e) Postępowania w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntu rolnego do zalesienia związane są ze zbyt niskim limitem zalesieniowym (określanym obecnie przez art. 11 ustawy wspierającej EFRROW). Stan ten uniemożliwiał starostom⁴¹ informowanie właścicieli lasów, których wnioski nie zostały rozpatrzone, o terminie ich rozpatrzenia oraz planowanym rozpoczęciu zalesienia w kolejnych latach. Przy czym ustaleń rocznych limitów zalesieniowych dokonywał starosta przy współdziałaniu z innymi organami, tj. wójtem, wojewódzkim funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Agencją Nieruchomości Rolnych. W sytuacji odmówienia przez którykolwiek z ww. organów ustalenia rocznego limitu zalesienia, starosta nie miał prawnych możliwości wydania decyzji o wyrażeniu zgody na przeznaczenie gruntu rolnego do zalesienia.

Ad. f) Decyzje starostów wydawane w oparciu o przepisy Ustawy o wspólnotach gruntowych (art. 8 ust. 1), zawierają rozbieżności w identyfikacji

⁴¹ W obecnym stanie prawnym, pomoc w ramach zalesiania gruntów rolnych oraz zalesiania gruntów innych niż rolne jest przyznawana w drodze decyzji administracyjnej kierownika biura powiatowego Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 20 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 15 ustawy wspierającej EFRROW).

części składowych leśnych wspólnot gruntowych. Starosta ustala, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, bądź mienie gminne, faktycznie użytkowane wspólnie przez mieszkańców wsi przed dniem wejścia w życie ustawy o wspólnotach gruntowych. Jak podnoszą samorządowe kolegia odwoławcze, z decyzji wydawanych przez starostów nie wynika jednoznacznie, czy działki zaliczane do mienia gminnego stanowią mienie gromadzkie, podlegające zagospodarowaniu przez uprawnionych mieszkańców na zasadach przewidzianych dla wspólnot gruntowych, czy też stanowią inny rodzaj mienia, które nie podlega w ogóle przepisom ustawy o wspólnotach gruntowych⁴².

Jak wskazuje praktyka, właściciel lasu rzadko decyduje się na zaskarżanie decyzji samorządowego kolegium odwoławczego do sądu administracyjnego. Związane jest to z dużym sformalizowaniem warunków złożenia skargi⁴³ oraz z ryzykiem poniesienia pełnej odpłatności kosztów postępowania administracyjnego, w przypadku przegrania sprawy przed wojewódzkim sądem administracyjnym, nie mówiąc już o kosztach skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁴. Tym niemniej podkreślić należy, że samorządowe kolegia odwoławcze częstokroć uchylają decyzje starostów dotyczące aspektów leśnych. Powoduje to utrwalanie nieformalnej wykładni prawa, która choć dokonywana w indywidualnych decyzjach kolegiów (a nie w formie aktów po-

⁴² Szerzej L. Jastrzębski, *Problematyka prawna nadzoru nad zagospodarowaniem lasów państwowych*, Warszawa 1970, s. 36.

⁴³ Skarga musi odpowiadać wymogom określonym w przepisach Ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. na podstawie art. 57 § 1 w związku z art. 46 § 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (DzU Nr 153, poz. 1270 ze zm.), [dalej: *Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*] skarga powinna zawierać oznaczenie sądu, imię i nazwisko skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby, a w razie ich braku – adresu do doręczeń, wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy, określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego, podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika – jego podpis z załączeniem do skargi należyście opłaconego pełnomocnictwa. Do skargi należy dołączyć jej odpisy w ilości po jednym dla każdej ze stron uczestniczących w postępowaniu administracyjnym oraz dla organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia.

⁴⁴ Warunki złożenia skargi kasacyjnej od wyroku lub postanowienia kończących postępowanie w sprawie są jeszcze bardziej sformalizowane od warunków złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdyż może ją złożyć jedynie radca prawny, bądź adwokat (art. 173 *Ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*).

wszechnie obowiązujących), wyznacza starostom kierunki właściwego stosowania prawa.

4.1. Relacja nadzoru do sfery wartości

A. Stelmachowski prowadząc badania nad teorią prawa, poddał krytyce twierdzenie o immanentnej wartości legalizmu i przeciwstawił mu swoje przekonanie o wartościach jako immanentnej treści prawa. Prawo, jak wskazywał, „powinno pełnić służebną rolę wobec celów społecznych i społecznie doniosłych wartości”⁴⁵.

Realizowany nadzór powinien umożliwiać osiąganie wartości i zwiększanie dóbr, nie zawsze materialnych⁴⁶. Można wręcz założyć, że wartości determinują osiąganie dobrej jakości i skuteczności prowadzonego nadzoru.

4.2. Katalogizacja sfer wartości w prawie leśnym

Kluczową wartością związaną z leśnictwem jest ochrona lasu oparta na zrównoważonym rozwoju, wyrażona w art. 5 i 74 Konstytucji RP⁴⁷. W przedmiocie badanego zagadnienia istnieje bardzo wiele środków, których realizacja prowadzi do osiągania wartości dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń. Do powyższych środków zaliczyć należy liczne obowiązki i zakazy wynikające z ustawy o lasach, np. zarządzenie przez starostę wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w lesie zagrożonym (art. 10 ust. 1 pkt 2), bądź wydanie zakazu wstępu do lasu (art. 26), jak również prowadzenie polityki planistycznej w gminach, polegającej na obowiązkowym uwzględnianiu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustaleń planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych, czy uwzględnianiu w działaniach ewidencyjnych ustaleń planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu (na podstawie art. 20 Ustawy o lasach w związku

⁴⁵ A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 17.

⁴⁶ Zob. szerzej rozważania R. Sowińskiego, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r., s. 565 i nast.

⁴⁷ Zrównoważony rozwój został zaakcentowany również w wielu regulacjach ustawowych, np. w art. 8 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (DzU z 2008 r. Nr 25, poz. 150), uregulowano obowiązek uwzględnienia zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w politykach, strategiach, planach lub programach dotyczących m.in. leśnictwa.

z przepisami Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁸. W zakres wartości wpisują się również obowiązki wynikające ze stosowania przepisów Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁹, odnośnie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach m.in. dla zmiany lasu na użytek rolny.

Pojęcie wartości obejmuje dobra o charakterze niematerialnym, tj. pomyślność i wolność jednostki, jak i dobra dotyczące poszczególnych dziedzin działalności ludzkiej, przestrzeganie sprawiedliwości społecznej. E. Smoktunowicz do wartości zalicza również powinności obywatelskie wobec państwa i wspólnot samorządowych, bez których wspólnoty nie mogłyby pełnić zadań względem swoich członków, tj. ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie oraz dbałość o stan środowiska⁵⁰. W aspekcie leśnym do wartości tych należy zaliczyć ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych określonych w Ustawie o podatku leśnym oraz dbałość o stan lasu, jako obowiązek wyrażony w art. 4 rozporządzenia Life+⁵¹.

⁴⁸ Art. 9, 10 i 15 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU Nr 80, poz. 717 ze zm.).

⁴⁹ Art. 72 ust. 1 pkt 9 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU Nr 199, poz. 1227), [dalej: ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko] w związku z przepisami § 3 ust. 1 pkt. 76, 77 i 79 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (DzU Nr 257, poz. 2573 ze zm.), które określa wielkości (progi) dla określonych przedsięwzięć, tj.: zmiany lasu lub nieużytku na użytek rolny o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, scalanie, wymiana lub podział gruntów leśnych o powierzchni nie mniejszej niż 100 ha oraz zalesienia powierzchni powyżej 20 ha lub wylesienia terenów o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, na których może być wymagane przeprowadzenie postępowania w sprawie oddziaływania na środowisko, bądź brak takiego obowiązku. Powyższe obowiązki w ostatnim czasie znalazły duże zainteresowanie ze strony europejskich organów stosujących prawo, tj. Trybunał Sprawiedliwości WE w wyroku C-66/06 krytycznie ocenił kwalifikację progową ww. przedsięwzięć do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

⁵⁰ E. Smoktunowicz, *Związek administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym* (zarys problematyki), Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r., s. 149-155.

⁵¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (DzUUEL Nr 149, s. 1).

Wartości w leśnictwie mają również charakter – nazwałbym – ekologiczno-merkantylistyczny, ujawniający się w umiejętnym wykorzystywaniu przez człowieka runa i owoców leśnych, wytwarzanych przez las, jak i przede wszystkim surowca drzewnego wykorzystywanego szeroko w sferze gospodarczo i cywilnoprawnej. Umiejętne korzystanie z tych dóbr, z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, stanowi gwarancję zachowania lasów dla przyszłych pokoleń.

4.3. Pojęcie interesu publicznego w leśnictwie

Z pojęciami wartości i nadzoru ściśle powiązane jest określenie interesu publicznego. Interes publiczny znajduje miejsce w art. 7 k.p.a., stanowiącym o „ważeniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli” przez organy administracji w trakcie załatwiania spraw indywidualnych. Jak zauważa E. Smoktunowicz, interes publiczny jest najbardziej ogólnie określoną odmianą wartości⁵². Interes publiczny powinien sprzyjać realizacji interesu indywidualnego, ale nie odwrotnie. Najpełniejszym przejawem dbania o interes publiczny jest stosowanie instrumentów nadzorczych, przynaglających właściciela lasu do stosowania istotnych zabiegów ochronnych w lesie, np. wynikających z art. 24 ustawy o lasach. Jeżeli dochodzi do sprzeczności interesów, organy administracji publicznej mogą wkraczać w dotychczasowe prawa i obowiązki jednostek, w takim zakresie w jakim potrzebne jest to państwu do zapewnienia realizacji celów ustalonych ze względu na te jednostki. W przypadku omawianego zagadnienia interes publiczny jest czynnikiem zewnętrznym w stosunku do posiadaczy lasów, wartościującym wobec działań administracji. Wyznacza on zakres możliwości ingerencji administracji w stosunki społeczne, gospodarcze oraz prawa i wolności posiadaczy lasów. Na jego wykładnię mają wpływ nie tylko czynniki zewnętrzne, np. polityczne, społeczne, gospodarcze, ale przede wszystkim konkretyzuje je sytuacja.

5. Wnioski i uwagi *de lege lata*

W przepisach ustawy o lasach uregulowano, że gospodarka leśna w lasach prywatnych prowadzona jest w oparciu o uproszczone plany urządzenia lasu, natomiast tam gdzie nie sporządza się takiego planu (lasy rozdrobnione o po-

⁵² E. Smoktunowicz, *Związanie administracji...*, op. cit.

wierzchni do 10 ha), zgodnie z decyzją starosty wydaną na podstawie inwentaryzacji stanu lasu (art. 19 Ustawy o lasach). Powszechny brak lub nieaktualność ww. dokumentów stanowi istotne utrudnienie dla prowadzenia prawidłowego i skutecznego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych, szczególnie w przypadku wystąpienia potrzeby egzekwowania wykonania obowiązków i zadań przez właścicieli lasów, a w niektórych przypadkach może nawet uniemożliwić uzyskanie pomocy finansowej przez właścicieli lasów⁵³.

Uproszczone plany i inwentaryzacje stanu lasów dla lasów prywatnych, należących do osób fizycznych i wspólnot sporządzane są na koszt i zlecenie starosty (art. 21 ust. 1 pkt 2 Ustawy o lasach), co wymaga uprzedniego zabezpieczenia środków finansowych na ten cel. Brak środków finansowych w budżetach powiatów na wykonywanie nadzoru, uniemożliwia jego skuteczne prowadzenie⁵⁴. W stanie tym utwierdza obszerna polemika toczona od końca 2008 r. pomiędzy starostami, Dyрекcją Generalną Lasów Państwowych a Ministrem Środowiska, w zakresie dofinansowywania nadzoru poprzez ewentualne przesunięcie środków z podatku leśnego z budżetów gmin do budżetów starostw, co byłoby zgodne z właściwością podmiotową sprawowanego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych. Tym niemniej jest to bardzo trudne przedsięwzięcie legislacyjne, generujące zmianę art. 6 oraz art. 7 ust. 3-5 Ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (DzU Nr 200, poz. 1682 ze zm.) – dotyczących uprawnień i obowiązków odnośnie podatku leśnego jedynie organów gminy – oraz zmianę przepisów Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.) w zakresie rozszerzenia w art. 5 ustawy źródeł dochodu powiatów o środki z tytułu podatku leśnego. Zmiana ta generowałaby zapewnienie sub-

⁵³ Dotyczy to np. działania polegającego na odtwarzaniu potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych. Beneficjentem działania jest nadleśnictwo, które w toku przygotowywania projektu, jest obowiązane do poinformowania właścicieli lasów o planowanym projekcie i uwzględnienia w jego zakresie potrzeb lasów prywatnych i komunalnych. Potrzeby te powinien określać uproszczony plan urządzenia lasu lub decyzja wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasu, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Korzystanie z usług doradczych” (DzU Nr 78, poz. 470).

⁵⁴ Szerzej, A. Król, *Lasy prywatnej własności w środowiskowym i gospodarczym rozwoju Małopolski z punktu widzenia Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krakowie*, [w:] *Quo vadis forestry?*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Sękocin Stary, 29-30 czerwca 2006, s. 145-147.

wencji wyrównawczej gminom, co w obecnej sytuacji ekonomiczno-gospodarczej kraju będzie bardzo trudnym do wdrożenia przedsięwzięciem ekonomicznym.

Powyższe wskazuje, że wykonywanie nadzoru w lasach prywatnych jest bardzo trudne, gdyż jego stopień realizacji generują nie tylko czynniki prawne, ale w dużej mierze ekonomiczne.

6. Uwagi *de lege ferenda*

Polski system nadzoru nad gospodarką leśną lasów prywatnych jest nieefektywny i bezskuteczny⁵⁵, a nawet łamiący przepisy prawne⁵⁶, o czym dowiodły wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Dodatkowo prowadzony nadzór nie sprzyja osiąganiu najważniejszych wartości w gospodarce leśnej w lasach prywatnych. Decyduje to o potrzebie rozważenia możliwości podjęcia działań legislacyjnych polegających na:

1) ustanowieniu w polskim systemie prawnym władzy leśnej sprawującej funkcje nadzorcze administracji publicznej⁵⁷;

2) usankcjonowaniu niektórych przepisów, np. za bezprawną zmianę dużego kompleksu leśnego na użytek rolny wymierzana jest jedynie kara grzywny w kwocie do 5 tys. zł⁵⁸. Dotychczas organy administracji publicznej mają ograniczone możliwości stosowania przymusu administracyjnego w przypadkach stwierdzenia nieprzestrzegania przepisów z zakresu leśnictwa, gdyż leśny sys-

⁵⁵ Ustalono w trakcie kontroli prowadzonej przez Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa NIK w grudniu 1996 r. dotyczącej „realizacji przez organy administracji rządowej zadań wynikających z ustawy o lasach, w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa”, szerzej: Materiały NIK: *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez organy administracji rządowej zadań wynikających z ustawy o lasach, w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa*, Warszawa 1996, s. 1-61.

⁵⁶ Obecnie prowadzone kontrole NIK w Lasach Państwowych wskazują na działania *contra legem* nadleśnictw, które prowadzą nadzór nad gospodarką leśną w lasach prywatnych pomimo braku przekazania środków finansowych na te zadania przez starostwa (naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 3a-4 Ustawy o lasach).

⁵⁷ Szerzej: M. Geszprych, *Miejsce leśnictwa w strukturze organów administracji publicznej*, „Głos Lasu” 2004, nr 4, s. 37-40.

⁵⁸ Zgodnie z art. 160 § 1 Ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (DzU z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.).

tem prawny składa się w większości z przepisów pozbawionych sankcji kar-nych, tzw. *lex imperfecta*;

3) wyposażeniu marszałka województwa w określone instrumenty nadzor-
cze dotyczące wykonania pewnych obowiązków z zakresu zmiany lasu na uży-
tek rolny i zatwierdzania uproszczonych planów urządzenia lasów. Stan ten
ułatwiłby organom administracji rządowej uzyskać niezbędne informacje doty-
czące oceny lasów prywatnych z 16 województw, zamiast z 363 powiatów;

4) określeniu formy prawnej zatwierdzania planów urządzenia lasów, gdyż
obecnie nie ma prawnej możliwości zaskarżenia sądowo-administracyjnego
rozstrzygnięcia starosty zatwierdzającego uproszczone plany urządzenia lasu⁵⁹;

5) nowelizacji przepisów prawnych, mających na celu zwiększenie dofinan-
sowania prowadzenia nadzoru nad lasami prywatnymi;

6) wsparciu systemu nadzoru państwowego nad lasami prywatnymi przez
stworzenie warunków prawnych i organizacyjnych dla zrzeszania się w dobro-
wolne organizacje społeczne. Możliwość wspólnego wykonywania szeregu
ustawowych zadań gospodarczych (zalesianie, pielęgnacja, czynności ochronne
itp.) przekonują do wsparcia ekonomicznego, np. w formie dotacji lub ulg po-
datkowych, które zachęciłoby właścicieli lasów do powoływania wspomnia-
nych organizacji. Mogłyby one stanowić swego rodzaju samorząd właścicieli
lasów, reprezentujący ich interesy wobec nadzoru państwowego. Podkreślić
należy, że organizacje społecznej łatwiej wypracować wspólne kanony wartości,
godne do utrwalania, np. w formie zapisu statutowego, aniżeli pojedynczej jed-
nostce;

7) odbiurokratyzowaniu procedur i zwiększeniu partycypacji społecznej do
udziału w procesach ochrony lasów. Przy tym może to być proces trudny, gdyż
Polska jest krajem słabego państwa, słabej administracji oraz niskiego poziomu
aktywności publicznej⁶⁰. Tym niemniej, coraz częściej przepisy ustawowe zary-
sowują możliwości udziału obywateli w podejmowaniu decyzji mających kon-
sekwencje dla stanu środowiska, o czym świadczy stosowanie norm przepisów
ustawy o ocenach środowiskowych.

⁵⁹ Inaczej uważa J. Szreniawski stwierdzając, że akt administracyjny zatwierdzający
uproszczony plan urządzenia lasu jest opartą na przepisach prawa wypowiedzią organu
wykonującego administrację państwową, zawierającą elementy spełniające wymogi
decyzji administracyjnej: J. Szreniawski, *Prawo administracyjne*, Lublin 1994, s. 112.

⁶⁰ Szerzej J. Hausner, M. Marody, J. Szlachta, J. Wilkin, A. Wojtyła, M. Zirk-
Sadowski, *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*, Kraków: MSAP i Fun-
dacja im. Friedricha Eberta 2000 oraz T. Schimanek, *Dialog obywatelski. Polska 2008*,
Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 1-41 na: www.isp.org.pl/files/648996200391904001239267281.pdf stan na: 2.06.2009 r.

Pozostaje mieć nadzieję, że wdrożenie przynajmniej części z zaproponowanych rozwiązań przyczyni się do podniesienia efektywności i skuteczności wykonywanego nadzoru i zapewni osiągnięcie wartości w prawie leśnym.

Specific character and the sphere of values in forestry law

S u m m a r y

This work discusses the issues of legal status of private forestry, focusing on the aspects of supervision and values. The work presents a specific character of supervision in forestry, methods of implementing law and the role of local government appeals boards in influencing the focus of supervision as well as the influence of values on the supervision pattern in forestry. Significance of axiological basis in executing supervision was emphasised. The essence of supervision is effective implementation of tasks set. The tasks should not only be accepted by private forest owners but they should also serve the purpose of implementing values, i.e. protecting forests for the benefit of present and future generations as well as the universal right for healthy environment. Considering the above, effectiveness of supervision is directly proportional to the protected values. The *de lege lata* remarks emphasise absence of forestry planning documentation, i.e. simplified plans of forest management and stock-taking decisions, which hinders the effectiveness of supervision and even prevents forest owners from acquisition of financial aid. The *de lege ferenda* remarks show the need to implement particular organisational and legal measures aiming at increasing the effectiveness of supervision.

Die Besonderheiten der Aufsicht und die Sphäre der Werte im Forstrecht

Z u s a m m e n f a s s u n g

Der Gegenstand von Erwägungen in der vorliegenden Abhandlung sind die Fragen aus dem Bereich privaten Forstwesens, die sich auf die Aspekte der Aufsicht und des Werts beziehen. In der Arbeit wurden die Besonderheiten der

Aufsicht im Forstwesen, die Verfahren zur rechtlichen Beeinflussung sowie die Rolle von kommunalen Berufungskommissionen in dem Gestalten von beaufsichtigten Werten und der Einfluss der Werte auf das Aufsichtsmodell im Forstwesen verdeutlicht. Besonderes Augenmerk gilt der axiologischen Grundlage in der Aufsichtsausübung. Das Wesen der ausgeübten Aufsicht besteht in der effektiven Umsetzung der Zielsetzung. Die Zielsetzung soll dabei nicht nur durch die Forstbesitzer akzeptiert werden, sondern vorerst der Umsetzung des Wertes dienen, d.h. dem Schutz von Wäldern zum Wohl der jetzigen und der zukünftigen Generationen, dem Recht jedermanns auf die gesunde Umwelt. Indem das Vorhergehende in Betracht gezogen wurde, wurde darauf hingewiesen, dass die Wirksamkeit der ausgeübten Aufsicht direkt proportional zu den zu schützenden Werten ist. In den Bemerkungen *de lege lata* wurde betont, dass die Bearbeitungen planerischer Forstdokumente ausbleiben, d.h. vereinfachte Pläne für die Einrichtung von Wäldern und Inventurenentscheidungen von Landräten, was die Aufsichtsführung erschwert und manchmal die Inanspruchnahme der Finanzhilfe durch die Waldbesitzer verhindert. In den Bemerkungen *de lege ferenda* wurde die Notwendigkeit der Einführung bestimmter organisatorisch-rechtlicher Lösungen bewiesen, die Erhöhung der Effektivität und der Wirksamkeit der ausgeübten Aufsicht bezwecken.

