

Grzegorz Buczyński

Podejście prawne do ochrony lasów w Polsce w ujęciu historycznym

Kwartalnik Prawa Publicznego 8/3/4, 7-36

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.

Grzegorz Buczyński*

PODEJŚCIE PRAWNE DO OCHRONY LASÓW W POLSCE W UJĘCIU HISTORYCZNYM

1. Wprowadzenie

Pierwsze regulacje prawne dotyczące ochrony lasów notowane są już w średniowieczu, w najwcześniejszych aktach prawa pisanego. Późniejszy rozwój prawa ochrony lasów dzielony jest najczęściej na cztery okresy, tj.: okres przed zaborami, okres zaborów, okres międzywojenny lat 1918-1939 oraz okres powojenny, z wyodrębnieniem okresu do czasu wejścia w życie u. o lasach i po tym okresie¹. Tego ostatniego okresu publikacja nie obejmuje.

W rozwoju prawa ochrony lasów najbardziej interesująca jest ewolucja najważniejszych instytucji prawnych, które w modyfikowanych ujęciach przetrwały po czasy współczesne, takich jak: wyodrębnienie się podstawowych pojęć (definicji) oraz zasady ochrony lasów i gospodarki leśnej. Interesujące jest również rozważenie, jak, na tle historycznego rozwoju prawa ochrony lasów, przejawiała się rola państwa i funkcje prawa oraz jakie instytucje prawne, ukształtowane w historycznym rozwoju, uznać można za szczególnie istotny dorobek legislacyjny, a także w jakim stopniu możliwe jest współcześnie wykorzystanie określonych rozwiązań prawnych z przeszłości.

* Dr Grzegorz Buczyński – Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

¹ Ustawa o lasach weszła w życie z dniem 1.1.1992 r.

2. Okres przed zaborami

Jak podaje A. Żabko-Potopowicz od zarania naszej państwowości zagospodarowana przestrzeń wolna od lasów nie przekraczała jednej trzeciej powierzchni kraju, a lasy w dużo większym stopniu niż później składały się z drzew liściastych. Był to okres, w którym lasy traktowane były jako dobro wolne, z którego można było korzystać bez ograniczeń. Od XIII wieku stopniowo wyodrębniały się, w związku z przechodzeniem do stałej uprawy gruntów (trójpolówka), granice pomiędzy lasami i gruntami nieleśnymi. Pojawiły się również pierwsze ograniczenia w korzystaniu z lasów, które miały na celu przede wszystkim zabezpieczenie interesów właścicieli ziemskich przed kradzieżami w należących do nich lasach dokonywanymi przez ludność wiejską².

Pierwszym aktem pisanego prawa, w którym zawarta została problematyka leśna był, według J. Brody wydany przez króla Kazimierza Wielkiego Statut Wiślicki z 1347 r., w którym wprowadzona została m.in. ochrona prawna przed wyrębem drzew tych gatunków, które uznawano wówczas jako szczególnie cenne³.

Jak podaje C. Kochanowski w opracowaniu na temat Statutu Wiślickiego, jego postanowienia w aspekcie stosowanych kar były daleko idące; m.in. zgodnie ze Statutem „ustawiamy też, acz jeden z drugim mając granice rozjechane, przejechawszy granice w lesie drwa ku swemu pożytku rąbał, ten czyj las jest, za pierwsze ma wziąć siekierę; za wtóre siekierę, płaszcz i suknię; za trzecie woły albo konie ma wziąć kromie wszej winy. Ale jeżeli weźmie dwa konie lub woły, tedy jednego ma sobie zostawić, a drugiego ma dać na rękojmię”⁴.

Ważnym aktem średniowiecznego prawa obejmującego m.in. problematykę ochrony lasów, był Statut Warcki wydany przez króla Władysława Jagiełłę w 1423 r., który określał wysokie kary za nielegalny wyręb określonych gatunków drzew. Jeden z przepisów tego statutu stanowił, że właściciel lasu, który zastanie kmiecia lub inną osobę dokonującą wyrębu w jego

² A. Żabko-Potopowicz, *Las w dziejach Polski przedrozbiorowej*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Seria Historyczna”, z. 9, Warszawa 1972, s. 91.

³ J. Brody, *Historia leśnictwa w Polsce*, Poznań 2000, s. 48.

⁴ C. Kochanowski, *Prawo lasowe w statutach Kazimierza Wielkiego*, „Sylwan” 1924, nr 6–7, s. 106.

lesie, za pierwszym razem „w siekierze pociąże”, tj. ma prawo zabrać siekierę. Przepis tego Statutu stanowił, że jeśli ktoś wejdzie do lasu ciąć drzewa wielkiej w porównaniu z innymi wartości, jakimi są zwłaszcza cisy, to może być przez dziedzica pojmany i „na rękojemstwo oddany, albowiem nie jest wystarczające, aby za tak wielką szkodę tylko łagodnie go ukarać przez pociązenie”. Przepis dotyczący sprawców pożarów leśnych stanowił, że w myśl prawa polskiego karani będą sprawcy pożarów leśnych; sprawca takiego pożaru karany ma być śmiercią. Od kary tej może się jednak było wykupić płacąc dziesięć grzywien futrzanych.

Wydanie Statutu było głównie następstwem powiększania się liczby ludności, dla której lasy nie mogły już zapewnić wszystkich oczekiwań związanych z bytem i rozwojem. Związana z tym była również potrzeba przystosowania gruntów pod osadnictwo i uprawy rolne. Z drugiej strony coraz wyraźniej rysowała się wola właścicieli ziemskich dotycząca zachowania lasów, w tym w szczególności najcenniejszych drzew i pożytków z lasów do swojej dyspozycji. W owym czasie na terenach silniej zagospodarowanych rozwój osadnictwa i nadmierna eksploatacja lasów spowodowały widoczne już wylesienia, co było związane ze wzrostem zapotrzebowania na produkty leśne, w szczególności na drewno do budowy domów i okrętów oraz do wyrobu smoły i potażu, w znacznej części przeznaczonych na eksport⁵. Część tych produktów eksportowano drogami wodnymi m.in. do Anglii, Belgii i Holandii – wobec znacznego już wówczas wylesienia w tych krajach.

W omawianym okresie (nazwanym okresem gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej) ukształtował się pogląd, że podstawą rozwoju folwarku jest rolnictwo i sprzedaż zboża, w tym na eksport. Lasy należące do folwarków poddawane były wyłącznie eksploatacji (wybierano przy tym drzewa najdozrodniejsze i najbardziej cenne), traktowane jako dodatkowe (obok rolnictwa) źródło dochodu. Niewiele lepiej przedstawia się sytuacja lasów stanowiących własność Rzeczypospolitej. Jak pisze J. Broda, o ile w dobrach stołowych stan lasów przedstawiał się dobrze, to królewszczyzny wydzierzawiane lub oddawane dożywotnio osobom uprzywilejowanym były z reguły przedmiotem rabunkowej eksploatacji dla osiągnięcia doraźnych korzyści⁶.

⁵ Wobec znacznego wylesienia w krajach zachodnioeuropejskich potrzeby na drewnoaspokajane były głównie przez import ze Wschodu.

⁶ Pierwsze źródła, potwierdzające intensywny eksport produktów leśnych z Polski, pochodzą z XIV w., m.in. źródło z 1363 r. informuje o komorze celnej u ujścia Drwęcy do Wisły, gdzie pobierano „clo wodne” od drewna splawianego z Ziemi Chełmińskiej, źródło z 1383 r. infor-

Skutki nadmiernych i płańdrowniczych wylesień dostrzeżone zostały m.in. przez poetę. W XVI wieku J. Kochanowski w wierszu poświęconym „najjaśniejszemu w północnych krainach Panu Zygmuntowi Augustowi” pt. Satyr pisał⁷: „Gdzie pojrzę, wszędy rąbią: albo buk do huty, albo sośnią na smołę, albo dąb na szkuty”.

W drugiej połowie XVII w., a zwłaszcza w XVIII w. nastąpiły w leśnictwie polskim istotne przeobrażenia, polegające na stopniowym wydzieleniu się, w ramach gospodarstw dworskich, oddzielnych gospodarstw leśnych dla lasów państwowych stanowiących własność skarbu Rzeczypospolitej, zarządzanych przez osoby z fachowym przygotowaniem (leśników).

W okresie tym zaczęły pojawiać się przepisy prawne wydawane przez władze lokalne oraz instrukcje wydawane przez niektórych posiadaczy ziemskich, które miały przyczynić się do ograniczeń w eksploatacji lasów i to zarówno przez ludność wiejską (ochrona przed kradzieżami), jak i przez samych posiadaczy przed ich nadmierną eksploatacją. Jak podaje J. Broda, w instrukcji wojewody Stanisława Bieniewskiego, wydanej w 1671 r., dla majątności targowickiej i kraśnieńskiej postanowiono m.in., że „lasy aby w ochronie byli, tak dalece, żeby pod gardłem nie godziło się nikomu drzewo ścinać i wozić, czego mają przestrzegać leśnicy pod gardłem”, a za jednego z pionierów organizacji gospodarstw leśnych w Polsce uważa się Andrzeja Zamoyskiego, kanclerza wielkiego koronnego i członka Komisji Edukacji Narodowej. Z instrukcji gospodarczych dla dóbr ordynacji Zamoyskich z lat 1775 i 1784 wynika, że wydzielone wówczas w tych dobrach gospodarstwa leśne prowadzone były przez wykwalifikowanych leśników pochodzących z Niemiec.

Wprowadzono również obowiązek odnawiania lasu po dokonaniu wyrębu drzewostanu (można przyjąć, że był to początek stosowania tzw. zasady trwałości lasów na ziemiach polskich). Nowatorskie na ówczesne czasy rozwiązania prawne i organizacyjne wprowadziła A. Jabłonowska, właścicielka Kocka i Siemiatycz, która w swoich dobrach wyodrębniła gospodarstwo leśne o powierzchni 2.110 ha i stosowała w nim planową gospodarkę leśną z obowiąz-

muje o taflach drewna na Wiśle pod Wyszogrodem i Toruniem, a źródło z 1363 r. informuje, że w Krakowie istniał cech zrzeszający splawiaczy drewna – zob. J. Broda, *Historia...*, s. 14. Według N. Gejl w 1590 r. nastąpił podział dóbr należących do skarbu Rzeczypospolitej na „dobra stołowe (skarb królewski)” – oddane w zarząd królewski i mające zaspokoić potrzeby finansowe króla oraz na „królewszczyzny (skarb publiczny)”, z których dochód miał zasilać skarb koronny (potrzeby ogólnopaństwowe) – eadem, *Skarb Państwa*, Warszawa 1996, s. 19.

⁷ J. Kochanowski, *Poezje*, Warszawa 1998, s. 395.

kiem odnowienia lasu po dokonanych wyrębach. A. Jabłonowska wprowadziła ww. zasady pod wpływem myśli ks. K. Kluka, który w książce pt. „O lasach” ubolewał nad stanem lasów w ówczesnej Polsce stwierdzając m.in., że „właściciele lasów są w mylnym mniemaniu, że lasy są niewyczerpalnym źródłem, z którego bez umiaru czerpać można i żadnego starania nie potrzebują”⁸.

Postępowe tendencje wystąpiły również w „dobrach stołowych”. W roku 1764 ukazał się „Memoriał w sprawie organizacji administracji lasów”, autorstwa G.H. Harnaka, sekretarza Stanisława Augusta Poniatowskiego. Dorobek ten kontynuował A. Tyzenhauz, generalny administrator ekonomii królewskiej na Litwie. Urzędnik ten wydał w 1770 r. specjalny „Instruktaż dla administracji ekonomii grodzieńskiej”, w którym m.in. nakazał odłączenie lasów od gospodarstw rolnych, utworzenie dla nich oddzielnego zarządu oraz podzielenie na leśnictwa, strażę i obręby. Znacznie gorsza była sytuacja w lasach należących do królewszczyzn, w których użytkownicy dóbr królewskich prowadzili najczęściej plądrownicze pozyskanie drewna. Z dóbr kościelnych najbardziej postępową gospodarkę leśną prowadzono we włościach arcybiskupstwa i kapituły gnieźnieńskiej (około 90 tys. ha lasów); obowiązujące w tych lasach instrukcje regulowały wielkość pozyskania drewna oraz zawierały liczne przepisy dotyczące ochrony lasów⁹.

Jednym z ostatnich aktów prawnych omawianego okresu obejmujących problematykę ochrony lasów, był wydany w 7.5.1778 r. przez króla Stanisława Augusta Poniatowskiego „Uniwersał Względem Borów y Lasów w Koronie y w Wielkim Xięstwie Litewskim”. W akcie tym król opisuje stan lasów ubolewając, że „obywatele żadnego pomiarkowania w wyrąbywaniu lasów nie zachowują, lecz zachęceni zyskiem własne lasy pustoszą”. Następnie król przypominał o obowiązujących w tym zakresie prawach, potwierdzając m.in. moc obowiązującą Statutu Warckiego. W końcowej części król apelował do właścicieli dóbr ziemskich i duchownych, a zarządcom dóbr królewskich wyraźnie nakazywał „aby Borów y Lasów, które w dziedzictwie lub posesyi swojej mają, przez nieporządne wyrąbywanie nie pustoszyli, ale przykładem najrzędniejszych Krajów y z obowiązków Possessorom Dóbr Królewskich prawem przypisanych najzdadniejsze tylko do zrębu części Borów wyznaczali, a które do potrzeb dalszych y wygody całego Kraju konserwowane być powinny, konserwowali”¹⁰.

⁸ A. Wolk, *Leśnictwo w dziejach ks. Krzysztofa Kluka*, „Sylwan” 1998, nr 1, s. 105.

⁹ J. Broda, *Historia...*, s. 16–17.

¹⁰ J. Szczerbowski, *Pogląd na rozwój polskiego leśnictwa*, Lwów 1907, s. 22–23.

3. Okres zaborów

W okresie zaborów obowiązywały na ziemiach polskich przepisy państw zaborczych, a do najważniejszych aktów prawnych tego okresu rangi ustaw należały: na obszarze byłego zaboru rosyjskiego – ustawa z roku 1888 o ochronie lasów, na obszarze byłego zaboru pruskiego – ustawa z 6.7.1875 r. o lasach ochronnych i spółkach leśnych oraz ustawa z 15.4.1878 r. o kradzieżach leśnych¹¹, a na obszarze byłego zaboru austriackiego – ustawa lasowa z 3.12.1852 r. oraz ustawa z 15.6.1904 r. o zalesieniu ochronnym¹².

Z analizy obowiązującego w tym okresie prawa, dokonanej na przykładzie ustawy lasowej z 3.12.1852 r. wynika szeroki (jak na ówczesne czasy) zakres uregulowań prawnych. Według tej ustawy lasy podzielone były na: państwowe, gminne i prywatne, a gruntu leśnego nie wolno było, bez pozwolenia, przeznaczać na inne cele (samowolne przeznaczenie gruntu leśnego na inne cele podlegało karze). Wydanie zezwolenia na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na inne cele poprzedzane było nie tylko analizą skutków gospodarczych, ale również analizą wpływu lasu „pod względem klimatycznym i atmosferycznym oraz ogólnych warunków kultury kraju lub okolicy”. Ponadto ochrona lasów opierała się na następujących zasadach:

- grunty po wyрубach lasów państwowych i gminnych należało najdalej w ciągu 5 lat znowu na las zapuścić, przy czym w lasach prywatnych mogły to być dłuższe okresy – za zezwoleniem stosownych władz (nie dopełnienie tego obowiązku podlegało karze);
- żadnego lasu nie wolno było pustoszyć, to znaczy tak się z nim obchodzić, by przez to dalsza uprawa drzew była zagrożona lub niemożliwa (doprowadzenie do pustoszenia lasów było karane);
- z lasem należało tak się obchodzić, aby nie wystawiać na niebezpieczeństwo lasów sąsiednich ze strony wiatrów; tam, gdzie takie niebezpieczeństwo występowało, należało zostawiać na określony czas płaszcz ochronny, dopóki las sąsiedni nie będzie mógł być wycięty według zasad gospodarstwa leśnego (posiadacz lasu miał prawo domagać się zaniechania wycięcia sąsiedniego lasu, jeżeli to mogłoby zagrażać jego lasowi);

¹¹ Zbiór ustaw pruskich, s. 416 oraz zbiór ustaw pruskich, s. 222.

¹² Dz.u.p.austr. Nr 250 oraz Dz.U. kraj. nr 94.

- drzewa stojące osłabione biologicznie i przeznaczone w związku z tym do wycinki w ramach zabiegów pielęgnacyjnych, podlegały cechowaniu;
- w lasach występujących na najsłabszych siedliskach lub na stromych zboczach drzewa wolno było wycinać tylko na wąskich pasach lub pojedynczo, a następnie wprowadzać nowy las, celem zapobiegania degradacji gleb (niedotrzymanie tych obowiązków podlegało karze)¹³;
- właściciele lasów mieli obowiązek podejmowania działań ochronnych przeciwko szkodliwym dla lasów owadom (gatunki owadów szkodliwe dla lasów określano w akcie wykonawczym do ustawy);
- wycinki drzew w lasach należało dokonywać, ze względów sanitarnych, w okresie jesieni i zimy, a wywieżenia drewna wiosną następnego roku,

ktokolwiek stał się winnym karygodnego czynu przeciw bezpieczeństwu własności leśnej, miał obowiązek wynagrodzić poszkodowanemu posiadaczowi lasu pełną szkodę, a więc nie tylko wartość ewentualnie zabranego płodu leśnego, lecz także szkodę, którą wyrządził przez zmniejszenie zdolności produkcyjnej lasu.

W okresie, w którym Polska była pod zaborami, w Europie rozwinął się i ukształtował kapitalizm, który wywarł również wpływ na lasy i leśnictwo. W okresie kapitalizmu wolnokonkurencyjnego (liberalnego), trwającego od końca XVIII do połowy XIX w., nastąpił na terenach polskich dalszy, gwałtowny spadek lesistości oraz spadek udziału lasów skarbowych (państwowych) w ogólnej powierzchni leśnej. Spadek lesistości spowodowany został głównie bardzo dużym zapotrzebowaniem na drewno (związane to było z wyrębami lasów na wielką skalę, przy jednoczesnym zaniechaniu odnowienia lasu na części gruntów leśnych), natomiast istotne zmniejszenie powierzchni lasów państwowych wynikało ze stosowanej przez państwa zaborcze zasady, według której przejęte lasy były masowo sprzedawane posiadaczom ziemskim będącym obywatelami tych państw.

¹³ Przywołana zasada bliska była współczesnemu rozumieniu pojęcia „las ochronny”, chociaż w ustawie lasowej sformułowania tego nie użyto. Pojęcie to zwarte zostało natomiast w akcie wykonawczym do ww. ustawy, tj. w rozporządzeniu ministra rolnictwa z 3.7.1873 r. dot. ściślejszego wykonywania ustawy lasowej, rewizji leśnych i założenia katastru leśnego (Dz.u.p.austr. Nr 261). Według tego aktu prawnego przez „las ochronny” przyjmowano las leżący na gruncie mogącym, po wycięciu drzewostanu, zamienić się w lotny piasek albo las położony na stromym zboczu górskim lub na brzegu wód. W orzeczeniu uznającym las za ochronny należało dokładnie oznaczyć jego granice oraz określić sposób gospodarowania w tym lesie. Władze powiatowe zobowiązane były utrzymywać „lasy ochronne” i w związku z tym prowadzić dokładną ich ewidencję.

W szczytowym okresie kapitalizmu liberalnego uchylono wszelkie obowiązujące przepisy o nadzorze państwowym nad lasami; jednak po kilkunastu latach złych doświadczeń w stosowaniu takiego systemu prawnego przywrócono przepisy w zakresie ochrony lasów. Dla przykładu na terenie zaboru pruskiego w 1807 r. ukazał się edykt obowiązujący w całym Królestwie Pruskim uchylający przepisy ochronne oraz nadzór państwa nad lasami prywatnymi. Według tego aktu prawnego właściciele lasów mogli według własnego uznania użytkować lasy, zamieniać na role, itp., z tym tylko zastrzeżeniem, aby nie naruszało to zobowiązań wobec osób trzecich oraz uprawnień serwitutowych.

W okresie kapitalizmu monopolistycznego, trwającego od połowy XIX w. do I wojny światowej, nastąpiło pewne zahamowanie wyprzedzaży lasów państwowych i ich rozdrobnienia własnościowego; wzrosło również znaczenie prawa w ochronie lasów.

Nowoczesne ustawodawstwo w ochronie lasów zrodziło się dopiero wówczas, kiedy w związku ze znacznym zmniejszeniem lesistości spostrzeżono wszystkie ujemne tego skutki, tj.: gwałtowne powodzie, niekorzystne zmiany klimatu, degradacja gleb, zubożenie krajobrazu. Działania ukierunkowane zostały wówczas na ostateczne wydzielenie gospodarstw leśnych oraz doskonalenie prawnych zasad ochrony lasów, tj.: wprowadzenie zasady trwałości lasu i zasady powiększania lesistości, określenie obowiązków posiadaczy lasów w zakresie ochrony lasów przed szkodliwymi owadami, a także na wydzielaniu lasów ochronnych (szczególnie wokół dużych skupisk ludności) i racjonalnym prowadzeniu gospodarki leśnej.

W omawianym okresie zrodziła się w Europie nowoczesna koncepcja nadzoru państwa nad sprawami ochrony lasów oraz koncepcja państwowego gospodarstwa leśnego, będąca próbą przeciwdziałania prowadzonej na wielką skalę eksploatacji lasów¹⁴. Autorami tych koncepcji byli uczeni oraz organizatorzy leśnictwa w państwach zaborczych, w szczególności w Niemczech i w Austrii, stąd nowoczesne w tych czasach ustawodawstwo leśne i rozwiązania organizacyjne były stosowane również (w określonym zakresie) na ziemiach polskich. Nadzór państwa oparty został według tej koncepcji na określeniu w przepisach prawnych obowiązków posiadaczy lasów (również właścicieli lasów prywatnych) w zakresie ich ochrony, a jednocześnie na powo-

¹⁴ Koncepcje te nazwać można jako nowoczesne, ponieważ ogólna ich konstrukcja stosowana jest po czasy współczesne.

łaniu, najczęściej w ramach ministerstwa rolnictwa, specjalistycznych organów państwowych (tj. generalnej dyrekcji lasów w Warszawie w 1816 r. – dla lasów Królestwa Polskiego, generalnej dyrekcji lasów w Berlinie w 1830 r. i naczelnej dyrekcji lasów w Wiedniu w 1832 r.) i powierzeniu im nadzoru nad realizacją tych obowiązków.

We wszystkich państwach powołano również dyrekcje lasów jako ogniwa pośrednie w terenie, pomiędzy generalnymi dyrekcjami i państwowymi gospodarstwami leśnymi. Podstawy koncepcji państwowych gospodarstw leśnych, nazywanych najczęściej nadleśnictwami, oparto na wydzieleniu lasów w gospodarstwa oddzielone od posiadłości rolnych, w których prowadzona była planowa gospodarka leśna, zarówno na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, jak i na podstawie wewnętrznych instrukcji technicznych. Ochronę lasów powierzano coraz częściej wykształconej kadrze specjalistów (leśników)¹⁵.

4. Okres międzywojenny 1918–1939

Według J. Brody, w 1928 r. było w Polsce 8,9 mln ha lasów, w tym 32% powierzchni zajmowały lasy publiczne, a 68% lasy prywatne. W strukturze własnościowej lasów prywatnych przeważały duże gospodarstwa leśne o powierzchni powyżej 500 ha (łącznie zajmowały one 62% powierzchni lasów prywatnych), a najmniejsze gospodarstwa leśne o powierzchni poniżej 30 ha zajmowały łącznie 17% powierzchni¹⁶.

Nastąpił wówczas okres intensywnych prac legislacyjnych polskiego rządu i parlamentu, co zaowocowało wydaniem w latach 1918–39 kilku ustaw i dekretów oraz rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej dotyczących bezpośrednio ochrony lasów i gospodarki leśnej. Na uwagę zasługuje fakt, iż większość aktów normatywnych powstałych w początkowych latach tego okresu zawierała głównie regulacje dotyczące powołania określonych polskich organów nadzoru nad lasami i zasad działania tych organów, pozostawiając w mocy merytoryczne zasady ochrony lasów i gospodarki leśnej zawarte w ustawach państw zaborczych. Dopiero po około 10 latach od odzyskania niepodległości

¹⁵ Między innymi w tym okresie przy Uniwersytecie Warszawskim działała od 1818 r. Szkoła Szczególna Leśnictwa.

¹⁶ Dane dotyczące powierzchni lasów z wcześniejszych lat okresu międzywojennego są niepełne – zob. J. Broda, *Proces dekapitalizacji i zmniejszania się powierzchni lasów prywatnych w Polsce w okresie międzywojennym*, „Sylwan” 2000, nr 5, s. 23–24.

wydane zostały pierwsze akty prawne dotyczące zasad ochrony lasów i gospodarki leśnej (dla lasów prywatnych w 1927 r. i dla lasów publicznych w 1928 r.). Uchylano wówczas sukcesywnie obowiązujące w tym zakresie przepisy państw zaborczych.

Jak podaje E. Stankiewicz, pierwszym aktem prawnym po odzyskaniu niepodległości było postanowienie Rady Ministrów z 30.12.1918 r. w sprawie ochrony i użytkowania lasów¹⁷. Postanowienie to poddawało wszystkie lasy pod nadzór urzędów ochrony lasów w województwach. Zgodę tych urzędów na pozyskanie drewna z lasów uzależniano od stwierdzenia zasadności wyřębu z punktu widzenia przepisów ochrony lasów. Postanowieniem tym wprowadzono również sprzedaż drewna z lasów państwowych na warunkach ulgowych, celem zaspokojenia potrzeb miejscowej ludności (odbudowa zagród wiejskich po zniszczeniach wojennych oraz zaopatrzenie w drewno na opał).

Ważnym aktem prawnym był dekret z 16.1.1919 r. w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów¹⁸. Dekretem tym powierzono ministrowi rolnictwa i dóbr państwowych¹⁹ nadzór ogólny nad wykonywaniem przepisów o ochronie lasów. Organami ministra w zakresie ochrony lasów byli wojewodowie, którym podlegały urzędy ochrony lasów kierowane przez wojewódzkich inspektorów. Do kolegialnych rozstrzygnięć, dokonywanych przez specjalnie powołaną komisję główną ochrony lasów oraz komisje wojewódzkie zaliczono m.in.: uznawanie lasów za ochronne, zmiany użytkowania gruntu z leśnego na inne cele oraz zatwierdzanie planów gospodarstwa leśnego.

W systemie prawnym ochrony lasów przyjęto w kolejnych okresach (poza nielicznymi wyjątkami) dwutorowość trwającą w najważniejszych rozwiązaniach prawnych do końca 1991 r., tj. do czasu wejścia w życie ustawy o lasach, polegającą na przyjęciu oddzielnych aktów prawnych dla lasów publicznych i dla lasów prywatnych; zasadna jest zatem ich prezentacja w ramach dwóch tak wyodrębnionych grup aktów prawnych powstałych w tym okresie²⁰.

¹⁷ Dziennik Praw z 1919 r., Nr 3, poz. 86. E. Stankiewicz, *Polskie prawodawstwo leśne*, Warszawa 1971, s. 15–16.

¹⁸ Dziennik Praw Nr 8, poz. 117. Dekret ten został w istotnym zakresie zmieniony ustawą z 14.11.1924 r. o częściowej zmianie dekretu z 16.1.1919 r. w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów, Dz.U. Nr 106, poz. 958.

¹⁹ Ministerstwo zmieniło nazwę w okresie międzywojennym, kolejno na: ministerstwo rolnictwa, ministerstwo rolnictwa i reform rolnych.

²⁰ Do wyjątków, w których akty prawne dotyczyły zarówno lasów publicznych, jak i prywatnych należy zaliczyć w okresie międzywojennym: ustawę z 24.4.1937 r. o szkodnictwie leśnym i polnym, a w okresie powojennym trzy akty prawne omówione w dalszej części artykułu.

3.1. Podejście prawne w ochronie lasów publicznych

Dla lasów publicznych największe znaczenie miały w omawianym okresie cztery akty prawne, tj. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28.6.1924 r. o statucie przedsiębiorstwa „Polskie Lasy Państwowe”, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30.12.1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych i rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych oraz dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 30.9.1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym.

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 28.6.1924 r. o statucie przedsiębiorstwa „Polskie Lasy Państwowe” powołano przedsiębiorstwo państwowe pod ww. nazwą, podległe ministrowi rolnictwa i dóbr państwowych²¹. Celem powołanego przedsiębiorstwa było prowadzenie w celach dochodowych gospodarki w lasach państwowych oraz zakładów przemysłu drzewnego. Lasy Państwowe przejęły administrację nad lasami państwowymi, wraz z zakładami przemysłu drzewnego i całą infrastrukturą techniczną związaną z lasami. Organami Lasów Państwowych były: Dyrekcja Generalna, dyrekcje okręgowe i nadleśnictwa²². Przed rozpoczęciem każdego roku minister zatwierdzał plan finansowo-gospodarczy, a czysty dochód Lasów Państwowych był przekazywany do kas skarbowych, przy czym wszelkie publiczne świadczenia pokrywane były z budżetu ministerstwa. Do decyzji ministra zastrzeżone było zatwierdzanie planów urządzenia gospodarstwa leśnego, rocznego planu finansowo-gospodarczego oraz budżetu przedsiębiorstwa, a także zezwolenie na wyłączenie gruntu leśnego z uprawy leśnej i zezwolenie na wyrąb przekraczające normę ustaloną w planie gospodarstwa leśnego. Do wydania opinii w sprawach gospodarki w lasach państwowych oraz składania ministrowi wniosków w zakresie tej gospodarki powołano wyznaczaną imiennie radę ds. spraw lasów państwowych. Rozporządzenie było mocno krytykowane, a powołane przedsiębiorstwo przetrwało zaledwie pół roku.

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 30.12.1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych²³ anulowano ww. rozporządzenie

²¹ Dz.U. Nr 114, poz. 753.

²² Rozporządzeniem Rady Ministrów z 16.1.1925 r. w sprawie utworzenia dyrekcji lasów państwowych utworzono w kraju 10 dyrekcji lasów, a rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych z 27.1.1925 r. utworzono 256 nadleśnictw.

²³ Dz.U. Nr 119, poz. 1079.



i powołano w ministerstwie rolnictwa odrębny dział administracji państwowej pod nazwą administracja lasów państwowych. Organami, przez które minister sprawował administrację lasów państwowych, były: Dyrekcja Naczelna Lasów Państwowych, dyrekcje lasów państwowych i nadleśnictwa. Dyrekcja Naczelna Lasów Państwowych służyła ministrowi do wykonywania zwierzchniego kierownictwa administracją lasów państwowych. Dyrekcje lasów państwowych podlegały Dyrekcji Naczelnej i służyły ministrowi do wykonywania administracji lasów państwowych w okręgach, na które podzielone były lasy państwowe (w szczególności nadzoru nad działalnością nadleśnictw). Nadleśnictwa podlegały dyrekcjom lasów państwowych i służyły do wykonywania miejscowej administracji lasów państwowych.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem gospodarka w lasach państwowych prowadzona była na zasadach samowystarczalności, przy czym do budżetu państwa wchodziła suma czystego dochodu lasów państwowych, a szczegółowy plan finansowo-gospodarczy lasów państwowych stanowił załącznik do budżetu państwa. Wszelkie publiczne świadczenia, ciężące wyłącznie na lasach państwowych z tytułu wykonania zadań określonych w ustawach (innych niż gospodarka leśna) finansowane były z budżetu ministerstwa rolnictwa i dóbr państwowych.

Pierwszym aktem normatywnym zawierającym regulacje prawne odnoszące się zarówno do zasad ochrony lasów, jak i do zasad gospodarki leśnej w lasach publicznych było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych²⁴. Zgodnie z rozporządzeniem kierowanie sprawami zagospodarowania wszystkich lasów państwowych, kontrolę nad zagospodarowaniem tych lasów oraz zarząd lasami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, powierzono ponownie ministrowi rolnictwa i dóbr państwowych. Lasy były zagospodarowane według zatwierdzonych przez ministra planów urządzenia gospodarstwa leśnego, z uwzględnieniem zasady osiągania największego czystego dochodu w produkcji leśnej, przy zachowaniu ciągłości i trwałości użytkowania.

Na mocy ww. rozporządzenia wprowadzona została zasada utrzymania gruntów leśnych pod uprawą leśną, a grunty leśne pozbawione drzewostanów były ponownie zalesiane w sposób i w terminach przewidzianych w planach urządzenia gospodarstwa leśnego (zasada trwałości lasów). Za lasy ochronne, w których obowiązywały zasady zagospodarowania umożliwiające osiągnięcie określonych celów ochronnych, mogły być uznane przez ministra lasy, które:

²⁴ Dz.U. Nr 36, poz. 36.

- zabezpieczają glebę przed zmywaniem i wyjałowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi lub kamieni oraz chronią przed spadaniem lawin, chronią brzegi wód przed obrywaniem się, a źródła przed ich zasypywaniem, a także chronią przed powstawaniem albo rozprzestrzenianiem się lotnych piasków;
- mają znaczenie naukowe oraz specjalne znaczenie dla obrony państwa, a także leżą w granicach strefy ochrony wokół uzdrowisk posiadających charakter użyteczności publicznej.

Ostatnim przed wybuchem drugiej wojny światowej, spośród najważniejszych aktów prawnych dotyczących lasów publicznych, był dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 30.9.1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym²⁵, który powołał państwowe gospodarstwo leśne pod nazwą Lasy Państwowe. Lasy Państwowe objęły wówczas wszystkie państwowe lasy i grunty leśne wraz ze związanymi z nimi gospodarczo gruntami nieleśnymi oraz innymi nieruchomościami i ruchomościami związanymi z tym gospodarstwem. Zgodnie z ww. dekretem Lasy Państwowe zobowiązane były do prowadzenia gospodarstwa leśnego planowo i racjonalnie, na zasadach ciągłości i trwałości użytkowania oraz najwyższej rentowności, z uwzględnieniem gospodarczych interesów Państwa. Lasy Państwowe mogły prowadzić przemysłowy przerób drewna w ramach potrzeb związanych z podniesieniem rentowności.

Lasy Państwowe pokrywały swoje wydatki z własnych dochodów i gospodarowały zgodnie z planem użytkowania ustalonym przez parlament oraz opracowywanych na podstawie tego planu rocznych planach finansowo-gospodarczych – zatwierdzanych przez radę ministrów, na wniosek ministra rolnictwa i dóbr państwowych, w porozumieniu z ministrem skarbu (w planach tych określana była m.in. wielkość corocznej wpłaty do Skarbu Państwa). Lasom Państwowym były opłacane wszelkie ich zadania publiczne, na rzecz poszczególnych działów administracji rządowej i związków samorządowych. Według dekretu ogólna powierzchnia lasów i gruntów leśnych państwowego gospodarstwa leśnego nie mogła ulegać zmniejszeniu. W tym celu Lasy Państwowe zobowiązane były do nabywania prywatnych lasów i gruntów leśnych, a także gruntów nieleśnych, których zalesienia wymagał interes państwa (gospodarczy lub publiczny). Dla realizacji tej zasady w Lasach Państwowych utworzony był fundusz uzupełnienia stanu posiadania Lasów państwowych, na który składały się wpływy ze zbycia gruntów leśnych i innych gruntów wchodzących w skład państwowego gospodarstwa leśnego, a także

²⁵ Dz.U. Nr 75, poz. 533.

wpływy ze zbycia drzewostanów przy przekazywaniu gruntów leśnych na cele publiczne. W dekreście określono ponadto szereg podstawowych zasad ochrony lasów i zasady gospodarki leśnej.

Po pierwsze, wszystkie grunty leśne państwowego gospodarstwa leśnego powinny być trwale utrzymane pod uprawą leśną. Zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania mogła być dokonana jedynie poza lasami uznanymi za ochronne, w przypadkach określonych w dekreście, a więc, jeżeli wynikało to z gospodarczych lub administracyjnych potrzeb państwowego gospodarstwa leśnego lub pozostawało w związku z przebudową ustroju rolnego albo leżało w interesie publicznym, w szczególności w interesie obrony państwa. Grunty leśne poddane innej niż leśna uprawie w przypadkach nieuzasadnionych podanymi wyżej względami, wracały ponownie do zalesienia.

Po drugie, obszary leśne mogły być, uchwałą rady ministrów, wyłączone z państwowego gospodarstwa leśnego i przekazane pod zarząd właściwych ministrów z przeznaczeniem na: cele wojskowe, potrzeby związane z ochroną wybrzeża morskiego i na potrzeby uzdrowisk. Jeżeli cele, na które zostały przeznaczone obszary leśne wyłączone z państwowego gospodarstwa leśnego przestały istnieć, bądź też gdy dały się osiągać bez zaniechania na tych obszarach gospodarstwa leśnego, obszary te zwracane były państwowemu gospodarstwu leśnemu²⁶.

Po trzecie, Lasy Państwowe obowiązały być czuwać nad ochroną lasów przed szkodliwymi owadami leśnymi i pasożytami roślinnymi, a w razie potrzeby podejmować odpowiednie środki ochronne, mające na celu zapobieganie rozwojowi tych szkodników i pasożytów oraz ich zwalczanie.

Po czwarte, za ochronne mogły być uznane lasy, które zabezpieczają głębę przed zmywaniem i wyjałowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi lub kamieni, obrywaniu się skał i spadaniu lawin, a także chronią brzegi wód przed obrywaniem się, a źródła przed zasypywaniem, a także:

- chronią przed powstawaniem albo rozprzestrzenianiem się lotnych piasków albo mają znaczenie przyrodniczo-naukowe lub specjalne znaczenie dla obrony państwa;
- leżą w granicach okręgu ochrony sanitarnej uzdrowisk lub w granicach administracyjnych miast i ośrodków przemysłowo-fabrycznych.

²⁶ Obszary leśne o powierzchni leśnej do 10 ha mogły być wyłączone decyzją ministra rolnictwa i dóbr państwowych.

3.2. Podejście prawne w ochronie lasów prywatnych

Dla lasów prywatnych największe znaczenie miały w omawianym okresie dwa akty prawne, tj. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.3.1927 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa oraz ustawa z 14.7.1936 r. o zalesieniu niektórych nieużytków.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.6.1927 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności Państwa²⁷ określało m.in., że lasy powinny być zagospodarowane według planu urządzenia gospodarstwa leśnego, a grunty leśne pozbawione drzewostanów, powinny być ponownie zalesione (zasada trwałości lasów). Za ochronne mogły być uznane lasy, które: zabezpieczały grunty przed zmywaniem i wyjałowieniem, powstrzymywały usuwanie się ziemi, kamieni lub lawin, chroniły brzegi wód przed obrywaniem się, a źródła przed zasypywaniem, chroniły przed powstawaniem albo rozprzestrzenianiem się lotnych piasków oraz miały specjalne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obrony państwa. W lasach uznanych za ochronne właściwa władza mogła zabronić dokonywania wyrębu zrębami całkowitymi, karczowania pni i korzeni, a także pasania inwentarza i zbierania ściółki lub innego użytkowania ubocznego.

Zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania w lasach prywatnych mogła nastąpić jedynie w lasach nieuznanych za ochronne, w przypadkach określonych w rozporządzeniu. W razie gromadnego pojawienia się szkodliwych owadów leśnych właściciele lasów obowiązani byli zawiadomić o tym bezzwłocznie właściwą władzę, która mogła zarządzić stosowanie przez właścicieli lasów wskazanych przez nią środków ochronnych (zapobiegawczych lub zwalczających). Użytkowanie lasu w sposób odmienny, niż to zostało przewidziane w zatwierdzonym planie urządzenia lasu mogło nastąpić jedynie po zatwierdzeniu przez właściwą władzę odpowiednich zmian lub uzupełnień tego planu. W razie sztucznego zalesienia gruntów niebędących gruntami le-

²⁷ Aktem tym uchylone zostały przepisy państw zaborczych oraz wydane przedtem przepisy polskie dotyczące lasów prywatnych. Od 1932 r. nazwa tego aktu brzmiała – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.6.1927 r. o ochronie lasów niestanowiących własności Państwa. Tytuł i zakres regulacji prawnej rozporządzenia nadany został ostatecznie rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 21.10.1932 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.6.1927 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności Państwa, t.j.: Dz.U. z 1932 r., Nr 91, poz. 778.

śnyrniami, a uznanych za nadające się do uprawy leśnej, zalesione grunty wolne były od państwowych podatków gruntowych i opartych na nich danin samorządowych w ciągu 30 lat, licząc od roku następującego po dokonaniu zalesienia. Prezentowane rozporządzenia było pierwszym aktem prawnym wydanym w okresie międzywojennym, które zawierało przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej. Wzbronione było wypalanie kosodrzewiny, jak również pozabawianie jej gałęzi, pędów, pączków i igieł, a pasanie inwentarza było zabronione w drzewostanach w wieku do 15 lat, które nie osiągnęły 3 m wysokości.

Ustawa z 14.7.1936 r. o zalesieniu niektórych nieużytków²⁸ określała zasadę, według której zalesieniu podlegały nieużytki niestanowiące własności państwa, których zalesienie uzasadnione było zabezpieczeniem gruntów przed zmywaniem i wyjąłowieniem, powstrzymaniem usuwania się ziemi i kamieni oraz obrywaniem skał i lawin oraz ochroną brzegów wód przed obrywaniem się oraz źródeł przed zasypywaniem, a także ochroną przed powstawaniem albo rozszerzaniem się lotnych piasków. Zalesienia prowadzone były na podstawie opracowywanego corocznie przez władze powiatu planu prac zalesieniowych, po zasięgnięciu opinii izby rolniczej, zatwierdzanego następnie przez wojewodę. Realizacja planu odbywała się w ten sposób, że władze powiatu zapewniały wszelkie materiały niezbędne do prowadzenia prac zalesieniowych (sadzonki, specjalistyczne narzędzia, itp.), a właściciele gruntów robociznę. Nadzór fachowy na tych pracach sprawował wojewoda, który mógł wykonanie tego nadzoru powierzyć izbie rolniczej. W ciągu 50 lat od następnego roku, w którym wykonano zalesienie właściciel nie opłacał od zalesionego gruntu podatku gruntowego i opartych na nim danin samorządowych.

Trzecim aktem prawnym omawianego okresu, dotyczącym zarówno lasów publicznych jak i lasów prywatnych była ustawa z 24.4.1937 r. o szkodnictwie leśnym i polnym²⁹. Ustawa kodyfikowała wykroczenia w zakresie leśnictwa, stanowiąc m.in., że – kto dokonuje w cudzym lesie wyrębu drzewa, albo zabiera z cudzego lasu drzewo wyrąbane lub powalone – podlega karze aresztu i grzywny, albo jednej z tych kar; jednocześnie orzeka się nawiazkę w wysokości podwójnej wartości drewna, gałęzi, korzeni, krzewów lub pniaków, a kto nabywa lub w jakimkolwiek celu przyjmuje drzewo, gałęzie, korzenie, krzewy lub pniaki, świadom ich pochodzenia z wykroczenia, albo pomaga do zbycia lub ukrycia tych przedmiotów – podlega karze aresztu i grzywny.

²⁸ Dz.U. Nr 56, poz. 406.

²⁹ Dz.U. Nr 30, poz. 224.

4. Okres powojenny

W nowych granicach i po zniszczeniach wojennych leśność kraju spadła ponownie (jak w 1918 r.) do najniższego poziomu w historii, tj. 20,8%. W warunkach nowego ustroju Polski kształt własnościowy lasów nadany został dekretami nacjonalizacyjnymi Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, tj.: dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.9.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej³⁰, na którego podstawie zostały upaństwowione lasy wchodzące w skład podlegających reformie rolnej nieruchomości ziemskich o powierzchni ponad 50 ha (w województwach wschodnich i centralnych) i ponad 100 ha w pozostałych województwach oraz dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 12.12.1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, na podstawie którego zostały upaństwowione lasy i grunty leśne o obszarze ponad 25 ha³¹. Na mocy ww. dekretów wraz z lasami i gruntami leśnymi przeszły na własność Skarbu Państwa m.in. wszelkie śródleśne grunty, łąki i wody, grunty deputatowe administracji i straży leśnej.

Uzupełnieniem ww. dekretów w zakresie nacjonalizacji lasów była ustawa z 18.11.1948 r. o przejęciu na własność Państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych³², która dokonała nacjonalizacji lasów i gruntów leśnych stanowiących własność związków samorządu terytorialnego. Zgodnie z ww. ustawą lasy i grunty leśne, znajdujące się w granicach administracyjnych miast, mogły być przejęte na własność Państwa, jeżeli uznano, że nie są niezbędne dla zaspokojenia potrzeb zdrowotnych i kultury społecznej ludności miast, ośrodków przemysłowych, miejscowości uzdrowiskowych oraz innych osiedli, jak również dla potrzeb związanych z rozbudową. Skutkiem nacjonalizacji przejęto na własność Skarbu Państwa bez rekompensaty około 3 mln ha prywatnych i samorządowych lasów i gruntów leśnych.

W okresie powojennym w zasadniczych rozwiązaniach prawnych w ochronie lasów kontynuowano przyjętą w poprzednim okresie dwutorowość; uchwalono łącznie, do czasu wejścia w życie ustawy o lasach, siedem ustaw i dekretów, w tym trzy zawierające regulacje prawne dotyczące za-

³⁰ Dz.U. Nr 4, poz. 17.

³¹ Dz.U. Nr 15, poz. 82.

³² Dz.U. Nr 57, poz. 456.

równy lasów publicznych, jak i prywatnych, jedną regulującą problematykę lasów publicznych i trzy dotyczące lasów prywatnych. W początkowych latach tego okresu (1945–1949) stosowano w ochronie lasów przepisy prawne z okresu międzywojennego. Po 1950 r. stopniowo zaznaczał się wpływ nakazowo-rozdzielczej koncepcji zarządzania państwem i gospodarką, co w gospodarce leśnej w lasach publicznych objawiało się przewidzianą w przepisach prawnych możliwością zmiany planów urządzenia lasu w związku z potrzebami w zakresie pozyskania drewna w tych lasach, a w lasach prywatnych daleko idącymi ograniczeniami prawa własności.

Problematyki lasów publicznych i prywatnych dotyczył dekret z 5.7.1946 roku o Straży Leśnej³³, na którego mocy utworzono specjalną służbę powołaną do ochrony lasów, podległą ministrowi leśnictwa. Do zakresu działania Straży Leśnej m.in. należała ochrona przed przestępczą działalnością w lasach, śledzenie i ujawnianie sprawców przestępstw przeciwko gospodarstwu leśnemu oraz pełnienie służby wartowniczej i konwojowej.

Drugim aktem prawnym dotyczącym zarówno lasów publicznych, jak i prywatnych był dekret z 5.9.1947 r. o zakresie działania urzędu Ministra Leśnictwa³⁴. Zgodnie z dekretem do zakresu działania urzędu m.in. należały sprawy: przejęcia lasów na własność Skarbu Państwa, administracji lasów państwowych, zagospodarowania lasów niepaństwowych i nadzoru nad tymi lasami, zalesienia nieużytków oraz ochrony lasów przed szkodnictwem. Zgodnie z dekretem urząd ministra leśnictwa spełniał zarówno funkcje administracji państwowej w zakresie leśnictwa, jak i zarządzania państwowym gospodarstwem leśnym. Przy ministrze działała Państwowa Rada Leśnictwa (organ opiniotwórczy i doradczy), a w skład ministerstwa wchodziło 16 dyrekcji lasów państwowych i 944 nadleśnictw.

Trzecim aktem prawnym nieuwzględniającym wspomnianej wyżej dwutorowości była ustawa z 26.10.1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów³⁵. Ustawa gruntami leśnymi nazywała grunty określone w ewidencji gruntów jako lasy oraz znajdujące się w uprawie le-

³³ Dz.U. Nr 41, poz. 238. Dekret ten obowiązywał do końca 1991 r., tj. do czasu wejścia w życie ustawy o lasach.

³⁴ Dz.U. Nr 57, poz. 456. Aktem tym urząd ministra leśnictwa utworzony został w Polsce po raz pierwszy i funkcjonował do 1985 r. (w latach 1956–1985 pod nazwą – Ministerstwo leśnictwa i przemysłu drzewnego).

³⁵ Dz.U. Nr 27, poz. 249. Ustawa ta zastąpiona została ustawą z 26.3.1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a następnie w 1995 r. obowiązującą obecnie ustawą o tej samej nazwie.

śnej, a także zrehabilitowane na cele leśne oraz grunty pod budynkami mieszkalnymi i gospodarczymi, urządzeniami melioracji wodnych i innymi urządzeniami wykorzystywanymi dla potrzeb gospodarki leśnej, parków dendrologicznych i parków leśnych. Ustawą tą po raz pierwszy w polskim prawie leśnym uregulowano w oddzielnym akcie prawnym problematykę ochrony gruntów leśnych.

Stosowaną dotychczas zasadę, wykreowaną w aktach prawnych okresu międzywojennego, określoną jako zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania, zastąpiono zasadą zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele niezwiązane z produkcją leśną lub rolną (określenie inny rodzaj użytkowania zastąpione zostało określeniem zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele niezwiązane z produkcją leśną lub rolną). Według ustawy ochrona gruntów leśnych polegała, na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne, zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz na przywracaniu wartości użytkowych gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych na skutek działalności nieleśnej.

4.1. Akty prawne dotyczące lasów publicznych

Pierwszym powojennym aktem prawnym o podstawowym znaczeniu dla ochrony lasów publicznych była ustawa z 26.12.1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym³⁶. Państwowe gospodarstwa leśne objęło państwowe lasy i grunty leśne, wraz ze związanymi z nimi gospodarczo gruntami nieleśnymi oraz nieruchomościami i ruchomościami służącymi do prowadzenia gospodarstwa leśnego, jak również zakładami przemysłu leśnego. Poszczególne obszary mogły być, po zasięgnięciu opinii właściwych organów planowania przestrzennego, wyłączone z państwowego gospodarstwa leśnego i przekazane pod zarządek innych ministrów.

Zgodnie z ustawą, za las uważało się grunt leśny wraz z drzewostanem, a za grunty leśne takie grunty, które w chwili wejścia ustawy w życie znajdowały się w uprawie leśnej oraz z mocy poprzednio obowiązujących przepisów powinny znajdować się w uprawie leśnej, a także grunty, na których do tego czasu nie została dokonana trwała zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania, a zostały one przeznaczone pod uprawę leśną³⁷. Nadzór

³⁶ Dz.U. Nr 63, poz. 494. Ustawa ta obowiązywała do końca 1991 r., tj. do czasu wejścia w życie ustawy o lasach.

³⁷ Warto podkreślić, że w akcie tym po raz pierwszy w prawie polskim zdefiniowane zostały, w odniesieniu do lasów publicznych, takie pojęcia, jak „las” i „grunt leśny”.

nad państwowym gospodarstwem leśnym sprawował minister leśnictwa, a administrację państwowego gospodarstwa leśnego wykonywały jednostki posiadające osobowość prawną, tj.: przedsiębiorstwa lasów państwowych.

Na mocy aktu wykonawczego do ww. ustawy, tj. rozporządzenia ministra leśnictwa z 27.12.1949 r. w sprawie organizacji i zakresu działania przedsiębiorstw lasów państwowych³⁸, powołano przedsiębiorstwa lasów państwowych pod nazwą rejonów lasów państwowych, w których skład wchodziły nadleśnictwa, a dla kierownictwa i nadzoru nad tymi przedsiębiorstwami powołano Centralny Zarząd Lasów Państwowych. Rejonom lasów państwowych, każdemu według jego zasięgu działania, przekazano w zarząd lasy, grunty i inne nieruchomości oraz na własność majątek ruchomy. Zadania rejonów lasów państwowych obejmowały całokształt gospodarki w zakresie: ochrony i zagospodarowania oraz urządzenia lasu, wywozu drewna z lasów, melioracji gruntów leśnych i nieleśnych, budowy dróg leśnych, zabudowy potoków górskich, budowy i utrzymywania budynków i budowli związanych z gospodarstwem leśnym. Gospodarka finansowa rejonów lasów państwowych prowadzona była według zasad rozrachunku gospodarczego, na podstawie planów finansowych zatwierdzonych przez przewodniczącego państwowej komisji planowania gospodarczego w porozumieniu z ministrami: leśnictwa oraz skarbu.

Zgodnie z ww. ustawą wszystkie grunty leśne o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha powinny być trwale utrzymane w uprawie leśnej. Zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania mogła być dokonana za zgodą ministra leśnictwa lub rady ministrów (w zależności od powierzchni lasów, których ta zmiana dotyczyła) jedynie w przypadkach, gdy zmiana taka wynikała z gospodarczych lub administracyjnych potrzeb państwowego gospodarstwa leśnego lub uzasadniona była interesem publicznym. Gospodarka w lasach państwowych zapewniana była poprzez:

- utrzymanie trwałości i ciągłości użytkowania, dla zaspokojenia potrzeb gospodarki narodowej w zakresie produkcji drewna oraz wzmożenia naturalnej produktywności lasu,
- zabezpieczenia korzystnego wpływu lasu na klimat, gospodarkę wodną oraz na zdrowie i kulturę ludności.

³⁸ Dz.U. Nr 63, poz. 510. W 1959 r. rozporządzenie to została zmienione; w miejsce rejonów lasów państwowych powołano większe jednostki, tj. przedsiębiorstwa lasów państwowych pod nazwą okręgowe zarządy lasów państwowych, a w miejsce Centralnego Zarządu Lasów Państwowych – Naczelny Zarząd Lasów Państwowych, który przetrwał do 1991 r.

Gospodarka w lasach państwowych oparta była na planach urządzenia lasu sporządzanych oddzielnie dla każdego nadleśnictwa. Plany urządzenia lasu określały: użytkowanie w granicach przyrostu masy drzewnej, zalesienie w jak najkrótszym czasie wszystkich gruntów leśnych pozbawionych drzewostanu oraz włączonych do tego gospodarstwa przeznaczonych do zalesienia gruntów nieleśnych, jak również podniesienie naturalnej zdolności produkcyjnej lasów. Ogólny roczny rozmiar użytkowania w lasach państwowych ustalany był na podstawie rozmiarów użytkowania w poszczególnych nadleśnictwach, przy czym rada ministrów mogła, w ramach narodowego planu gospodarczego, na wniosek przewodniczącego państwowej komisji planowania gospodarczego, w przypadkach uzasadnionych koniecznością natury ogólnopaństwowej, wprowadzić zmiany w obowiązujących planach urządzenia lasu.

4.2. Akty prawne dotyczące lasów prywatnych

Pierwszym powojennym aktem prawnym dotyczącym lasów prywatnych był dekret z 26.4.1948 r. o ochronie lasów niestanowiących własności państwa. Za lasy w rozumieniu dekretu uznano grunty leśne, wraz z rosnącymi na nich drzewostanami, a za grunty leśne – grunty o zwartej powierzchni powyżej 0,10 ha, które w chwili wejścia w życie dekretu znajdowały się w uprawie leśnej oraz które z mocy poprzednio obowiązujących przepisów powinny znajdować się w uprawie leśnej, a także na których uprawa leśna wprowadzona została po wejściu w życie dekretu³⁹. Różnica w treści tej definicji, w stosunku do definicji przyjętej w ustawie o państwowym gospodarstwie leśnym z 1949 r. polegała tylko na pominięciu w definicji pojęcia grunt leśny zwrotu „grunty leśne przeznaczone pod uprawę leśną”. Zgodnie z dekretem lasy, których obszar przekraczał 20 ha były zagospodarowane na podstawie planów urządzenia lasu sporządzonych dla poszczególnych wsi według zasad obowiązujących w państwowym gospodarstwie leśnym i zatwierdzanych przez dyrektora okręgowego zarządu lasów państwowych. W stosunku do ww. lasów dyrektor okręgowego zarządu lasów państwowych uprawniony był do zatrudnienia personelu fachowego, o kwalifikacjach odpowiadających kwalifikacjom personelu administracji lasów państwowych.

³⁹ Dz.U. Nr 24, poz. 165. W akcie tym po raz pierwszy w prawie polskim zdefiniowane zostały, w odniesieniu do lasów prywatnych, takie pojęcia, jak: „las” i „grunt leśny”. W następnych ustawach dotyczących lasów prywatnych definicje te przytaczane były w podobnej treści.

Lasy zagospodarowane były w sposób zapewniający ich zachowanie, jak również trwałe zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie produkcji surowca drzewnego oraz wpływu na cechy fizyczne kraju, kulturę społeczną i obronność państwa. Grunty leśne należało trwale utrzymywać pod uprawą leśną, a grunty leśne pozbawione drzewostanu podlegały ponownemu zalesieniu. Zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania mogła nastąpić jedynie na podstawie zezwolenia właściwej władzy. Nadleśniczy lasów państwowych mógł nakazać usunięcie drzew i krzewów hamujących prawidłowy rozwój drzewostanów. Nadleśniczy był również uprawniony do wydawania zarządzeń, mających na celu zapobieganie rozmnażaniu się i zwalczanie szkodliwych owadów leśnych i pasożytów roślinnych. Użytkowanie lasów mogło odbywać się jedynie na podstawie zgłoszenia zamierzonego wyřębu drzew.

Jeżeli gospodarka w lasach, które powinny być zagospodarowane na podstawie planów urządzenia lasu, prowadzona była niezgodnie z przepisami dekretu minister leśnictwa mógł ustanowić na czas oznaczony zarząd państwowy nad lasami prywatnymi w porozumieniu z ministrem administracji publicznej oraz po zasięgnięciu opinii powiatowej lub miejskiej rady narodowej. Wówczas las przejmowany był pod zarząd administracji lasów państwowych. Dekret ustanawiał odpowiedzialność karną za określone czyny zabronione, stanowiąc m.in., że podlega karze grzywny ten, kto:

- zmieni bez zezwolenia uprawę leśną na inny rodzaj użytkowania;
- bez uzasadnionego powodu nie wykona zarządzonego przez nadleśniczego lasów państwowych zalesienia gruntów leśnych, albo usunięcia drzew i krzewów hamujących prawidłowy rozwój drzewostanów, jak również nie wykona zarządzenia o stosowaniu środków ochronnych przeciwko szkodliwym owadom leśnym lub pasożytom roślinnym;
- dokona wyřębu drzew, karczowania pniaków lub zniszczenia drzew z pominięciem przepisów o zgłoszeniu zamierzonego wyřębu, albo bez zatwierdzonego planu urządzenia lasu lub wbrew takiemu planowi, a także bez uzasadnionego powodu nie złoży w wyznaczonym terminie wykazu pozyskanej z lasu ilości drewna.

Kolejnym aktem normatywnym, dotyczącym lasów prywatnych, była ustawa z 14.6.1960 r. o zagospodarowaniu lasów i nieużytków niestanowiących własności Państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych⁴⁰. Zgodnie z ustawą, obowiązek zalesienia gruntów nieleśnych przeznaczonych

⁴⁰ Dz.U. Nr 29, poz. 166.

do zalesienia ciążył na posiadaczach tych gruntów. Zalesieniu podlegały nieużytki i inne grunty, których uprawa rolna była gospodarczo nieuzasadniona, jeżeli grunty te nie były przeznaczone na inne cele. Lasy i grunty leśne, których powierzchnia na terenie jednej wsi przekraczała 10 ha, a także lasy i grunty leśne, których łączna powierzchnia należąca do jednego posiadacza była większa, niż 10 ha, podlegały zagospodarowaniu według uproszczonego planu urządzenia lasu.

Naczelnym organem administracji państwowej w zakresie nadzoru nad lasami był minister leśnictwa i przemysłu drzewnego. Zgodnie z ustawą lasy były zagospodarowane w sposób zapewniający ich zachowanie w pełnej produktywności, korzystny wpływ na cechy fizyczne kraju, kulturę społeczną i interesy państwa, z uwzględnieniem zadań mających na celu zaspokojenie potrzeb gospodarstw rolnych. Grunty leśne należało trwale utrzymywać w uprawie leśnej, a zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania mogła nastąpić jedynie na podstawie zezwolenia prezydium właściwej miejscowo powiatowej rady narodowej. Grunty leśne pozbawione drzewostanów podlegały odnowieniu.

Nadleśniczy mógł nakazać właścicielowi lasu prywatnego usunięcie drzew i krzewów hamujących prawidłowy rozwój drzewostanów oraz wydać decyzję w sprawie zapobiegania przez posiadacza lasu rozmnażania się szkodliwych owadów leśnych i pasożytów roślinnych oraz ich zwalczania, jak również w sprawie zapobiegania pożarom, usuwania posuszu, wywrotów i złomów. W razie niewykonania ww. decyzji prezydium powiatowej rady narodowej na wniosek nadleśniczego mogło nakazać zastępcze wykonanie tych czynności na koszt posiadacza lasu.

Wyrąb drzew w lasach prywatnych mógł nastąpić jedynie na podstawie zezwolenia wydanego przez prezydium gromadzkiej rady narodowej lub powiatowej rady narodowej (w zależności od powierzchni lasów należących do właściciela), na wniosek nadleśniczego. Zabiegi gospodarcze związane z odnowieniem gruntów leśnych, zalesieniem nieużytków, pielęgnowaniem drzewostanów, melioracji leśnych i ochroną lasu organizowali leśniczowie zatrudnieni w nadleśnictwach przedsiębiorstw lasów państwowych. Do zadań leśniczych należało również udzielanie posiadaczom lasów i nieużytków pomocy fachowej przy wykonywaniu przez nich zabiegów gospodarczych. W celu pokrycia wydatków związanych z wykonywaniem zabiegów przez leśniczych przedsiębiorstw lasów państwowych, wprowadzono opłatę leśną pobieraną od posiadaczy lasów w zależności od ich powierzchni (uiszczaną przy poborze podatku gruntowego) w wysokości ustalonej przez radę ministrów w drodze rozporządzenia.

Przedsiębiorstwa lasów państwowych udzielały posiadaczom lasów pomocy materialnej, poprzez:

- bezpłatne udostępnianie narzędzi do wykonania prac leśnych, udzielanie pomocy fachowej oraz przydzielanie środków chemicznych do zwalczania szkodliwych owadów leśnych i pasożytów roślinnych;
- zwalczanie na własny koszt szkodliwych owadów leśnych w przypadkach masowego pojawiania się tych szkodników w lasach;
- zapewnienie produkcji sadzonek drzew i krzewów leśnych oraz dostarczania odpłatnie sadzonek posiadaczom lasów.

Rady narodowe udzielały posiadaczom lasów pomocy finansowej, w zakresie finansowania ze środków budżetowych: wykonania uproszczonych planów urządzenia lasu, zakupu sadzonek do zalesienia gruntów leśnych pozbawionych drzewostanów oraz zalesienia nieużytków i innych gruntów nieleśnych. Posiadacze lasów i gruntów leśnych mogli łączyć się w zrzeszenia leśne, których zadaniem było wspólne prowadzenie zabiegów gospodarczych w lasach⁴¹. Uczestnictwo właściciela lasu w zrzeszeniu leśnym nie pozbawiało go prawa do indywidualnego użytkowania lasu. Ustawa określa również odpowiedzialność karną za określone czyny zabronione. Kto dokonywał wyrębu drewna w cudzym lesie w celu przywłaszczenia, albo zabierał z cudzego lasu drzewa wyrąbane lub powalone, podlegał karze aresztu do roku lub karze grzywny. Ponadto karze grzywny podlegał ten, kto będąc posiadaczem lasu:

- zmienił bez zezwolenia uprawę leśną na inny rodzaj użytkowania, niszczył drzewa lub dokonał wyrębu bez wymaganego zezwolenia, albo w sposób niezgodny z udzielonym zezwoleniem, a także bez uzasadnionego powodu nie wykonał decyzji w sprawie odnowienia gruntów leśnych i zalesienia nieużytków;
- bez uzasadnionego powodu nie wykonał decyzji o stosowaniu środków chemicznych przeciwko szkodliwym owadom leśnym lub pasożytom roślinnym, jak również decyzji dotyczących zapobiegania pożarom, usuwania posuszu, wywrotów i złomów oraz drzew i krzewów hamujących prawidłowy rozwój drzewostanów.

Ostatnim przed wejściem w życie ustawy o lasach aktem normatywnym, dotyczącym ochrony lasów prywatnych, była ustawa z 22.11.1973 r.

⁴¹ Przepisy te funkcjonowały w okresie prób przymusowej kolektywizacji w rolnictwie, dlatego zarówno zrzeszenia leśne, jak i spółki leśne nie cieszyły się dużym zainteresowaniem właścicieli lasów prywatnych.

o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa, w której określono (w preambule), że celem regulacji prawnej, jest podniesienie doniosłej roli lasów w kształtowaniu naturalnego środowiska oraz dalszej intensyfikacji gospodarki leśnej⁴². Przepisy ustawy miały zastosowanie do nie stanowiących własności Państwa lasów i gruntów leśnych oraz gruntów nieleśnych, co do których zostały wydane decyzje o przeznaczeniu ich do zalesienia. Przepisy zawarte w tej ustawie były generalnie powieleniem rozwiązań prawnych zawartych w omawianej wyżej ustawie z 1960 r.

5. Podsumowanie

Podsumowując podejście prawne do ochrony lasów w Polsce w ujęciu historycznym należy stwierdzić, że proces kształtowania się prawa pisanego w ochronie lasów zapoczątkowany został w połowie XIV w., na tle występujących już wówczas dużych wylesień. Przełom XIII i XIV w. kończył okres rozwoju charakteryzujący się pełną obfitością lasów, w którym problemy ich ochrony były poza kręgiem zainteresowania ówczesnych rządzących.

W następnych stuleciach, tj. w całym okresie przedrozbiorowym kontynuowany był dewastacyjny sposób korzystania z lasów, polegający na wypalaniu lasów na potaż oraz pod uprawę rolę i osadnictwo, a także na wycinaniu drzew w lasach (rozpoczynając wycinkę od drzew najdorodniejszych), bez obowiązku odnowienia lasu po dokonanych wyrębach. Prawo koncentrowało się w tym okresie na ochronie interesów posiadaczy lasów przed kradzieżami dokonywanymi przez miejscową ludność.

Nadmierna eksploatacja lasów w okresie przed rozbiorami doprowadziła do daleko idących i niekorzystnych zmian w stanie lasów, polegających w szczególności na zmniejszeniu lesistości i zubożeniu gatunkowym drzewostanów (lesistość na koniec okresu spadła do około 35%, tj. o połowę). Przepisy prawne wprowadzone pod koniec omawianego okresu okazały się dla ochrony lasów nieskuteczne.

W okresie zaborów, w związku z rozwojem kapitalizmu, a także na skutek działalności państw zaborczych, nastąpił na terenach polskich dalszy, gwałtowny spadek lesistości oraz spadek udziału lasów skarbowych (państwowych) w ogólnej powierzchni leśnej (lesistość osiągnęła na koniec tego okresu

⁴² Dz.U. Nr 48, poz. 283. Jest to jedyny akt prawny dotyczący ochrony lasów, w którym określony został cel regulacji prawnej.

najniższy poziom w historii Polski, tj. 20,8%). W tym okresie rola państwa (państw zaborczych) zarysowana została zdecydowanie wyraźniej, niż w poprzednim okresie; polegała ona bowiem nie tylko na kreowaniu przepisów prawnych w ochronie lasów, ale również na wypełnianiu funkcji reglamentacyjnych i nadzorczych nad przestrzeganiem tego prawa. W ustawodawstwie omawianego okresu pojawiły się nowe elementy, m.in.: uwzględnianie innych niż tylko produkcyjne funkcji lasów oraz odpowiedzialność karna za niewykonanie określonych nakazów i zakazów. W tym okresie zrodziła się w Europie nowoczesna koncepcja roli państwa w ochronie lasów oraz koncepcja państwowego gospodarstwa leśnego, będąca próbą przeciwdziałania prowadzonej na wielką skalę eksploatacji lasów. Nadzór państwa oparty został na określonych w przepisach prawnych obowiązkach posiadaczy lasów oraz na powołaniu specjalistycznych państwowych organów nadzoru i państwowych gospodarstw leśnych, tj. wydzieleniu lasów w oddzielne gospodarstwa leśne.

Stosowanie na terenach polskich prawa państw zaborczych okazało się jednak nieskuteczne dla ochrony lasów. Jak pisał J. Miklaszewski, „stan lasów w chwili wyzwolenia Polski do samodzielnego bytu przedstawiał się nader niepomysłnie, miejscami nawet wręcz rozpaczliwie, szczególnie w dzielnicach wschodnich, które były terenem walk prowadzonych z Rosją ze zmiennym szczęściem. Lasy były zaniedbane i wyniszczone bądź przez dewastacyjne wyręby, bądź przez olbrzymie pożary, żywicowanie oraz inwazję szkodliwych owadów”⁴³.

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 r. można mówić o początku nowoczesnego, polskiego prawa w ochronie lasów. W okresie międzywojennym rola państwa w ochronie lasów ewaluowała od najprostszych form nadzoru, do szerokiego spektrum oddziaływań administracyjnych i gospodarczych. Przepisy prawne w ochronie lasów ewaluowały od najprostszych rozwiązań organizacyjnych, utrzymujących w mocy większość przepisów państw zaborczych, do wyodrębnienia organizacyjnego państwowego zarządu nad lasami publicznymi oraz nadzoru nad lasami prywatnymi. Określono wówczas najważniejsze zasady ochrony lasów i gospodarki leśnej oraz wynikające z nich zadania i obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów wszystkich form własności. Wysoką rangę nadano sprawom planowania gospodarki leśnej, poprzez określenie obowiązku opracowywania planów urządzenia lasu i prowadzenia gospodarki leśnej w oparciu o te plany. Rola

⁴³ J. Miklaszewski, *Rzut oka na dzieje i stan leśnictwa i łowiectwa polskiego w okresie 1918–1939*, „Sylwan” 1947, nr 3, s. 12.

państwa zarysowana została w sposób zdecydowany. Polegała ona nie tylko na tworzeniu przepisów prawnych w ochronie lasów, ale również na wypełnianiu funkcji reglamentacyjnych i nadzorczych nad przestrzeganiem tego prawa. W ustawodawstwie omawianego okresu pojawiło się wiele nowych elementów, m.in. takich, jak: uwzględnianie innych niż tylko produkcyjne funkcji lasów oraz odpowiedzialność karna za niewykonanie określonych nakazów i zakazów, a także określenie z tego tytułu kar pieniężnych.

W okresie tym zarysowała się silna tendencja do powiększania powierzchni lasów publicznych, uznawanych jako korzystniejsza forma własności dla prowadzenia gospodarki leśnej. Według J. Miklaszewskiego fakt, że w okresie od 1923 r. do 1937 r. uzyskano tak wydatny wzrost obszaru państwowej własności lasów, świadczy nie tylko o tendencji utrzymania obszaru lasów państwowych w nieuszczerplonej objętości, ale o wyraźnie zaznaczonej tendencji skierowanej ku stałemu powiększaniu państwowej własności leśnej, mającej właśnie z punktu widzenia gospodarczego i społecznego oraz produkcji narodowej pomyślniejsze warunki dla istnienia, rozwoju i trwałości gospodarki leśnej, niż własność prywatna. Tendencje te znalazły swój wyraz w postanowieniach art. 4 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 30.9.1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym. W myśl tych postanowień ogólna powierzchnia lasów i gruntów leśnych państwowego gospodarstwa leśnego nie tylko nie mogła ulec zmniejszeniu, ale przeciwnie ma się powiększać przez nabywanie prywatnych lasów i gruntów leśnych a także gruntów nieleśnych, których zalesienie wymaga interes państwa (gospodarczy lub publiczny)⁴⁴. Pod koniec okresu międzywojennego lesistość Polski wynosiła 22,2% (tj. więcej niż na początku tego okresu o 1,4%), przy czym lasy publiczne zajmowały 38,7% powierzchni wszystkich lasów (na początku okresu – 32,0%), a lasy prywatne – 61,3% (na początku okresu – 68,0%).

Na początku okresu powojennego skutkiem nacjonalizacji przejęto na własność Skarbu Państwa około 3 mln ha lasów i gruntów leśnych stanowiących własność osób fizycznych i prawnych oraz związków samorządu terytorialnego. Początkowo przyjęto w ochronie lasów podstawowe rozwiązania prawne z okresu międzywojennego, ale po kilku latach wprowadzono odmienne rozwiązania prawne. Przepisy prawne w znacznym stopniu ograniczały prawo własności właścicieli lasów prywatnych, a nadzór nad gospodarką leśną w tych lasach powierzono organom państwowego gospodarstwa leśnego.

⁴⁴ Ibidem, s. 14.

Prowadzenie gospodarki leśnej w lasach państwowych powierzono państwowemu gospodarstwu leśnemu pod nazwą „Lasy Państwowe”, w którym działały także jednostki przerobu drewna. Planowanie zadań w zakresie gospodarki leśnej w lasach publicznych, w tym w szczególności wielkość pozyskania drewna, powiązano w centralnym planowaniu gospodarczym, przy czym (w zależności od potrzeb gospodarki) rada ministrów mogła zmienić plany urzędzenia lasu w zakresie wielkości pozyskania drewna.

Okres powojenny (do czasu wejścia w życie ustawy o lasach) charakteryzował się zmiennością regulacji prawnych w odniesieniu do lasów prywatnych (wydano trzy ustawy), znacznie większą niż w stosunku do lasów publicznych (jedna ustawa) oraz wydzieleniem problematyki ochrony gruntów leśnych w oddzielnej ustawie (ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). W okresie tym mocno eksponowano produkcyjne funkcje lasów, przy jednoczesnym zubożeniu, w stosunku do okresu międzywojennego, prawnych instrumentów ochrony lasów (m.in. rezygnacją z instytucji lasów ochronnych). Jednocześnie w okresie powojennym podjęto bardzo duży wysiłek w zakresie zwiększenia lesistości kraju; lesistość wzrosła w tym okresie z 20,8% w 1945 r. do 28,9% na koniec 2008 r. poprzez zalesienie ponad 2 mln ha nieużytków i gruntów nieprzydatnych do produkcji rolnej.

Z zaprezentowanego przeglądu historycznego wynika, że proces ustępowania lasu pod naporem człowieka trwał nieprzerwanie do końca pierwszej połowy XX w. Proces ten wynikał początkowo z chęci uzyskania gruntów pod uprawy rolne i osadnictwo, potem (po czasy współczesne) ze stale rosnących potrzeb na drewno oraz cele turystyki i rekreacji; lesistość na naszych terenach spadła w ciągu kilku wieków z około 70% do 20,8% w 1945 r. W tym okresie zmienił się zasadniczo las, z naturalnie ukształtowanych i zróżnicowanych przyrodniczo ekosystemów w monolityczne gatunkowo i wiekowo drzewostany zepchnięte do terenów z najmniej żyznymi glebami, dające wprawdzie stosunkowo wysoką produkcję drewna na określonej powierzchni, ale pozbawione w dużym stopniu naturalnej równowagi przyrodniczej, a przez to narażone w większym stopniu na różnego rodzaju zagrożenia.

W analizowanym okresie w charakterystyczny sposób zmieniała się również rola państwa i funkcje prawa. Początkowo było to wydawanie przepisów prawnych chroniących interesy posiadaczy ziemskich (w tym leśnych), a później wyodrębnienie gospodarstw leśnych oraz powołanie wykwalifikowanej służby leśnej. Wszystko to służyć miało zaspokajaniu rosnących potrzeb na drewno, przy zmniejszającej się powierzchni lasów. Wobec niespełnienia tych oczekiwań w drugiej połowie XX w. nastąpił zwrot w kierunku zwiększenia powierzchni lasów, poprzez zalesienie nieużytków i gruntów

rolnych nienadających się do produkcji rolnej (proces ten trwa). Obok ciągle rosnących potrzeb na drewno dostrzeżono inne walory lasów o powszechnym znaczeniu, takie, jak wpływ na zachowanie równowagi przyrodniczej (funkcje ekologiczne) oraz miejsce rekreacji i wypoczynku ludności (funkcje społeczne).

W tym okresie zmieniał się również stosunek człowieka do lasu; z postawy bezwzględnego eksploatatora, do stanu z jednej strony fascynacji pięknem krajobrazu leśnego oraz świadomości wielofunkcyjności lasów, a drugiej niepokoju (na tle rosnących zagrożeń) o możliwości zapewnienia zdrowego środowiska leśnego dla przyszłych pokoleń.

Z doświadczeń przeszłości wynika dla roli państwa i funkcji prawa w ochronie lasów kilka istotnych elementów, które powinny być uwzględnione w kształtowaniu modelu lasów i leśnictwa oraz z jego urzeczywistnieniu. Pierwszym elementem wpływającym w historycznym rozwoju cywilizacji na ziemiach polskich na stan lasów, było wyodrębnienie linii podziału pomiędzy lasami i innymi sposobami użytkowania ziemi, tj. pomiędzy lasami i terenami osadniczymi, uprawami rolnymi. Przez stulecia las ustępował miejsca rolnictwu i terenom zabudowanym, stanowiąc jednocześnie dodatek ekonomiczny dla rolnictwa. Drugim elementem było ukształtowanie się, w szczególności z przyczyn politycznych i ekonomicznych, proporcji ilościowych pomiędzy lasem i gruntami rolnymi oraz terenami zurbanizowanymi. Trzecim elementem, który wywarł wpływ na wielkość zasobów leśnych oraz kształt organizacyjny leśnictwa, były okresy zaborów i wojen, w których na ziemiach polskich prowadzona była szczególna dewastacja lasów. Czwartym elementem, którego początki zauważono w drugiej połowie minionego wieku, to narastające do dziś zagrożenie ze strony zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego oraz presji na lasy ze strony człowieka. W miarę potęgowania się tych procesów i zjawisk zwiększała się rola państwa w ochronie lasów; powstawało coraz więcej przepisów prawnych kształtujących relacje pomiędzy człowiekiem i lasem. Poszukiwano przy tym nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, zmierzających do przekształcenia lasów w kierunku ich trwałości (zmniejszanie zagrożeń) oraz wielofunkcyjności.

W analizowanym okresie własność prywatna lasów, charakteryzująca się (zwłaszcza po 1945 r.) rozdrobnieniem własnościowym, nie sprzyjała ochronie lasów i racjonalnej gospodarce leśnej. Ukształtowała się natomiast organizacja zarządu lasami publicznymi w formie państwowego gospodarstwa leśnego. Na tym tle powstają również sprzeczności interesów, w szczególności pomiędzy oczekiwaniami społecznymi związanymi z lasami, a interesami posiadaczy lasów związanymi z osiąganiem dochodów. Z badań dotyczących tych

kwestii w ujęciu historycznym wynika, że posiadaczom lasów nie można pozostawić pełnej swobody w wyborze sposobów gospodarowania w lasach (w tym pozyskania drewna), a ponadto dla łagodzenia powstających konfliktów oraz osiągnięcia celów ochrony lasów i gospodarki leśnej niezbędne jest nie tylko zaangażowanie organów państwa w sferę ustalania celów i zasad oddziaływania na lasy oraz nadzoru nad ich realizacją, ale również zapewnienie pomocy państwa, zwłaszcza w zakresie tworzenia warunków do wypełniania przez lasy ekologicznych i społecznych funkcji.

Do najważniejszych instytucji prawnych ochrony lasów i gospodarki leśnej, ukształtowanych w historycznym procesie doskonalenia prawa, które można wykorzystać w rozważaniach dotyczących kształtu nowego prawa leśnego, należy zaliczyć:

- zdefiniowanie najważniejszych pojęć, takich jak: las i grunt leśny oraz sformułowanie przepisów prawnych związanych ze współcześnie rozumianymi zasadami ochrony lasów, jak: zasada trwałości lasów i zasada powiększania zasobów leśnych;
- sformułowanie zasady, zgodnie z którą ogólna powierzchnia lasów państwowych nie mogła ulec zmniejszeniu oraz stworzenie funduszu umożliwiającego realizację tej zasady, poprzez wykup prywatnych lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia;
- ograniczenie zmiany uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania do przypadków określonych wprost w ustawie oraz preferowanie przy zalesieniach gruntów, które ze względu na charakter i usytuowanie spełniałyby po zalesieniu funkcje lasów ochronnych;
- usytuowanie prawne państwowego gospodarstwa leśnego, charakteryzujące się autonomią i samodzielnością w prowadzeniu gospodarki leśnej, pod nadzorem ministra odpowiedzialnego za sprawę ochrony lasów.