

Marek Geszprych

Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim

Kwartalnik Prawa Publicznego 8/3/4, 99-117

2008

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Geszprych*

WPŁYW REGULACJI UNIJNYCH NA KSZTAŁTOWANIE GOSPODARKI LEŚNEJ W LASACH PRYWATNYCH W PRAWIE POLSKIM

1. Wprowadzenie

Problem badawczy niniejszego artykułu został ukierunkowany na lasy prywatne, z uwagi na obszerne uregulowanie przedmiotowych zagadnień w porządku prawnym Wspólnoty Europejskiej, oddziałując na krajowy porządek prawny. Za lasy prywatne¹ uznawane są w Polsce lasy stanowiące własność osób fizycznych², w tym lasy stowarzyszeń prywatnych właścicieli lasów, wspólnot gruntowych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych, kółek rolniczych, związków wyznaniowych i organizacji społecznych. Przy tym lasy stowarzyszeń prywatnych właścicieli lasów oraz wspólnot gruntowych zaliczane są do lasów tzw. zrzeszeń leśnych.

Tematyka prywatnych gospodarstw leśnych była przedmiotem licznych badań prowadzonych przez prof. L. Jastrzębskiego³. Wraz z przystąpieniem

* Mgr Marek Geszprych – pracownik Departamentu Leśnictwa w Ministerstwie Środowiska; uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

¹ Lasy prywatne stanowią 17,9% powierzchni wszystkich lasów w Polsce (5,2% powierzchni Kraju) zajmując łącznie powierzchnię 1,62 mln ha, wg danych *Głównego Urzędu Statystycznego, Rocznik Statystyczny Leśnictwo 2008*, na www.stat.gov.pl. s. 32–33, 19.2.2009 r.

² Posiadanie lasu w Polsce deklaruje ponad 1 mln osób, gospodarujących średnio na powierzchni 1,3 ha za P. Gołos, *Analiza prywatnych gospodarstw rolno-leśnych i leśnych w Polsce – sieć gospodarstw testowych*, Warszawa 2006, s. 20.

Polski do struktur Unii Europejskiej pojawił się problem implementacji prawa unijnego do wewnętrznego porządku prawnego. Przepisy polskich ustaw dotyczących leśnictwa nie odnoszą się bezpośrednio do sposobów wdrażania dyrektyw unijnych⁴, a jedynie do celów wynikających z tych dyrektyw⁵. Zakres regulacji unijnych dotyczących prywatnych gospodarstw leśnych w głównej mierze koncentruje się na uregulowaniach definicyjnych, problematyce zalesień oraz ochronie przeciwpożarowej, co ukierunkowuje tematykę niniejszego opracowania.

2. Ogólne uwarunkowania prawno-finansowe

Unijne akty prawne regulujące prowadzenie gospodarki leśnej odnoszą się do zagadnień szerszych dotyczących ochrony środowiska i rolnictwa, a problematyka gospodarki leśnej stanowi jedynie ich część. Głównym mankamentem dotyczącym unijnych regulacji prawnych jest stała inflacja prawa⁶ oraz jego częste zmiany, co nie sprzyja podejmowaniu trwałych rozwiązań organizacyjnych i finansowych w krajowym porządku prawnym.

Ustawodawca krajowy częstokroć przeregulowuje pewne rozwiązania dotyczące kwestii leśnych⁷, próbując ująć w jednym akcie prawnym wszyst-

³ Zwłaszcza w: *Sytuacja prawna wspólnot gruntowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1963, s. 1-219; *Wpływ ustawodawstwa na intensyfikację gospodarki leśnej*, „Sylvan” 1967, nr 3, s. 1-17; *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce – zagadnienia administracyjne*, Warszawa, s. 1-164 i in.

⁴ Inaczej art. 48-49 austriackiej ustawy z 3.7.1975 r. o lasach, BGBl. Nr. 440/1975, odnoszą się do sposobów wdrażania celów dyrektyw unijnych do wewnętrznego ustawodawstwa.

⁵ Np. art. 6 ust. 1 pkt 1a polskiej ustawy z 28.9.1991 r. o lasach, t.j.: Dz.U. z 2005 r., Nr 45, poz. 435 ze zm., rozszerza pojęcie gospodarki leśnej o element trwałego zrównoważonego rozwoju, w związku z celem nakreślonym w dyrektywie Rady 92/43/EWG z 21.5.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory O.J. L 206, s. 7.

⁶ Organy UE w obszarze obejmującym zagadnienia leśnictwa ustanowiły, obecnie obowiązujące: 15 rozporządzeń w zakresie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa, 10 aktów normatywnych dotyczących ochrony lasów, 7 dotyczących pożarów lasów, 9 dotyczących handlu drewnem, 8 dotyczących rozwoju współpracy w leśnictwie, 9 dotyczących statystyki leśnej, 5 dotyczących badań leśnych, 7 dotyczących leśnego materiału reprodukcyjnego, 3 dotyczące energii w leśnictwie, 5 dotyczących zasobów genetycznych w leśnictwie oraz 8 innych aktów normatywnych.

⁷ Przykładem jest projekt ustawy z 22.5.2007 r. o instrumentach wspomagających redukcję emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji wraz z projektami aktów wykonawczych, złożony do Sejmu przez Ministra Środowiska, Druk nr 1791, który głównie z powodu przeregulowania tematyki do chwili pisania niniejszego artykułu przez autora nie opuścił Sejmu RP.

kie aspekty dotyczące określonego zagadnienia, nieskładnie regulowane w wielu unijnych aktach normatywnych. W innych kwestiach w krajowym porządku prawnym istnieje stan deregulacji, bądź rozwiązań częściowych⁸, wbrew przepisom rozporządzeń UE⁹. Podstawowy akt prawny dotyczący polskiego leśnictwa, tj. ustawa leśna z 1991 r.¹⁰, odwołująca się w założeniu art. 2 również do lasów prywatnych, jak i inne akty prawa powszechnie obowiązującego w Polsce nie odnoszą się do sposobu zorganizowanego prowadzenia gospodarki leśnej w lasach prywatnych, pomimo istnienia historycznych krajowych wzorców normatywnych¹¹ oraz historycznych i współczesnych wzorców w regulacjach większości Państw Członkowskich UE¹². Pomoc finansowa wskazana w różnych programach UE (m.in. w funduszach strukturalnych, PROW i LIFE) kierowana jest głównie do zorganizowanych form prowadzenia gospodarki leśnej w lasach prywatnych. Poza swoistym *ww. desuetudo* przepisów ustawy leśnej, jawi się inny problem związany z funduszami unijnymi oraz krajowymi programami finansowanymi z tych funduszy.

⁸ Np. art. 5 ust. 1 pkt 14 ustawy z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych, t.j.: Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 927, ze zm., nałożył na izby rolnicze obowiązek udzielania pomocy w zakładaniu zrzeczeń właścicieli lasów, bez przyznania tymże izbom instrumentów umożliwiających podejmowanie im działań w tym zakresie. W praktyce jest to przeszkoda uniemożliwiająca stosowanie istniejącego rozwiązania prawnego.

⁹ Np. art. 42 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20.9.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), O.J. L 277, s. 1, przewiduje możliwość pomocy finansowej na rzecz gospodarstw leśnych, jeżeli te utworzą zrzeczenie leśne.

¹⁰ Ustawa z 28.9.1991 r. o lasach, t.j.: Dz.U. z 2005 r., Nr 45, poz. 435 ze zm.

¹¹ Problematyka zrzeczeń prywatnych właścicieli lasów była regulowana w przepisach następujących aktów prawnych: ustawy z 16.7.1918 r. o zrzeczeniach właścicieli lasów (G.Nr.K.S. 6703), rozporządzenia z 22.3.1928 r. o izbach rolniczych, Dz.U. Nr 39, poz. 385, dekretu z 26.4.1948 r. o ochronie lasów niestanowiących własności państwa, t.j.: Dz.U. z 1957 r., Nr 36, poz. 157, ustawy z 14.6.1960 r. o zagospodarowaniu lasów i nieużytków nie stanowiących własności państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych, Dz.U. Nr 29, poz. 166, oraz ustawy z 22.11.1973 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa, Dz.U. Nr 48, poz. 283, ze zm.

¹² Problematyka zrzeczeń leśnych została m.in. uregulowana w art. 15–40 niemieckiej ustawy z 2.5.1975 r. o lasach (niem. *Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft – Bundeswaldgesetz*), BGBl. I s. 1037; art. 1–27 fińskiej ustawy z 10.7.1998 r. o ochronie i zarządzaniu zrzeczeniami leśnymi (fin. *Lag om skogsvarsförningar – Finland Författningssamling*), Nos. 532–534, 1998 r., s. 1560–156; § 51 słowackiej ustawy z 23.6.2005 r. o lasach (Zbierka zákonov č. 326/2005. s. 3326–3359) i wielu in. Szerzej M. Geszprych, *Podstawy prawne i ekonomiczno-finansowe funkcjonowania stowarzyszeń prywatnych właścicieli lasów w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej – analiza porównawcza*, Warszawa 2006, s. 37–38.

W polskim porządku prawnym nie ma wydzielonych funduszy strukturalnych, a ich rolę spełnia po części budżet państwa, który może wydzielać corocznie określone kwoty na cele wymienione w ustawie leśnej, w tym na całkowite lub częściowe pokrycie kosztów zalesiania gruntów, również prywatnych.

Najczęściej używanym instrumentem harmonizacji prawa polskiego w dziedzinie prawa leśnego są dyrektywy. Wiążą one państwa członkowskie co do celów w nich określonych, pozostawiając jednak poszczególnym państwom wybór środków i metod implementacji. Wdrażanie wspólnotowych norm prawa UE do krajowych porządków prawnych jest procesem złożonym, na który generalnie składa się transpozycja (przeniesienie), stosowanie (aplikacja) i przestrzeganie tych norm. Każdy z tych elementów może być przedmiotem odpowiedzialności i odpowiednio sankcji, na co wyraźnie wskazuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości¹³. Ponieważ normy dotyczące leśnictwa mają w przeważającej mierze charakter techniczny, proces ich wdrażania stwarza często większe trudności aniżeli w przypadku innych dziedzin prawa UE. Proces ten dodatkowo komplikuje fakt, że normy prawa leśnego odnoszą się w znacznej części do regulacji prawnych już istniejących w państwach członkowskich (m.in. polska ustawa leśna), a ich wdrażanie w dużej mierze polega na modyfikacji obowiązujących już standardów.

Przez długi czas do prawa polskiego nie był wdrożony zasadniczy przepis dyrektywy społecznej¹⁴, odnoszący się do zapewnienia udziału społeczeństwa w sporządzaniu niektórych planów i programów, m.in. ze sfery leśnej. Sytuacja zmieniła się połowicznie dopiero wraz z wejściem w życie przepisów ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa o informacji środowiskowej)¹⁵. Tym nie-

¹³ Szerzej M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, *passim*.

¹⁴ Dyrektywa nr 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.5.2003 r. o udziale społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska, O.J. L 156, s. 17.

¹⁵ 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. Nr 199, poz. 1227, weszła w życie 15.11.2008 r., co miało miejsce w czasie oczekiwania na druk niniejszego artykułu. Wcześniej udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowych był jedynie zasygnalizowany w wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych – http://www.bip.mrr.gov.pl/nr/rdonlyres/b34b7476-dea3-4dde-8824-02728087ad3b/46964/wytyczne_OOS030608.pdf (25.6.2008 r.).

mniej, jednostki nadal nie mają uprawnień wpływania na przygotowywanie planów urządzenia lasu (art. 18–25 ustawy leśnej) lub wpływ ich jest ograniczony (w przypadku sporządzania uproszczonych planów urządzenia lasu). Może to oznaczać brak realizacji normy art. 5 ustawy o informacji środowiskowej, zapewniającej prawo uczestniczenia każdemu, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa¹⁶. Do powyższych ustaleń należy dodać brak realizacji dyspozycji art. 3 pkt 4 Konwencji Informacyjnej z Aarhus¹⁷ przez organy stosujące prawo, w zakresie odpowiedniego uznania i wsparcia dla stowarzyszeń, organizacji i grup działających na rzecz prowadzenia gospodarki leśnej¹⁸.

Zamknięty katalog źródeł prawa w polskim porządku prawnym, wskazany w art. 87 Konstytucji RP¹⁹, utrudnia istnienie swobody wprowadzania do prawa wewnętrznego instrumentów umożliwiających osiągnięcie celów dyrektyw unijnych dotyczących leśnictwa, w tym stosowanie sankcji z tytułu braku implementacji pewnych uregulowań (art. 2 ust. 3 dyrektywy społecznej) lub implementacji niepełnej (art. 3 ust. 5 dyrektywy społecznej).

3. Przenikanie zasad i wartości do porządków prawnych

Regulacjom wspólnotowym wprowadzanym do polskiego porządku prawnego towarzyszą zmiany postaw społecznych, przejawiające się dostrzeganiem nowych wartości, podejmowaniem inicjatyw wspólnych działań

¹⁶ Inną sprawą jest obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać m. in. na obszary leśne, które jest przeprowadzane na podstawie przepisu art. 63 ustawy o informacji środowiskowej.

¹⁷ Konwencja z Aarhus z 25.6.1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, t.j.: Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706 ze zm.)

¹⁸ Jednocześnie polskie regulacje prawne nie uwzględniają pkt 20 preambuły rozporządzenia (WE) Nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.9.2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, O.J. L 264, s. 13. Punkt powyższy stanowi, że niektóre organizacje pozarządowe działające w dziedzinie ochrony środowiska, powinny być uprawnione do żądania wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej na poziomie Wspólnoty w odniesieniu do przyjętych aktów lub zaniechań w zakresie prawa ochrony środowiska przez instytucję lub organ Wspólnoty, w celu ponownego rozważenia takiego aktu lub zaniechania przez taką instytucję lub organ Wspólnoty.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

proekologicznych²⁰ oraz publiczną partycypacją w zarządzaniu lasami²¹. Rozwój prawa jest niemożliwy bez zmian aksjologicznych postaw społecznych i świadomości ekologicznej jednostek. Wystąpienie powyższych zmian przekłada się na zwiększenie efektywności wspólnych działań z zakresu ochrony lasów i innych zadań z zakresu gospodarki leśnej. Jak wskazywał Z. Leoński²², skuteczność regulacji administracyjno-prawnych zależy w dużej mierze od uwarunkowań aksjologicznych, tj. regulacje te powinny uwzględniać wartości akceptowane w społeczeństwie. Kluczową wartością związaną z leśnictwem, która powinna być akceptowana w społeczeństwie jest ochrona lasu, wyrażona w art. 5 i 74 Konstytucji RP. Do kategorii wartości zaliczyć można wynik działań podjętych w oparciu o zrównoważony rozwój, zaczerpnięty z regulacji unijnych, uregulowany m.in. w art. 5 Konstytucji RP²³. Zrównoważony rozwój implikuje obowiązek podejmowania działań ochronnych wskazanych w art. 74 Konstytucji RP, w przedmiocie wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Wartością jest w tym przypadku ochrona lasu na rzecz współczesnych i przyszłych pokoleń. Jak zauważa A. Haładaj²⁴, norma zrównoważonego rozwoju wpływa na tworzenie, wykładnię i stosowanie całego szeregu przepisów prawa ochrony środowiska. Co więcej, norma ta ma charakter zasadniczy i nadrzędny aksjologicznie względem wielu innych norm, gdyż wyraża określone wartości, tj. godność człowieka i jego prawo do życia w środowisku należytej jakości, bezpieczeństwo ekologiczne, sprawiedliwość w korzystaniu ze środowiska. Zasada zrów-

²⁰ Szerzej zob. J. Zientek-Varga, *Jak uczyć szacunku dla środowiska*, „Gazeta samorządu i administracji” nr 18(218), z 4-17.9.2006 r., s. 20-23.

²¹ Jak zauważa P. Paschalis, publiczna partycypacja społeczna w zarządzaniu lasami – daleko rozwinięta zwłaszcza w Niemczech i Finlandii – oznacza stały proces, w którym dobrowolnie uczestniczą grupy ludzi związani organizacyjnie, reprezentujący związki zawodowe, lokalne grupy, indywidualne osoby itd., mające potencjalne możliwości wpływu na podejmowane decyzje i ich skutki w zakresie leśnictwa. P. Paschalis-Jakubowicz, *Polskie leśnictwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 21.

²² Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 36.

²³ Zrównoważony rozwój został zaakcentowany również w wielu regulacjach ustawowych, np. w art. 8 ustawy z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j.: Dz.U. 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.

²⁴ A. Haładaj, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju*, Materiały z konferencji dotyczącej zrównoważonego rozwoju w teorii ekonomii i praktyce, 29-30.6.2006 r., Wrocław 2006, s. 6-7, dostępne na stronie internetowej – <http://www.kee.ae.wroc.pl> (20.9.2007 r.).

noważonego rozwoju ma bardzo duże znaczenie w prawie międzynarodowym i wspólnotowym, stanowiąc podstawę działania w sferze społeczno-gospodarczej i jej relacji do ochrony środowiska. Jak zauważa E. Smoktunowicz²⁵, istnieją również wartości obywatelskie w stosunku do państwa i wspólnot samorządowych, bez których wspólnoty nie mogłyby pełnić zadań wobec swoich członków. W aspekcie leśnym do wartości tych należałoby zaliczyć ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie o podatku leśnym oraz dbałość o stan lasu, wyrażony w art. 4 rozporządzenia Life+²⁶.

Wyjaśnienie problematyki zasad prawa leśnego wymaga przedstawienia pojęcia zasady prawa na gruncie teorii prawa. W doktrynie dość często przyjmuje się, że zasada prawa oznacza obowiązującą normę prawną uznaną za szczególnie ważną (zasadniczą) dla danego systemu prawa lub jego części (np. jednej lub kilku gałęzi prawa)²⁷, wyinterpretowaną w oparciu o tekst przepisów prawnych²⁸. Normy szczególnie ważne dla prawa leśnego²⁹ koncentrują się wokół działań ochronnych podejmowanych w lasach, w wyniku uprzedniego ratyfikowania określonych traktatów międzynarodowych i transpozycji przepisów dyrektyw unijnych poprzez wprowadzenie instrumentów umożliwiających osiągnięcie ich celów. W dużym stopniu pod wpływem wspólnotowych regulacji prawnych, aspekty ochrony lasów i zrównoważonego rozwoju zostały wprost wdrożone do zasad prowadzenia gospodarki leśnej, wskazanych *expressis verbis* w art. 8 ustawy leśnej. Do zasad powyższych ustawodawca zaliczył zasady: powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych. Wśród zasad zawartych w ustawie leśnej, ustawodawca nie wyartykułował wyraźnie dwóch aspektów dotyczących problematyki integracji działań oraz partycypacji publicznej w rozwią-

²⁵ E. Smoktunowicz, *Związanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym (zarys problematyki)*, [w:] *Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, 23–25.9.2002 r., s. 149–155.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 23.5.2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska, O.J. L 149, s. 1.

²⁷ Szerzej zob. U. Kalina-Prasznica, *Encyklopedia prawa*, Wrocław 1999, hasło: „zasada prawa”, s. 920–921.

²⁸ Szerzej J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego – Nauki Humanistyczno-Społeczne”, Łódź 1965, Seria I, nr 42.

²⁹ Prawo leśne w znaczeniu umownym, gdyż brak obecnie gruntownych podstaw do wydzielenia odrębnej gałęzi prawa leśnego. Szerzej M. Geszprych, *Koncepcja prawa leśnego – stan obecny*, [w:] *Quo vadis forestry?* Materiały z Międzynarodowej Konferencji (29–30.6.2006 r.), IBL, Sękocin Stary 2006, s. 94–104.

zywaniu problemów związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej. Przestrzeganie tych zasad powinno mieć istotne znaczenie dla prowadzenia gospodarki leśnej w lasach prywatnych. Zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów leśnych nie została nazwana, choć występuje w wielu przepisach ustawowych. Zasada integracji prowadzenia gospodarki leśnej występuje w prawodawstwie w stopniu niezadowolającym dla efektywności prowadzenia gospodarki leśnej w lasach prywatnych³⁰.

Regulacje unijne wpływające na przepisy polskiego porządku prawnego w zakresie gospodarki leśnej w lasach prywatnych oraz akty polityki leśnej odwołują się do zasady pomocniczości³¹ w aspekcie pozytywnym³². Przejawem działania zasady pomocniczości jest treść pkt 4 preambuły dyrektywy społecznej, dotyczącego „udziału społeczeństwa w działalności publicznej przez stowarzyszenia i inne organizacje pozarządowe”. Do zasady pomocniczości odwołują się również przepisy ustawy stowarzyszeniowej³³. Tym niemniej w przepisach ustawy leśnej nie zostały *expressis verbis* wskazane instrumenty prawne dla działalności stowarzyszeń i innych organizacji pozarządowych w gospodarce leśnej. Norma art. 21 ust. 5 ustawy leśnej nie zakłada inicjatywy zgłaszania uwag do wyłożonego do publicznego wglądu projektu uproszczonego urządzania lasu przez stowarzyszenie, lecz przez jego poszczególnych członków. Również organ administracji ma obowiązek poinformowania o wyłożeniu ww. projektu nie stowarzyszenie, lecz jego członków (art. 21 ust. 4 ustawy leśnej).

³⁰ Do nielicznych przepisów należy zaliczyć nakaz zarządzenia przez nadleśniczego wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w prywatnych lasach zagrożonych, w razie wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów (art. 10).

³¹ Przykładem zasady pomocniczości są cele nakreślone w „dyrektywie społecznej” w zakresie możliwości przyjęcia przez Wspólnotę środków, przyczyniających się do wprowadzenia w życie zobowiązań wynikających z Konwencji z Aarhus. Zasada pomocniczości obecna jest również w rezolucji Rady UE z 15.12.1998 r., O.J. C 56 z 26.2.1999 r., s. 1, w której Rada stwierdza, że „zgodnie z zasadą pomocniczości oraz ideą wspólnej odpowiedzialności Wspólnota może pozytywnie przyczynić się do realizacji zrównoważonej gospodarki leśnej oraz wielofunkcyjnej roli lasów”.

³² Aspekt pozytywny zasady pomocniczości nakazuje akcentowanie w równym stopniu działań struktur wyższych wspomagających struktury niższe. J. Delors twierdzi, że „subsydiarność nie stanowi jedynie granic interwencji władz wyższych w sprawę danej osoby lub społeczności, która może działać sama, ale stanowi także obowiązek władz do postępowania w stosunku do tej osoby lub społeczności w taki sposób, by dostarczyć jej środków, by mogła sama działać” – cyt. za: T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 48.

Do wewnętrznego porządku prawnego wprowadzono bezpośrednio zaczerpnięte z regulacji unijnych normy związane z prowadzeniem gospodarki leśnej, określanej w art. 6 ust. 1a ustawy leśnej jako „trwale zrównoważona”. W rozumieniu powyższego przepisu ustawy trwale zrównoważona gospodarka leśna oznacza działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i w tempie zapewniającym trwale zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów. Uregulowanie powyższe zostało zainicjowane w preambule dyrektywy habitatowej³⁴, postulującej „wspieranie zachowania różnorodności biologicznej przy uwzględnieniu wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych”, mając na uwadze „trwały rozwój”. Na podstawie art. 3 ust. 2 dyrektywy habitatowej państwa członkowskie zostały zobligowane do utworzenia obszarów Natura 2000 „proporcjonalnie do występowania na ich terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków”. Ustanowienie obszarów Natura 2000 przyczyniło się do wprowadzenia licznych ograniczeń w sposobie prowadzenia gospodarki leśnej, co zostało szczegółowo uregulowane w przepisach ustawy przyrodniczej³⁵. Dla obszaru Natura 2000 minister właściwy do spraw środowiska ustanawia w drodze rozporządzenia³⁶ plan ochrony na okres 20 lat (art. 29 ust. 1 ustawy leśnej), uwzględ-

³³ Na podstawie przepisów ustawy z 7.4.1989 r. prawo o stowarzyszeniach, t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855, ze zm., zostały zorganizowane w Polsce tzw. stowarzyszenia prywatnych właścicieli lasów. Obecnie w kraju funkcjonuje 9 stowarzyszeń prywatnych właścicieli lasów o łącznej powierzchni 1207 ha. Pierwsze cztery stowarzyszenia założono w 2002 r., na skutek inicjatywy „zewnętrznej”, tj. działań Fundacji IUCN Polska (*International Union for Conservation of Nature* – obecnie *The World Conservation Union*) oraz firmy konsultingowej *Beltra Resources Irlandia*. Druga fala powstawania stowarzyszeń została zainicjowana działaniami wewnętrznymi podmiotów krajowych w grudniu 2004 r., w wyniku których założono stowarzyszenia przez samych prywatnych właścicieli lasów w okolicach Radomia. Następnie w 2005 r. w podobny sposób zostały założone nowe stowarzyszenia w regionie świętokrzyskim (z siedzibą w Busku Zdroju i w Jędrzejowie) oraz w 2006 r. w regionie podkarpackim (z siedzibą w Bukowsku i Niebylcu) – źródło: M. Geszprych, *Podstawy prawne...*, s. 9–10, s. 35–36.

³⁴ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.5.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, O.J. L 206, s. 7.

³⁵ Ustawa z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 92, poz. 880, ze zm.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 30.3.2005 r. w sprawie trybu i zakresu opracowania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000, Dz.U. Nr 61, poz. 549.

niający w gospodarce leśnej prowadzonej na tym obszarze sposoby ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków roślin i zwierząt. Mając świadomość ograniczenia prawa własności w wyniku wprowadzenia ograniczeń na terenie obszarów Natura 2000, ustawodawca w art. 36 ust. 3 ustawy leśnej określił potencjalne źródła pomocy mające na celu zrekompensowanie poniesionych strat przez osoby fizyczne, których działalność została ograniczona. Z jednej strony mogą nimi być programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości. Z drugiej natomiast, gdy programy wsparcia nie znajdują zastosowania, ustawodawca przyznał wojewodzie możliwość zawarcia z właścicielem lub posiadaczem obszaru umowy określającej wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonanie czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń. Przy czym, możliwość zawarcia umowy z właścicielem lub posiadaczem nieruchomości wchodzących w skład obszaru Natura 2000 ma charakter fakultatywny, mogący być zainicjowany przez każdą ze stron³⁷.

4. Definiowanie lasu w rozporządzeniach unijnych i przepisach polskich ustaw

Trafne zdefiniowanie lasu jest problemem złożonym, uzależnionym od wielu czynników. Inne znaczenie ma las w ujęciu prywatnego gospodarstwa leśnego i inne w przypadku gospodarstwa leśnego stanowiącego własność publiczną. Niejednorodność definicyjna lasu wskazywana była również w orzecznictwie sądowym³⁸, sprawozdaniach unijnych organów decyzyjnych³⁹ oraz badaniach doktryny⁴⁰.

³⁷ Szerzej zob. K. Gruszecki, *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Komentarz*, Zakamycze 2005, baza Lex, 18.06.2008, kom. do art. 36

³⁸ Wyrok NSA w Warszawie z 29.6.2006 r., II FSK 1606/05; Wyrok NSA w Bydgoszczy z 18.2.2003 r., SA/Bd 201/03; Wyrok NSA w Warszawie z 22.10.2002 r., II SA 1013/98; Wyrok NSA we Wrocławiu z 17.4.1996 r., SA/Wr 1118/95.

³⁹ Komisja Europejska wskazała w sprawozdaniu z 1997 r. dotyczącym Europejskiego Systemu Informacji i Komunikacji w Leśnictwie (EFICS), że Państwa Członkowskie nie stosują jednolitej definicji terenów leśnych. Komisja Europejska podkreśliła, że istniejąca definicja międzynarodowa (sformułowana przez ONZ ds. Wyżywienia i Rozwoju – FAO), nie jest stosowana w ten sam sposób w poszczególnych Państwach Członkowskich.

⁴⁰ Szerzej M. Geszprych, A. Kaliszewski, *Analiza prawa ochrony środowiska i gospodarki wodnej pod kątem stopnia uwzględnienia w nim dyrektyw unijnych, zachowania zgodności*

Konieczność ujednoczenia ujęć definicyjnych lasu została wskazana w dwóch rozporządzeniach instrukcyjnych Komisji Europejskiej⁴¹. Akty powyższe odniosły się do dostosowania definicji lasów i obszarów zalesionych w państwach członkowskich do definicji używanej przez ONZ ds. FAO i Eurostat⁴². Odmienne rozumienie lasu rodzi bowiem dużo problemów nie tylko prawnych, ale również gospodarczo-ekonomicznych⁴³.

Las został zdefiniowany niejednolicie w art. 3 ustawy leśnej⁴⁴, rozszerzająco w art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁵ i zawężająco w art. 1 pkt 2 ustawy o podatku leśnym⁴⁶, przy czym wskazane znaczenia są miejscami niejednakowe, a nawet wzajemnie sprzeczne⁴⁷. Sytuację

z rozporządzeniami Unii Europejskiej oraz umowami międzynarodowymi, IBL, Warszawa listopad 2006, s. 8-9 (1-52).

⁴¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z 15.12.2006 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1320/2006 z 5.9.2006 r. ustanawiające zasady przejścia do systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich określonego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005.

⁴² Raport końcowy ONZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa (UN/WHO), dotyczący oceny światowych zasobów leśnych (FRA), wydany w 1995 r., definiuje las jako obszar o 20% gęstości pokrycia koron drzew w krajach uprzemysłowionych i 10% gęstości pokrycia w krajach rozwijających się. Źródło: Global Forest Resources Assessment (FRA 2000).

⁴³ Jak wskazano w pkt. 17 sprawozdania specjalnego Komisji Europejskiej nr 9/2004 dotyczącego działania w zakresie leśnictwa w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, O.J. C. 67 z 2005 r., s. 1, jednym z celów wsparcia UE dla leśnictwa jest rozszerzenie arealu terenów leśnych, jakkolwiek wobec braku wspólnej definicji trudno jest kontrolować zakres realizacji tego celu.

⁴⁴ W rozumieniu art. 3 ustawy za las uznaje się grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

⁴⁵ W rozumieniu art. 2. ust. 2 ustawy z 3.2.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j.: Dz.U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266, ze zm., za las uznaje się grunty: 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; 2) zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej; 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

⁴⁶ Lasem w rozumieniu ustawy z 30.10.2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. Nr 200, poz. 1682, ze zm., są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy.

⁴⁷ Szerzej M. Geszprych, *Koncepcja prawa leśnego...*, *passim*.

dotatkowo komplikowała⁴⁸ odmienność definicyjna lasu w regulacjach krajowych i w przepisach rozporządzenia unijnego Forest Focus⁴⁹.

Inna rozbieżność pojęciowa występująca w polskich i unijnych regulacjach prawnych dotyczy definicji „drzewa”. Zarówno polskie regulacje wewnętrzne, jak i regulacje unijne posługują się w różnych sytuacjach pojęciem „drzewa”, nie wyjaśniając jak należy je rozumieć⁵⁰. Jedynie w doktrynie nauk prawnych i przyrodniczych, jak również w orzecznictwie⁵¹ przyjęto, że drzewo to „obiekt żywy, posiadający na którymś z etapów swojego rozwoju zarówno pień, jak i koronę”. Mniejsze problemy związane są z określeniem krzewu⁵².

5. Zalesienia na gruntach prywatnych w rozporządzeniach unijnych i w przepisach polskich ustaw

W aktach prawnych dotyczących zalesień na gruntach prywatnych, ustawodawca unijny, jak i krajowy wprowadzał częstokrotne noweli-

⁴⁸ Rozporządzenie (WE) nr 2152/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. dotyczące monitorowania wzajemnego oddziaływania lasów i środowiska naturalnego we Wspólnocie, O.J. L 324, s. 1, ze zm., utraciło moc w 12.6.2007 r., tj. od dnia wejścia w życie rozporządzenia (WE) Nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.5.2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+), O.J. L 149, s. 1.

⁴⁹ Zgodnie z art. 3a rozporządzenia *Forest Focus* za las uznano obszar z pokrywą korony drzew (lub równoważny poziom pni drzew) na ponad 10% i powierzchni większej niż 0,5 ha. Drzewa powinny osiągać wysokość minimum 5 m w stanie dojrzałym *in situ*. Może składać się z zamkniętych formacji leśnych, gdzie drzewa różnych poziomów i podszycia leśnego pokrywają znaczną część powierzchni lub otwartych formacji leśnych z pokrywą o stałej wegetacji, w której pokrywa koron drzew przekracza 10%. Młode naturalne drzewostany i wszystkie plantacje założone do celów leśniczych, które nie osiągnęły jeszcze gęstości korony 10% lub 5 m wysokości drzew są rozumiane także jako las, tak jak powierzchnie zwykle tworzące część powierzchni leśnej i które są czasowo pozbawione drzew w wyniku ludzkiej interwencji lub powodów naturalnych, ale oczekuje się, że powrócą do lasu. Definicja „lasu” obejmuje: szkółki leśne i sady nasienne, które stanowią integralną część lasu; drogi leśne, wycięte trakty, pasy przeciwpożarowe i inne małe otwarte powierzchnie w lesie; las w parkach narodowych, rezerwaty naturalne i inne obszary chronione, takie jak obszary szczególnego zainteresowania środowiskiem naturalnym, naukowego, historycznego, kulturalnego lub duchowego; pasy wiatrochlonne i pasy ochronne drzew o powierzchni większej niż 0,5 ha i o szerokości większej niż 20 m.

⁵⁰ Szerzej A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, baza LEX nr 50425, *passim* (12.6.2008 r.).

⁵¹ Szerzej wyrok NSA z 6.11.1996 r., SA/Rz. 1055/95, z głosem częściowo krytyczną K. Gruszeckiego, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 12, s. 69.

⁵² Szerzej K. Gruszecki, *Ochrona drzew i krzewów w miastach i wsiach w świetle nowych uregulowań prawnych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 118–119.

zacje. W związku z ukierunkowaniem UE na problematykę zalesień, do porządku wewnętrznego wprowadzono w 2001 r. tzw. ustawę zalesieniową⁵³, uchyloną w 2004 r. przepisami derogacyjnymi ustawy wspierającej EFOiGR⁵⁴. Przy tym zasady wspierania zalesień na gruntach prywatnych zostały szczegółowo uregulowane licznymi aktami wykonawczymi do powyższej ustawy⁵⁵. Następnie ww. przepisy zostały uchylone wraz z wejściem w życie w 2007 r. ustawy wspierającej EFRROW⁵⁶, obowiązującej do chwili obecnej.

Po 1.5.2004 r. oprócz ww. aktów, do polskiego porządku prawnego wprowadzono rozporządzenia wspólnotowe stanowiące, zgodnie z art. 87 Konstytucji RP, prawo powszechnie obowiązujące, niewymagające transpozycji przepisów do wewnętrznego porządku prawnego. Problemy zalesień na gruntach prywatnych zostały uregulowane w przepisach rozporządzenia EFOGR⁵⁷, a następnie w przepisach rozporządzenia EFRROW⁵⁸. Przepisy rozporządzenia EFRROW regulują istotne działania dotyczące gospodarki leśnej i lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, które są przewidziane do realizacji w latach 2007–2013 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich⁵⁹.

Z przedstawionych rozwiązań prawnych, duży wpływ na kształtowanie zalesień na gruntach prywatnych wywarły przepisy rozporządzenia EFOGR. Akt powyższy wskazał podstawowe kierunki absorpcji środków unijnych dla

⁵³ Ustawa z 8.6.2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, Dz.U. Nr 73, poz. 764, ze zm., zwana potocznie „ustawą Żelichowskiego” od nazwiska projektodawcy ówczesnego Ministra Środowiska.

⁵⁴ Ustawa z 28.11.2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. Nr 229, poz. 2273, ze zm.

⁵⁵ Do najważniejszych należało rozporządzenie Rady Ministrów z 11.8.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. Nr 187, poz. 1929, ze zm.

⁵⁶ Ustawa z 7.3.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. Nr 64, poz. 427.

⁵⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17.5.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, O.J. L 160, s. 80.

⁵⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20.9.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, O.J. L 277, s. 1.

⁵⁹ Istnieje wyraźna symbioza leśnictwa z rozwojem obszarów wiejskich, przejawiająca się w określeniu leśnictwa w pkt. 32 preambuły rozporządzenia, jako integralnej części rozwoju obszarów wiejskich.

polskiego leśnictwa, które zostały zaczerpnięte z wewnętrznych rozwiązań innych krajów Unii Europejskiej (głównie Niemiec i Finlandii), w których ważną rolę pełnią lasy prywatne oraz różnego rodzaju związki prywatno-publiczne. Rozporządzenie odnosiło się do wsparcia zrównoważonej gospodarki leśnej w lasach znajdujących się w posiadaniu właścicieli lasów prywatnych, ich stowarzyszeń, gmin lub stowarzyszeń gmin, z wyraźnym wyłączeniem lasów stanowiących własność władz centralnych lub regionalnych oraz lasów będących własnością osób prawnych (art. 29 ust. 3). Rozporządzenie regulowało możliwość udzielenia wsparcia finansowego, m.in. na założenie stowarzyszeń właścicieli lasów oraz pomocy ich członkom w prowadzeniu zrównoważonej i efektywnej gospodarki leśnej (art. 30 ust. 1). Sposób realizacji powyższego zadania nie został wskazany w polskich aktach wykonawczych, a jedynie zasygnalizowany w aktach polityki leśnej⁶⁰.

Przepisy powyższego rozporządzenia zainicjowały wprowadzenie stosownych zapisów do polskiej ustawy leśnej. W art. 14 ust. 7 ustawy nałożono na starostę obowiązek oceny udatności upraw w czwartym lub piątym roku od zalesienia gruntu rolnego oraz przekwalifikowania z urzędu gruntu rolnego na grunt leśny, jeżeli zalesienia gruntu dokonano na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Należy przy tym podkreślić, że norma zawarta w ww. przepisie najpóźniej w 2009 r. zobliguje starostów do oceny udatności zalesień. Brak aktu wykonawczego uzupełniającego dyspozycję ww. przepisu może utrudnić starostom realizację nałożonego obowiązku. Druga wprowadzona zmiana do ustawy leśnej dotyczyła zadania nadleśniczego, określonego w art. 35 ust. 5 ustawy leśnej. Nadleśniczy został zobowiązany do sporządzenia planu zalesienia i potwierdzenia wykonania zalesienia, jeżeli wystąpi o to właściciel gruntu przeznaczanego do zalesienia, w przypadku zalesienia objętego przepisami o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji EFOiGR.

Przepisy rozporządzenia EFRROW określiły działania dotyczące leśnictwa i gospodarki leśnej do 2013 r. Pierwszy kierunek wsparcia⁶¹ dotyczy poprawy

⁶⁰ Polityka Leśna Państwa z marca 2006 r. stanowi, że partnerami w realizacji polityki leśnej państwa są prywatni właściciele lasów i ich zrzeszenia (pkt 16) oraz że, polityka leśna państwa winna realizować m.in. budowę mechanizmów prawnych i finansowych zachęcających właścicieli i zarządców lasu do stałego inwestowania i do ochrony dobra ogólnospołecznego w lasach (pkt 8).

⁶¹ Wskazane działania mają istotne znaczenie ekonomiczne, gdyż przewidziano dla nich aż 11.137 mln EUR (ponad 51% środków Funduszu).

konkurencyjności sektora leśnego, polegający na upowszechnieniu wiedzy wśród drobnych posiadaczy lasów oraz poprawę jakości produkcji i produktów leśnych (art. 20, 24 i 27). Drugi kierunek działań dotyczy wsparcia finansowego na rzecz poprawy jakości środowiska naturalnego i terenów wiejskich (art. 36). Działania te obejmują: pierwsze zalesienie gruntów rolnych i nierolnych (art. 43 i 45), płatności dla obszarów Natura 2000 i leśno-środowiskowe (art. 46 i 47), przywrócenie potencjału leśnego oraz działania zapobiegawcze (art. 48) i inwestycje nieprodukcyjne (art. 49).

Wsparcia na podstawie przepisów ww. rozporządzenia udziela się jedynie na rzecz lasów i obszarów leśnych będących własnością prywatnych właścicieli lub ich stowarzyszeń, lub własnością gmin lub ich stowarzyszeń (art. 42). Perspektywa kończącego się okresu dofinansowania zalesień na gruntach prywatnych motywuje do poszukiwań środków finansowych podtrzymujących ich finansowanie po 2013 r., zwłaszcza dla stowarzyszeń prywatnych właścicieli lasów prywatnych. Wydaje się, że środki na realizację powyższych zadań zalesieniowych, mogłyby zostać skierowane z funduszu leśnego (art. 58 ust 3 ustawy leśnej).

6. Ochrona przeciwpożarowa na obszarze lasów prywatnych w rozporządzeniach unijnych i przepisach polskich ustaw

Polska była zobowiązana do wdrożenia programu ochrony lasów przed pożarami na mocy przepisów rozporządzenia Forest Focus. Celem programu było wsparcie finansowe oraz zapewnienie spójności działań unijnych zmierzających do ograniczenia liczby pożarów leśnych i ich powierzchni z regulacjami państw członkowskich, a także utworzenie unijnego systemu informacji o pożarach. System powyższy został wdrożony do wewnętrznych regulacji prawnych⁶², aczkolwiek nie kompleksowo. Wyniki badań IBL⁶³ zasygnalizowały potrzebę prac legislacyjnych nad zapewnieniem spójności rozwiązań europejskiego leśnego systemu pożarowego z polskimi regulacjami wewnętrznymi w zakresie lasów prywatnych. Wskazano wówczas na różnice polskich regulacji prawnych z regulacjami unijnymi dotyczące m.in.:

⁶² Obecnie problematykę tę szczegółowo regulują przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z 22.3.2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, O.J. Nr 58, poz. 405.

- braku finansowania i egzekwowania zabezpieczeń przeciwpożarowych lasów, jako działań należących do obowiązków właścicieli lub zarządców lasów (art. 26 ust. 4 i 5 ustawy leśnej);
- nieokreślenia kierunkowych działań ochrony przeciwpożarowej (opisowo i na mapach) w uproszczonych planach urządzania lasu (art. 18 ust. 4 ustawy leśnej);
- niezapewnienia dostatecznych środków finansowych na prowadzenie badań zabezpieczających lasy przed pożarami, co przemawia za nowelizacją art. 58 ust. 2 pkt 6 ustawy leśnej w zakresie przeznaczenia środków funduszu leśnego na „inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach”;
- brak dostatecznej współpracy lokalnej i regionalnej przy usuwaniu skutków susz w lasach.

Wyniki badań IBL wskazały na brak odniesienia w ustawie leśnej do niektórych przepisów tzw. konwencji pustynnej⁶⁴ w zakresie możliwości współpracy na poziomach regionalnych w sprawie m.in. łagodzenia skutków susz. Współpraca taka byłaby możliwa przy współudziale zrzeszeń leśnych o różnych formach organizacyjno-prawnych⁶⁵. Art. 9 ust. 1 ustawy leśnej zobowiązujący właścicieli lasów do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności do wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów, odnosi się do sytuacji nadzwyczajnych. We wskazanym zakresie art. 9 ustawy leśnej nie jest kompatybilny z art. 3 ust. 1a konwencji pustynnej odnośnie zapewnienia należytego udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących opracowywania i realizacji programów łagodzenia skutków susz.

Nowym unijnym aktem prawnym regulującym sposoby i warunki uzyskania pomocy przez jednostki i ich zrzeszenia z tytułu powstania szkody w ich lasach na skutek pożaru i zanieczyszczenia atmosfery jest rozporządzenie LIFE+, którego przepisy derogacyjne uchyliły rozporządzenie Forest Focus. Wnioskodawcami pozyskania środków z LIFE+ mogą być osoby fizyczne i ich zrzeszenia (art. 7)⁶⁶.

⁶³ M. Geszprych, A. Kaliszewski, op.cit., s. 10–11.

⁶⁴ Konwencja Narodów Zjednoczonych z 17.6.1994 r. w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami lub pustynnieniem, Dz.U. z 2002 r., Nr 185, poz. 1539.

⁶⁵ Szerzej zob. M. Geszprych, *Podstawy prawne...*, s. 13.

⁶⁶ Łącznie na realizację Programu LIFE+ w latach 2007–2013 przewidziano 2.143.409.000 EUR.

7. Wpływ polityki leśnej na prowadzenie gospodarki leśnej

Regulacje unijne dotyczące leśnictwa uzupełniane są postulacjami polityki leśnej, wpływając łącznie na prawo leśne i politykę leśną państw członkowskich. W obszarze Wspólnoty Europejskiej działania dotyczące lasów i leśnictwa są wspierane od 1964 r., choć nie istnieją uregulowania w zakresie wspólnej polityki leśnej. Podejmowane przez Wspólnotę działania w sektorze leśnym wynikają ze stosowania innych polityk, zwłaszcza rolnej, środowiskowej, handlowej oraz współpracy na rzecz rozwoju. W ramach powyższych polityk, Unia Europejska zajmuje się promocją zrównoważonej gospodarki leśnej, koordynacją międzynarodowych zobowiązań związanych z leśnictwem, zwalczaniem zanieczyszczenia powietrza oraz koordynacją różnych działań mających wpływ na sektor leśny. Przy tym działania dotyczące sektora leśnego pozostają zazwyczaj w wyraźnej kompetencji każdego państwa członkowskiego i opierają się na zasadzie pomocniczości oraz zasadzie podziału odpowiedzialności pomiędzy Wspólnotą a państwami członkowskimi⁶⁷. W ramach rozwoju polityki leśnej, Rada UE przyjęła w dniu 15 grudnia 1998 r. rezolucję w sprawie strategii leśnej UE w celu utworzenia wspólnych ram dla działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Następnie w dniu 16 lutego 2006 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie realizacji strategii leśnej UE, podkreślającą wielofunkcyjną rolę lasów. W wielu wspólnotowych aktach polityki leśnej podkreślana jest konieczność podjęcia różnych działań prawnych mających na celu rozwój i powstawanie nowych zrzeszeń leśnych⁶⁸. Działania powyższe nie zostały wdrożone do polskich regulacji prawnych, a jedynie zasygnalizowane w krajowych aktach polityki leśnej⁶⁹.

Polskie wewnętrzne akty polityki leśnej, tj. Polityka Leśna Kraju z marca 1997 r. oraz Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011–2014, odnoszą się do zobowiązań Polski wzglę-

⁶⁷ Szerzej L. Mering, *Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i w prawie polskim*, Sopot 1999, s. 28–42.

⁶⁸ M.in. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego [EKE-S] dotycząca komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie planu działań dotyczącego gospodarki leśnej UE, O.J. C 324 z 2006 r., s. 29; opinia EKE-S dotycząca komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie planu działań dotyczącego gospodarki leśnej, O.J. C 324 z 2006 r., s. 29).

dem Wspólnoty Europejskiej w zakresie ochrony, zarządzania prywatnymi gospodarstwami leśnymi oraz do zwiększenia nakładów finansowych na prowadzenie gospodarki leśnej⁷⁰.

8. Uwagi *de lege ferenda*

Istotną kwestią do rozwiązania jest wprowadzenie zmian w strukturze lasów prywatnych, w kierunku zespolenia ich w większe organizmy leśne. Duże rozdrobnienie lasów prywatnych oraz brak ich aktualnej dokumentacji urzędniowej⁷¹ stanowią istotną przeszkodę w ubieganiu się o środki unijne przez aplikujące podmioty w Polsce. W tym celu należy podjąć działania na rzecz tworzenia wspólnych form organizacyjnych w lasach prywatnych⁷². Występuje brak kompatybilności zapisów polityki leśnej z wewnętrznym porządkiem prawnym. Partnerem w realizacji polityki leśnej państwa nie mogą być zrzeszenia prywatnych właścicieli lasów, gdyż państwo nie zapewniło odpowiednich warunków do powstania ww. zrzeszeń⁷³. Obowiązku państwa do podjęcia powyższych działań można doszukiwać się w art. 12 Konstytucji RP, obligującym Rzeczpospolitą Polską do „zapewnienia tworzenia i działania innych dobrowolnych zrzeszeń”. Poza wskazaniem dyspozycji Konstytucji RP, ustawodawca nie zapewnił jednostkom swobody kształtowania zrzeszeń w pewnych sferach działalności, np. działalności leśnej. Organizowanie stowarzyszeń prywatnych właścicieli lasów do prowadzenia zadań gospodarki leśnej jest działaniem doraźnym. Wskazane jest uregulowanie kwestii wspólnego prowadzenia gospodarki leśnej w lasach prywatnych w przepisach polskiej ustawy leśnej, przez określenie form organizacyjnych podmio-

⁶⁹ Od 2002 r. wsparcie z środków unijnych, w ramach realizacji Programu Phare Access „Promowanie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju lasów w Polsce”, uzyskały jedynie 4 stowarzyszenia prywatnych właścicieli lasów (źródło własne).

⁷⁰ Pomoc finansowa dla realizacji zadań w prywatnych gospodarstwach leśnych jest bardzo istotna zważywszy na niski poziom absorpcji środków pomocowych UE w latach 2004–2006 (obecnie poziom absorpcji środków ulega poprawie). Szerzej A. Stefańska, U. Zalewska, *Dziesiątki milionów euro zagrożone przez zaniedbania urzędników*, „Rzeczpospolita” z 21.9.2006 r., s. C1.

⁷¹ . Gołos, op.cit., s. 22 i 28.

⁷² Szerzej zob. P. Gołos, M. Geszprych, *Small scale forestry in Poland – results of the project on the forest accountancy data network*, [w:] *Small-scale forestry in a changing environment*, International Symposium, Vilnius 2005, s. 185–191.

⁷³ Szerzej M. Geszprych, *Podstawy prawne...*, s. 22–24.

tów oraz zakresu realizowanych zadań. Przepisy powyższe powinny być uzupełnione wykonawczym aktem normatywnym regulującym tryb i warunki przystępowania do różnych form zrzeczeń przez właścicieli lasów prywatnych.

Dodatkowo polski system prawny dotyczący leśnictwa jest niespójny. Dowodzi tego brak współzależności pomiędzy przepisami polskiej ustawy leśnej a przepisami ustawy o informacji środowiskowej w sprawie konsultowania zainteresowanej społeczności oraz aktywnego uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących planów urządzenia lasu. Ponadto, organy stosujące prawo nie realizują dyspozycji art. 3 pkt 4 Konwencji Informacyjnej z Aarhus, w zakresie odpowiedniego uznania i wsparcia dla stowarzyszeń, organizacji i grup działających na rzecz prowadzenia gospodarki leśnej. Powyższe przesłanki mogą zachwiać w świadomości obywateli obraz efektywnego i skutecznego prawa.