



Grzegorz Dobrowolski

 <https://orcid.org/0000-0002-2758-3467>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Polska

Kilka uwag dotyczących udostępniania lasów

A few remarks on the provision of forests

Summary

The principle of making forests accessible is a special regulation of Polish law. It allows anyone to enter the forest and obtain forest floor products. This solution should be assessed positively. It is of significant value in terms of making environmental resources accessible. However, many existing solutions require rapid and profound changes to the law. The reason for this state of affairs is that the existing regulations date back to the previous political system. They do not properly take into account property rights. It is also necessary to strengthen the relevant procedures.

Key words: forests, provision, undergrowth

1. Wprowadzenie

Lasy od zarania pełniły różnorakie ważne funkcje. Pierwotnie stanowiły schronienie i miejsce poszukiwania pożywienia. Współcześnie znaczącą rolę zaczęły odgrywać funkcje o charakterze gospodarczym i infrastrukturalnym (pośrednio gospodarcze, pozaprodukcyjne, socjalne czy kulturalne)¹. W ostatnich zaś latach coraz mocniej akcentowane są społeczno-kulturowe funkcje lasu, w tym fizyczne (m.in. zdrowotne, turystyczne i rekreacyjne), psychiczne (pomagające

¹ T. Marszałek, *O gospodarczych funkcjach lasu*, „Sylwan” 1973, nr 9, s. 1.

zachować dobrostan psychiczny, zwłaszcza mieszkańcom terenów zurbanizowanych) czy wreszcie duchowe (np. estetyczne, naukowe, dydaktyczne, krajoznawcze)². Po części ich realizacja polega na bezpośrednim wykorzystaniu zasobów lasu. Będzie to przeważnie wykonywanie praw właścicielskich. Jednakże część owych funkcji oznacza przede wszystkim kontakt z omawianym elementem przyrody. Szansa poznawania jego walorów, odpoczynek czy turystyka wymagają w istocie tylko możliwości przebywania człowieka na terenie lasu. Pozwolenie na realizację wspomnianych funkcji lasu ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach³ określa mianem jego „udostępnienia”. Problematyka ta została uregulowana w rozdziale 5 ustawy, zatytułowanym *Zasady udostępniania lasów*.

2. Istota udostępniania lasów

Jak wynika z treści art. 26 ust. 1 i *a contrario* z treści art. 28 ustawy (i *de facto* jej art. 2, statuującego zasadę jedności leśnictwa), prawo polskie przewiduje „udostępnianie lasów dla ludności”. Przez to ostatnie pojęcie należy rozumieć wszystkie osoby fizyczne. Z kolei zakres udostępniania nie został zbyt precyzyjnie określony. Istnieją tu również różnice w zależności od formy własności lasu. Znacznie szerszy bowiem zakres ma udostępnienie lasów będących własnością Skarbu Państwa niż tych, których właścicielem jest inny podmiot.

W przypadku lasów stanowiących własność Skarbu Państwa udostępnienie polega przede wszystkim na możliwości przebywania w lesie oraz zbioru płodów runa leśnego⁴ na potrzeby własne lub dla celów przemysłowych (po zawarciu odpowiedniej umowy z nadleśnictwem). Szczególnym rodzajem udostępnienia lasu jest możliwość lokalizowania w nim pasiek. W świetle art. 27 ust. 4 następuje ono nieodpłatnie. Należy jednak przyjąć, że będzie wymagało zawarcia z nadleśnictwem odpowiedniej umowy (uzyskania zgody). Nie wynika to wprost z przepisów, lecz trudno uznać, by dopuszczalne było takie działanie bez wiedzy i woli podmiotu uprawnionego do gospodarowania własnością Skarbu Państwa. Taki zresztą wniosek można wywieść z treści § 5 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach

² M. Ciszek, *Spoleczno-kulturowe i ekologiczno-zdrowotne funkcje lasu*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2021, nr 19, s. 62, <http://doi.org/10.21697/seb.2021.19.1.05>.

³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 530.

⁴ Szerzej na ten temat zob. A. Grzywacz, *Prawne aspekty zbioru grzybów w lasach*, „Studia i Materiały CEPL w Rogowie” 2015, t. 1, z. 4, s. 75–82.

leśnych⁵. W myśl tego przepisu lokalizowanie pasiek na terenie lasów stanowiących własność Skarbu Państwa dopuszcza się w uzgodnieniu z zarządcą lasu⁶. Takie „uzgodnienie” w istocie przybiera formę umowy o charakterze prywatnoprawnym.

O wiele większe problemy można napotkać, próbując ustalić zakres udostępniania lasów, które nie są własnością Skarbu Państwa. Według art. 28 ustawy „właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa może zakazać wstępu do lasu, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem”. Wnosząc *a contrario*: jeśli właściciel nie zakaze wstępu do lasu – jest on „udostępniony”. Każdy może więc na takiej nieruchomości przebywać i korzystać z jej walorów przyrodniczych i estetycznych. Po uzyskaniu zgody właściciela lasu może również lokalizować w nim pasiekę (§ 5 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia z dnia 28 grudnia 1998 r.).

Pozostaje wreszcie najtrudniejszy problem, można by rzec: „polityczny” ze względu na zamiłowanie Polaków do zbierania płodów runa leśnego. Czy udostępnienie lasu niebędącego własnością Skarbu Państwa obejmuje możliwość zbierania grzybów, jagód lub poziomek? Odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista. Rzecz jasna, wolno przyjąć, że „fizyczny” wstęp do lasu – zgodnie z zasadą jedności leśnictwa – oznacza także możliwość pozyskania płodów runa leśnego, przynajmniej na własne potrzeby, lecz nie sposób wykluczyć zupełnie innej wykładni. Przede wszystkim zostało ono dozwolone powszechnie jedynie w odniesieniu do lasów będących własnością Skarbu Państwa. *A contrario*: nie jest to dopuszczalne w przypadku innych lasów. Dodatkowo można wskazać, że runo leśne stanowi pożytek rzeczy w rozumieniu art. 53 Kodeksu cywilnego⁷. Zgodnie z jego § 1 pożytkami naturalnymi rzeczy są jej plody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy. A pożytki tego typu przypadają uprawnionemu w czasie trwania jego uprawnienia (art. 54 § 1 k.c.).

W pewnym stopniu rozważania powyższe mogą mieć wymiar głównie teoretyczny, co wynika generalnie ze struktury obszarowej lasów prywatnych w Polsce. Jest ona zróżnicowana w zależności od regionu, jednakże jej analiza wskazuje, że w Polsce dominują lasy prywatne o powierzchni nieprzekraczającej 1 ha. W najbardziej „rozdrobnionym” pod tym względem województwie podkarpackim średnio na gospodarstwo rolne, które obejmuje również lasy, powierzchnia tych

⁵ Dz.U. z 1999 r. Nr 6, poz. 42 ze zm.

⁶ Zgodnie z § 6 wspomnianego rozporządzenia pasieki mogą być lokalizowane w lasach:

- nieobjętych stałym lub okresowym zakazem wstępu,
- w których nie są planowane w określonym roku prace i zabiegi gospodarcze i ochronne,
- nieprzeznaczonych do masowego wypoczynku i rekreacji ludności,
- niewymagających urządzania i utrzymywania specjalnych dróg dojazdowych do pasieki.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061).

ostatnich wynosi 0,78 ha⁸. Owe niewielkie obszary często sąsiadują (w obrębie kompleksu leśnego) z lasami Skarbu Państwa, a ich granice nie są wyraźnie oznaczone. Osoba korzystająca z lasu nie będzie miała nawet świadomości, w czym lesie się znajduje, gdzie przebiegają jego granice ani jaki tam obowiązuje reżym prawny.

3. Stały zakaz wstępu do lasu

Korzystanie z prawa wynikającego z zasady udostępniania lasów nie ma charakteru bezwzględneho. Podlega całemu szeregowi ograniczeń, które można określić jako zakazy wstępu do lasu. Na skutek ich wprowadzenia powstaje terytorialnie wyodrębniona przestrzeń, na której realizowane są konkretne zadania. W doktrynie wskazuje się, że z punktu widzenia motywów wygradzania gruntów leśnych analizowane tutaj wycinki przestrzeni spełniają wymogi pozwalające uznać je za obszary specjalne. Ich tworzenie służy osłabieniu (a nawet zabronieniu) wszelkiej działalności przeciwstawiającej się priorytetowemu celowi, z powodu którego wprowadzono wspomniane zakazy⁹.

Owe zakazy mają dość zróżnicowanych charakter. O pierwszej ich grupie jest mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o lasach. Zgodnie z tym przepisem „stałym zakazem wstępu objęte są lasy stanowiące:

- 1) uprawy leśne do 4 m wysokości;
- 2) powierzchnie doświadczalne i drzewostany nasienne;
- 3) ostoje zwierząt;
- 4) źródła rzek i potoków;
- 5) obszary zagrożone erozją”.

Biorąc pod uwagę redakcję przytoczonego przepisu oraz regułę ogólną wynikającą z zasady jedności leśnictwa, należy przyjąć, że zakaz wstępu dotyczy wszystkich lasów, bez względu na to, kto jest ich właścicielem. Wprowadzenie omawianych ograniczeń służy zapewnieniu odpowiedniej gospodarki leśnej, ochronie środowiska, a nawet ochronie bezpieczeństwa. Trudno znaleźć uzasadnienie, dlaczego te ograniczenia (w odniesieniu do chronionych wartości) miałyby obowiązywać tylko na terenie lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.

⁸ L. Płotkowski, *Lasy prywatne jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2007, t. 2, nr 2, s. 426, <https://doi.org/10.22630/PRS.2007.2.59>.

⁹ J. Chmielewski, *Obszary specjalne w polskim prawie leśnym. Z badań nad instytucjami administracyjnego prawa materialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 3, s. 44–47.

Rozwiązanie przewidziane w art. 26 ust. 2 ustawy o lasach w istocie nie wydaje się zakazem. Chodzi tu raczej o szczególny reżym prawny obowiązujący na niektórych terenach. Istnienie takiego typu ograniczenia nie jest uzależnione od wydania przez określony podmiot jakiegokolwiek aktu administracyjnego ani od wyrażenia woli przez właściciela lasu. Dlatego też teren objęty zakazem stałym faktycznie można uznać za *sui generis* obszar specjalny w rozumieniu prawa administracyjnego.

W przypadku zakazu stałego podstawowym problemem jest brak jasnych przesłanek pozwalających na stwierdzenie, że konkretny las (jego część) spełnia wymienione kryteria. Wynika to ze wspomnianego wcześniej faktu, iż szczególny reżym dotyczący lasów, o których mowa w art. 26 ust. 2 ustawy, powstaje z mocy prawa (a nie określonego aktu). Drugi problem stanowi nieostrość wprowadzonych pojęć. Przykładem może być „ostoja zwierząt”, której ustawa o lasach nie definiuje. Częściowo można się tu posłużyć definicją zawartą w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁰. Zgodnie z jej art. 5 pkt 12 ostoją jest „miejsce o warunkach sprzyjających egzystencji roślin, zwierząt lub grzybów zagrożonych wyginięciem lub rzadkich gatunków”. Jak widać, definicja obejmuje miejsca bytowania zarówno zwierząt, roślin, jak i grzybów. Została stworzona jednakże na potrzeby ochrony przyrody i odnosi się do organizmów podlegających ochronie gatunkowej, zatem w rozważaniach związanych z ochroną zwierząt żyjących w lasach (*in pleno*) jest zupełnie nieprzydatna. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku „obszarów zagrożonych erozją”. Nie wiadomo przede wszystkim, o jaki typ erozji tu chodzi, wobec czego należy przyjąć, że dotyczyć to będzie zarówno erozji wodnej, powietrznej, jak i masowych ruchów ziemi. Niemniej brak podstaw prawnych, aby obszary takie wyodrębnić¹¹.

Jak wspomniano, reżym, o którym mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o lasach, powstaje z mocy prawa. Kluczowe zdaje się jednak właściwe ogłoszenie tego faktu, czyli poinformowanie ogółu o zakazie wstępu na dany obszar. Jest to o tyle istotne, że naruszenie zakazu może skutkować odpowiedzialnością za wykroczenia¹². Szczegóły reguluje rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska,

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1478.

¹¹ Warto też zauważyć, że wygaśnięcie niektórych zakazów stałych będzie wynikało wprost z mocy prawa. Dotyczy to choćby sytuacji przewidzianej w art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach. Przekroczenie przez drzewostan wysokości 4 m będzie skutkować ustaniem zakazu.

¹² Według W. Radeckiego i D. Daneckiej podstawą odpowiedzialności za naruszenie zakazu wstępu do lasu jest art. 151 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119). Zgodnie z tym przepisem, „kto pasie zwierzęta gospodarskie na nienależących do niego gruntach leśnych lub rolnych albo przez takie grunty w miejscach, w których jest to zabronione, przechodzi, przejeżdża lub przegania zwierzęta gospodarskie, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”. Wspomniani autorzy wskazują, że ten tradycyjnie ujęty przepis ma szersze znaczenie i skierowany jest przede wszystkim przeciwko wypasom zwierząt na cudzych gruntach rolnych i leśnych. Podkreślają, że przechodzenie, przejeżdżanie

Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie określenia wzoru znaku zakazu wstępu do lasu oraz zasad jego umieszczania¹³. Przewiduje ono, iż znak taki składa się z dwu tablic: górnej i dolnej.

Tablica górna ma kształt prostokąta o wysokości 40 cm i szerokości 35 cm i jest wykonana z blachy ocynkowanej o grubości 0,8–1 mm lub innego trwałego materiału; tło tablicy jest koloru żółtego; w jej górnej części umieszczona jest sylwetka człowieka idącego o wysokości 25 cm, koloru czarnego – przekreślona skośnie na krzyż liniami koloru czerwonego o długości 25 cm i szerokości 0,5 cm; przed sylwetką człowieka umieszczone jest stylizowane drzewko świerkowe o wysokości 25 cm, w kolorze zielonym; w dolnej części tablicy umieszczony jest napis „ZAKAZ WSTĘPU” o wysokości liter 4 cm, w kolorze czarnym.

Tablica dolna ma kształt prostokąta o wysokości 20–25 cm i szerokości 35 cm i wykonana jest z takiego samego materiału jak tablica górna; jej tło jest koloru żółtego; na tablicy umieszczony jest napis o wysokości liter 2 cm, w kolorze czarnym, informujący o przyczynie zakazu wstępu oraz terminie jego obowiązywania – w przypadku okresowego zakazu wstępu; w prawym dolnym rogu tablicy umieszczona jest informacja o zarządcy (właścicielu) lasu i jego adresie.

Znak umieszcza się na słupku metalowym lub drewnianym na wysokości 1,8 m, mierzonej od dolnej krawędzi tablicy dolnej do powierzchni gruntu. Winien on być ustawiony na granicy lasu objętego zakazem wstępu, a w szczególności przy drogach publicznych oraz drogach leśnych, na których dopuszczony jest ruch pojazdów silnikowych, zaprzęgowych i motorowerów (na zakrętach, skrzyżowaniach i dłuższych odcinkach dróg), a także wokół miejsc postoju pojazdów oraz wokół pól namiotowych.

lub przeganianie zwierząt gospodarskich jest zabronione pod groźbą kary tylko wtedy, gdy następuje w miejscach, w których istnieje taki zakaz. Dlatego art. 151 k.w. może być stosowany także do sankcjonowania naruszeń zakazów wstępu do lasu (zob. D. Danecka, W. Radecki, *Komentarz do art. 26*, w: eidem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 4, Wolters Kluwer, LEX/el. 2024). Co do zasady z poglądem tym należy się zgodzić. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że cel art. 151 k.w. jest nieco inny i dopiero odpowiednia wykładnia pozwala na jego zastosowanie. O jego „niedostosowaniu” do analizowanej problematyki świadczy treść art. 151 § 2 k.w.: „Jeżeli grunt jest zaorany, zasiany lub obsadzony, znajduje się w stanie sztucznego zalesienia, naturalnego odnowienia lub stanowi młodnik leśny do lat 20, sprawca podlega karze grzywny”. Ustawodawca wprowadził tu dodatkowe przesłanki odpowiedzialności za wejście na grunt leśny. Pojawia się pytanie, czy „kwalifikowana” odpowiedzialność ma miejsce tylko w razie łącznego spełnienia przesłanek przewidzianych zarówno w art. 151 k.w., jak i art. 26 ust. 2 ustawy o lasach. Wydaje się, że jest to jedyna uzasadniona wykładnia. Odpowiedzialność za analizowane wykroczenie powstaje z chwilą wejścia do lasu „w miejscach, w których jest to zabronione”. A żaden przepis prawa nie zabrania wejścia do lasu w przypadkach (li tylko) wskazanych w art. 151 § 2 k.w. (z wyjątkiem zakazu wstępu ustanowionego przez właściciela lasu).

¹³ Dz.U. z 1998 r. Nr 11, poz. 39.

4. Okresowy zakaz wstępu do lasu

Zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy o lasach „nadleśniczy wprowadza okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa, w razie gdy:

- 1) wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego;
- 2) występuje duże zagrożenie pożarowe;
- 3) wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna”.

Cele przywołanego przepisu są dwojakiego rodzaju. Pierwszy to ochrona lasów w sytuacjach, gdy prawidłowa gospodarka leśna nie może być prowadzona ze względu na szczególne zagrożenia. *Ratio legis* ograniczenia w wyżej wymienionych przypadkach nie budzi wątpliwości. Jeśli zagrożone jest istnienie lasu, pobyt tam osób postronnych (nieprowadzących gospodarki leśnej, w tym zabiegów ochronnych) może powiększyć stan zagrożenia. Staje się to nader widoczne i oczywiste, gdy trwa susza, łatwo bowiem może dojść wówczas choćby do zaprószenia ognia, a w konsekwencji – do pożaru. Omawiane tutaj kwestie reguluje w detalach rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów¹⁴. W § 12 przewiduje ono, że zakaz wstępu do lasu wprowadza się przy 3. stopniu zagrożenia pożarowego, jeżeli przez kolejnych 5 dni wilgotność ściółki mierzona o godzinie 9 będzie niższa od 10%.

Trzecia – spośród wymienionych w art. 26 ust. 3 ustawy o lasach – przesłanka wprowadzenia okresowego zakazu wstępu do lasu ma zupełnie inny charakter. Celem tego rozwiązania jest nie tyle ochrona samego lasu, ile ochrona osób tam przebywających przed zagrożeniem spowodowanym bieżącą gospodarką leśną. I w tym przypadku chodzi o regulację ze wszech miar słuszną, jednak wydarzenia ostatnich lat pokazały, że najlepsze rozwiązania prawne mogą zostać wykorzystane w niegodnych celach. Mowa tu, rzecz jasna, o „zakazach” wstępu do lasu, które służyły uniemożliwieniu podejmowania działań przez protestujących przeciwko wycince Puszczy Białowieskiej¹⁵. Pomijając moralny aspekt decyzji ministra środowiska oraz Lasów Państwowych, należy zwrócić uwagę, że w związku z tamtymi wydarzeniami zapadło kilka ciekawych orzeczeń dotyczących m.in. stosowania rozwiązania przewidzianego w analizowanym przepisie.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1065.

¹⁵ Temat równie absurdałnego zakazu wstępu m.in. do niektórych lasów w czasie epidemii COVID-19 przedstawił A. Habuda – zob. idem, *Prawo – Wstęp do lasu w czasie epidemii*, „Las Polski” [online], 16.04.2020, <https://www.laspolski.pl/s/1/3671/3671-prawo-wstep-do-lasu-w-czasie-epidemii> [dostęp: 30.08.2024].

Warto tu przytoczyć uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2019 r.¹⁶ Wskazano w nim, że katalog przyczyn pozwalających na wprowadzenie zakazu w trybie art. 26 ust. 3 ustawy o lasach obejmuje nadzwyczajne zdarzenia, po których zaistnieniu można odstąpić od ogólnej zasady udostępniania lasu. Jednocześnie skład orzekający stwierdził, że „zgodnie z art. 26 ust. 1 ww. ustawy lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane dla ludności. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 3 tej ustawy nadleśniczy jest uprawniony do wprowadzenia okresowego zakazu wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa. Słusznie zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, że kolejnym elementem normy prawnej zawartej w przytoczonym przepisie są przesłanki wprowadzenia tego zakazu. Innymi słowy, zakaz wstępu do lasu może wprowadzić wyłącznie nadleśniczy oraz nie może to być zakaz inny niż okresowy. Wyłączona jest zatem możliwość wprowadzenia zakazu przez jakąkolwiek inną osobę, nieposiadającą przymiotu »nadleśniczego« (niebędącą nadleśniczym), podobnie jak nie jest możliwe wprowadzenie zakazu stałego (beztęrnowego). Działanie takie nie mieściłoby się bowiem w granicach kompetencji nakreślonej w art. 26 ust. 3 ustawy o lasach”. W uzasadnieniu wyroku z dnia 19 grudnia 2023 r. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na kluczową rolę powiadomienia o wprowadzeniu zakazu wstępu do lasu¹⁷. Zaznaczył, że uchylenia w tym zakresie w praktyce wykluczają odpowiedzialność karną sprawcy.

Przywołane orzeczenia zawierają tezy zgodne z powszechnie rozumianą wykładnią omawianych przepisów. Przede wszystkim katalog przesłanek wprowadzenia zakazu wstępu do lasu jest zamknięty, więc może ono nastąpić tylko w przypadkach wymienionych w art. 26 ust. 3 ustawy o lasach. Nie do końca jasne okazuje się zaś, czy akt wprowadzający ów zakaz ma charakter administracyjny, gdyż wydaje go nadleśniczy, który organem administracji nie jest. Same Lasy Państwowe stanowią państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Niemniej, jak zauważa się w doktrynie, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych wykonują funkcje administracyjne, a zatem można je określić jako podmioty administrujące. Zasadne jest stanowisko, że istnieje zbieżność cech tych jednostek z cechami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Spełniają one większość kryteriów pozwalających uznać dany podmiot za organ administracji, czyli wyodrębnienie organizacyjne, działanie w imieniu państwa i na rzecz państwa, umocowanie do stosowania środków władczych oraz działanie w zakresie przyznanych kompetencji¹⁸.

¹⁶ Wyrok SN z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. III KK 167/19, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/III%20KK%20167-19.pdf> [dostęp: 30.08.2024].

¹⁷ Wyrok SN z dnia 19 grudnia 2023 r., sygn. IV KK 169/23, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iv%20kk%20169-23.pdf> [dostęp: 30.08.2024].

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Innovatio Press, Lublin 2019, s. 130–143.

Nie ma tu miejsca na analizę statusu Lasów Państwowych i jego jednostek organizacyjnych, w tym nadleśnictw. Ustalenie zaś charakteru prawnego „aktu” wprowadzającego zakaz wstępu do lasów państwowych *de lege lata* jest praktycznie niemożliwe. Można próbować tworzyć konstrukcję swego rodzaju aktu administracyjnego generalnego, wskazując na administracyjnoprawny charakter działań nadleśniczego. Nie znajdziemy jednak uzasadnienia takiego kroku w obowiązujących przepisach prawa¹⁹. W szczególności akt ten nie będzie podlegał kontroli instancyjnej ani sądowej²⁰, na co zwracał uwagę w wystąpieniu z 23 października 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich²¹. Należy więc przyjąć, że wprowadzenie zakazu wstępu do lasów w rozważanej sytuacji stanowi akt woli podmiotu działającego w imieniu właściciela lasów państwowych, czyli Skarbu Państwa.

Pozostaje wreszcie problematyka wprowadzenia zakazu wstępu do lasu przez jego właściciela w przypadku lasów innych niż stanowiące własność Skarbu Państwa. Tu regulacja jest bardziej niż skromna. Zgodnie z art. 28 ustawy o lasach jego właściciel „może zakazać wstępu do lasu, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem”. Na początku trzeba zauważyć, że omawiany zakaz, w świetle art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy, może wprowadzić nie tylko sam właściciel. Ten ostatni został bowiem zdefiniowany w przywołanym przepisie jako osoba fizyczna lub prawna będąca właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będąca posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą²² lub dzierżawcą lasu. Jak widać, analizowane uprawnienie przyznano także podmiotom, których prawa do lasu mają charakter ograniczonych praw rzeczowych (użytkownikowi) lub charakter zobowiązaniowy (dzierżawcy).

¹⁹ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 26*, w: idem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2011. W literaturze przedmiotu można jednak znaleźć pogląd przeciwny, zgodnie z którym wprowadzenie zakazu wstępu do lasu stanowi akt administracyjny generalny. Por. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 141.

²⁰ Por. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 7 września 2023 r., sygn. II SA/Gd 566/23, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E1194CB756>. Postanowieniem tym sąd odrzucił skargę na zarządzenie Dyrektora Parku Narodowego „Bory Tucholskie” z dnia 14 sierpnia 2017 r. nr 28/17 w przedmiocie wprowadzenia zakazu wstępu do Parku Narodowego „Bory Tucholskie”. Dyrektor działał tu na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy o lasach. W uzasadnieniu WSA wskazał, że zakaz wstępu do lasu nie jest aktem prawa miejscowego.

²¹ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie zakazów wstępu do lasów*, 23.10.2018, BIP BRPO [online], <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20%C5%9Arodowiska%20w%20sprawie%20zakaz%C3%B3w%20wst%C4%99pu%20do%20las%C3%B3w.pdf> [dostęp: 4.09.2024].

²² Nie jest do końca jasne, czy chodzi tu o zarządcę w rozumieniu potocznym czy też o podmiot, któremu oddano nieruchomości w trwały zarząd w rozumieniu art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145).

To rozwiązanie wydaje się zbyt daleko idące. Warto tu wspomnieć, że prawo użytkowania obejmuje wyłącznie używanie rzeczy i prawo do pobierania jej pożytków (art. 252 k.c.). Co więcej, użytkownik będący osobą fizyczną jest obowiązany zachować substancję rzeczy oraz jej dotychczasowe przeznaczenie (art. 267 § 1 k.c.). Natomiast przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz (art. 693 § 1 k.c.). Czy zatem użytkownikowi lub dzierżawcy lasu przysługuje „samoistne” prawo do tak znaczącej ingerencji w sposób „użytkowania” lasu, jak wprowadzenie zakazu wstępu do niego? Miałbym spore wątpliwości. Należy przypuszczać, że definicja zawarta w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach ma zupełnie inny cel. Chodzi tu o „wymuszenie” przestrzegania zasad gospodarki leśnej na szerokim kręgu podmiotów władających lasem (niekoniecznie właścicielach i użytkownikach wieczystych). Przyznanie jednak niektórym podmiotom tak rozległych kompetencji wydaje się nieporozumieniem.

5. Wnioski

Z doktrynalnego punktu widzenia dostęp do lasów można określić jako wolność chronioną prawem. Istniejące regulacje zawierają pewne postulaty dotyczące granic wykorzystania lasów zgodnie z ich funkcjami, odnosi się to jednak przede wszystkim do lasów będących własnością Skarbu Państwa²³. Przy czym trudno tu mówić o powszechnym prawie do korzystania z lasu i jego zasobów – chodzi raczej o wolność korzystania, ale wyłącznie z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa²⁴. Po części zasadne wydaje się także porównywanie udostępnienia lasu z powszechnym korzystaniem ze środowiska²⁵ w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁶. To ostatnie uprawnienie przysługuje bowiem z mocy ustawy każdemu i obejmuje, w myśl art. 4 ust. 1, „korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie:

²³ A. Haładaj, J. Trzewik, *Powszechne korzystanie ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów*, w: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Presscom, Wrocław 2015, s. 39–58.

²⁴ D. Danecka, W. Radecki, *Komentarz do art. 26...*

²⁵ M. Walas, *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 110.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54.

- 1) wprowadzania do środowiska substancji lub energii;
- 2) innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne”.

Rozważania doktrynalne mają tu jednak charakter wtórny i z praktycznego punktu widzenia są mało przydatne. Należy natomiast zaznaczyć, że niezależnie od sposobu (i przyczyn) powstania instytucji wstępu do lasu odgrywa ona bardzo pozytywną rolę i stanowi wartość sama w sobie. Jest wyłomem w trendzie grodzenia wszystkiego, co do grodzenia się nadaje, spowodowanym przez dość absurdalnie rozumiane pojęcie „świętego prawa własności”. W przypadku lasów własność nie jest „święta”. Podlega różnego rodzaju ograniczeniom wynikającym nie tylko z zasad prowadzenia gospodarki leśnej, lecz także z planowania i zagospodarowania przestrzennego czy z przepisów szeroko rozumianego prawa środowiskowego.

Nawet jeśli pominąć aspekt udostępniania lasów, są one nieruchomościami o szczególnym charakterze: żyjącymi ekosystemami, w których bytują setki, a nawet tysiące gatunków. I tym ostatnim powinno się zapewnić warunki optymalnego bytowania zupełnie w oderwaniu o tego, kto akurat jest właścicielem lasu. Przykładem wskazującym na ów szczególny charakter lasu niech będzie status dzikich zwierząt tam przebywających (łownych oraz chronionych gatunkowo). Stosuje się do nich odpowiednie przepisy dotyczące rzeczy, ale nie stanowią one pożytku lasu i jego właściciel z tego tytułu nie może stać się uprawniony do traktowania ich jako pożytków.

Należy wyraźnie podkreślić, że las nie jest sumą powierzchni, objętości drewna możliwego do uzyskania i masy rosnącego runa. Las to żywy organizm, dom dla wielu gatunków zwierząt, miejsce, gdzie człowiek ma szansę wypocząć i zregenerować psychikę po przebywaniu w obcym w istocie środowisku zurbanizowanym. Dlatego odnoszenie klasycznych, zwłaszcza cywilistycznych, metod regulacji do lasów trzeba nazwać nieporozumieniem. Las nie może stanowić „nieruchomości komercyjnej”, której posiadanie służy wyłącznie dostarczeniu zysku (w rozumieniu ekonomicznym).

Wydaje się jednak, że nadszedł czas, aby pewne zasady udostępniania lasów uregulować nieco odmiennie. Zmiany te mają na celu ochronę zarówno instytucji udostępniania lasów, jak i samych lasów. Jeśli chodzi o zakaz wstępu do lasów, zasadne byłoby zrównanie lasów państwowych i prywatnych. Powinien w sposób jednolity wprowadzać go organ administracji publicznej (podmiot wykonujący takie zadania) na podstawie obiektywnie przyjętych kryteriów. Do rozważenia pozostaje możliwość weryfikacji wydanego rozstrzygnięcia, czy to w postępowaniu instancyjnym, czy w postępowaniu sądowym, oraz zakres podmiotowy prawa do ewentualnego zaskarżenia. Ta propozycja może wzbudzić kontrowersję u wspomnianych „piewców świętego prawa własności” – i takie prawo (do krytyki) w demokratycznym państwie prawa istnieje.

Drugą zmianą, w dodatku pilnie wymagającą wprowadzenia, jest bardziej szczegółowa i rygorystyczna regulacja dotycząca owoców runa leśnego. Prawo do zbierania grzybów, jagód, poziomek czy malin leśnych powinno zostać zachowane, jednakże należy je ilościowo (i być może jakościowo) ograniczyć. Zwłaszcza w okresie jesiennym zauważa się ewidentne „nieumiarkowanie w jedzeniu i piciu”. Nadmierny zbiór owocników grzybów jadalnych negatywnie wpływa na ich populację i możliwość rozmnażania się. Można tu zaproponować, podobnie jak w niektórych sąsiednich krajach, limity wagowe czy jakościowe. Zbieranie grzybów, jak wcześniej wspomniano, jest „sportem narodowym”. Brak jednak podstaw, by dla niektórych stał się źródłem sporych dochodów, szczególnie że dzieje się to na ogół z krzywdą dla ekosystemów.

W mojej ocenie zmiany takie są niezbędne i dość pilne. Należy mieć świadomość, że coraz częściej mogą się pojawiać konflikty związane z zasadą udostępniania lasów, ale mogą również nastąpić nieodwracalne szkody w ekosystemach leśnych powodowane rabunkową „gospodarką zbieracką”. Postulowane zmiany powinny się znaleźć wśród innych, które pozwolą uporządkować nieco archaiczną regulację gospodarki leśnej w Polsce, gdyż można odnieść wrażenie, że gospodarka ta odbywa się raczej na mocy zwyczaju niż obowiązujących norm prawnych.

Literatura

- Chmielewski J., *Obszary specjalne w polskim prawie leśnym. Z badań nad instytucjami administracyjnego prawa materialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 3, s. 44–57.
- Ciszek M., *Spoleczno-kulturowe i ekologiczno-zdrowotne funkcje lasu*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2021, nr 19, s. 57–69, <http://doi.org/10.21697/seb.2021.19.1.05>.
- Danecka D., Radecki W., *Komentarz do art. 26*, w: eidem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 4, Wolters Kluwer, LEX/el. 2024.
- Grzywacz A., *Prawne aspekty zbioru grzybów w lasach*, „Studia i Materiały CEPL w Rogowie” 2015, t. 17, z. 4, s. 75–82.
- Haładyj A., Trzewik J., *Powszechne korzystanie ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów*, w: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Presscom, Wrocław 2015, s. 39–58.
- Leśkiewicz K., *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Innovatio Press, Lublin 2019.
- Marszałek T., *O gospodarczych funkcjach lasu*, „Sylvan” 1973, nr 9, s. 1–11.
- Płotkowski L., *Lasy prywatne jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2007, t. 2, nr 2, s. 423–432, <https://doi.org/10.22630/PRS.2007.2.59>.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 26*, w: idem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2011.

Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Walas M., *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 96–117.

Źródła internetowe:

Habuda A., *Prawo – Wstęp do lasu w czasie epidemii*, „Las Polski” [online], 16.04.2020, <https://www.laspolski.pl/s/1/3671/3671-prawo-wstep-do-lasu-w-czasie-epidemii> [dostęp: 30.08.2024].

Rzecznik Praw Obywatelskich, *Wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie zakazów wstępu do lasów*, 23.10.2018, BIP BRPO [online], <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20%C5%9Arodowiska%20w%20sprawie%20zakaz%C3%B3w%20wst%C4%99pu%20do%20las%C3%B3w.pdf> [dostęp: 4.09.2024].

Grzegorz Dobrowolski

Kilka uwag dotyczących udostępniania lasów

Streszczenie

Zasada udostępniania lasów jest szczególną regulacją prawa polskiego, która pozwala każdemu na wstęp do lasu i zbieranie płodów runa leśnego. Rozwiązanie to trzeba ocenić pozytywnie. Stanowi ono znaczącą wartość w zakresie udostępniania zasobów środowiska. Wiele obowiązujących rozwiązań wymaga jednak szybkich i głębokich zmian prawa. Przepisy te bowiem pochodzą z czasów poprzedniego systemu politycznego i nie uwzględniają w należyty sposób prawa własności. Konieczne jest również wzmocnienie odpowiednich procedur.

Słowa kluczowe: lasy, udostępnianie, runo leśne

Гжегож Добровольский

Несколько замечаний о доступности лесов

Резюме

Принцип доступности лесов – это особое положение польского законодательства. Он позволяет любому человеку заходить в лес и собирать подлесок. Это решение следует оценивать положительно. Оно представляет собой значительную ценность с точки зрения обеспечения доступности экологических ресурсов. Однако многие из существующих решений требуют быстрых и глубоких изменений в законодательстве. Причина в том, что действующие законы относятся к предыдущей политической системе. Они не учитывают должным образом права собственности. Также необходимо усилить соответствующие процедуры.

Ключевые слова: леса, освобождение, подлесок

Grzegorz Dobrowolski

Alcune osservazioni sull'accessibilità delle foreste

Sommario

Il principio dell'accessibilità delle foreste è una norma specifica della legge polacca. Permette a chiunque di entrare nella foresta e di raccogliere il sottobosco. Questa soluzione va valutata positivamente. Rappresenta un valore significativo in termini di messa a disposizione delle risorse ambientali. Tuttavia, molte delle soluzioni esistenti richiedono modifiche rapide e profonde della legge. Il motivo è che la legislazione in vigore risale al sistema politico precedente. Non tengono adeguatamente conto dei diritti di proprietà. È inoltre necessario rafforzare le procedure pertinenti.

Parole chiave: foreste, rilascio, sottobosco