

PRAWO LEŚNE W PRAKTYCE

Jan Chmielewski

PRAWO LEŚNE W PRAKTYCE

Jan Chmielewski

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 września 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Joanna Kielin-Maziarz, prof. ALK

Wydawca

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Sylwia Wiśniewska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-688-0

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Przedmowa	11
Rozdział 1	
Las jako rzeczy i dobra publiczne	13
Rozdział 2	
Las – pojęcie i definicje	19
2.1. Las jako kategoria prawna	21
Rozdział 3	
Podstawowe funkcje lasów	29
Rozdział 4	
Zarys historii prawodawstwa leśnego	33
4.1. Początki leśnictwa i prawodawstwa leśnego w Polsce	33
4.2. Prawodawstwo leśne w II Rzeczypospolitej	35
4.3. Prawodawstwo leśne w latach 1945–1991	40
4.4. Prawodawstwo leśne III Rzeczypospolitej	47
Rozdział 5	
Prawo leśne jako gałąź prawa	49
Rozdział 6	
Źródła prawa leśnego	55
6.1. Konstytucja RP	57

6.2. Ustawy	67
6.2.1. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych	69
6.2.2. Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju	72
6.2.3. Ustawa o podatku leśnym	74
6.3. Rozporządzenia	77
6.4. Akty prawa miejscowego	80
6.5. Wewnętrzne akty normatywne	83
6.5.1. Plan urządzenia lasu	84
6.5.2. Uproszczony plan urządzenia lasu	90

Rozdział 7

Zasady prawa leśnego i gospodarki leśnej	97
7.1. Zasady prawa	97
7.2. Zasady prawa w ustawie o lasach	99
7.2.1. Zasada powszechnej ochrony lasów	99
7.2.2. Zasada trwałego utrzymywania lasów	102
7.2.3. Zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów	108
7.2.4. Zasada powiększania zasobów leśnych	113
7.2.5. Zasada jedności leśnictwa	116
7.2.6. Zasada planowości	117
7.2.7. Zasada kompleksowej ochrony lasów	119
7.2.8. Zasada powszechnego dostępu do lasów	121

Rozdział 8

Kategorie (rodzaje) lasów	131
8.1. Kategorie (rodzaje) lasów w ustawie o lasach	132
8.1.1. Lasy ochronne (lasy szczególnie chronione)	132
8.1.2. Leśne kompleksy promocyjne	136
8.1.3. Lasy objęte szczególnym reżimem ochronnym ...	137
8.1.3.1. Lasy a formy ochrony obszarowej	138
8.1.3.2. Lasy a formy ochrony obiektowej oraz ochrona gatunków	148
8.1.4. Lasy publiczne i lasy prywatne	150

Rozdział 9

Organizacja i kompetencje administracji leśnej	159
9.1. Minister właściwy do spraw środowiska	162
9.2. Starosta	166
9.3. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe	169
9.3.1. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych	173
9.3.2. Dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych	174
9.3.3. Nadleśniczy	176
9.3.4. Inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej	177
9.3.5. Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych	178
9.3.5.1. Gospodarowanie nieruchomościami leśnymi	179
9.3.5.2. Sprzedaż nieruchomości przez Lasy Państwowe	187
9.3.5.3. Kredyty i pożyczki	189
9.3.5.4. Spółki	190
9.3.6. Gospodarka finansowa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	190
9.4. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska	193
9.5. Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej	196
9.6. Pozostałe podmioty i jednostki organizacyjne	197
9.7. Zrzeszenia leśne oraz wspólnoty leśno-gruntowe	200

Rozdział 10

Służba leśna	203
10.1. Uprawnienia i obowiązki Służby Leśnej	205
10.2. Straż Leśna	207
10.2.1. Struktura i kompetencje Straży Leśnej	208

Rozdział 11

Odpowiedzialność w ustawie o lasach	219
11.1. Odpowiedzialność karna	223
11.1.1. Przestępstwa określone w Kodeksie karnym	223

11.1.2. Wykroczenia określone w Kodeksie wykroczeń	227
11.2. Odpowiedzialność cywilna	233
11.3. Odpowiedzialność administracyjna	237
Bibliografia	245
Orzecznictwo	255

PRZEDMOWA

Opracowanie zostało w całości poświęcone podstawom normatywnym leśnictwa – jednej z bardziej istotnych gałęzi gospodarki narodowej. Omówiono w nim m.in. historię prawodawstwa leśnego w Polsce, źródła i zasady prawa leśnego, możliwe do wyodrębnienia kategorie (rodzaje) lasów, organizację i kompetencje administracji leśnej czy zasady odpowiedzialności w prawie leśnym.

Książka została napisana nie tylko z myślą o studentach kierunków prawnych, administracyjnych, pracownikach organów administracji publicznej czy sędziach sądów administracyjnych. Jej adresatami są ponadto studenci leśnictwa i nauk przyrodniczych, pracownicy Lasów Państwowych, właściciele lasów prywatnych, w tym osoby fizyczne, gospodarujący na małopowierzchniowych gruntach leśnych, słowem – wszyscy, którym lasy są z różnych przyczyn bliskie. To, co może wydawać się oczywiste dla praktyków lub teoretyków prawa, nie musi takie być dla osób, które na co dzień nie obcuja z tekstami ustaw oraz normami prawnymi. Dlatego też zagadnienia prawa leśnego ukazano na tle podstawowych pojęć oraz instytucji, zwłaszcza teorii prawa i prawa administracyjnego, mając na uwadze także praktyczne aspekty funkcjonowania regulacji leśnych.

W publikacji uwzględniono aktualną literaturę oraz orzecznictwo z zakresu prawa leśnego. Rozważania dopełniają analizy i poglądy formułowane w klasycznych opracowaniach z dziedziny nauk leśnych.

Rozdział 1

LASY JAKO RZECZY I DOBRA PUBLICZNE

Lasy należą do dóbr (zasobów), które mogą być i są użytkowane wspólnie. W prawie administracyjnym, do którego zaliczamy regulacje leśne, tego rodzaju dobra są określane mianem rzeczy publicznych. Nauka prawa administracyjnego definiuje rzecz publiczną (dobro publiczne) jako określony przedmiot materialny lub niematerialny, o charakterze publicznoprawnym, będący we władaniu jednostki organizacyjnej władzy publicznej. Przedmiot ten jest zorientowany na realizację zadań tej władzy w celu publicznym, a więc uzasadnionym interesem publicznym oraz publicznym prawem podmiotowym przejawiającym się w możliwości korzystania z rzeczy powszechnie i w sposób szczególny (wymagający pozwolenia), a także podlegający określonym czynnościom w zakresie gospodarowania w sensie rozporządzającym i nierozporządzającym¹.

Rozumiane w powyższy sposób rzeczy publiczne podlegają różnym typologiom wyodrębnianym za pomocą zróżnicowanych kryteriów podziału. Uwzględniając sposób powstania rzeczy publicznej, można wskazać na rzeczy będące wytworem natury oraz działalności człowieka. Biorąc pod uwagę kryterium opłat za korzystanie z nich, wyróżnia się rzeczy, z których korzysta się nieodpłatnie, oraz rzeczy, za których korzystanie należy uiszczać opłaty. Kierując się zakresem dostępności, nauka prawa administracyjnego dzieli rzeczy publiczne na powszechnie i bezwzględnie dostępne każdej osobie oraz rzeczy publiczne dostępne

¹ L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013, s. 303.

warunkowo. Jest wreszcie podział rzeczy publicznych uwzględniający wpływ ich wykorzystania na realizację celów publicznych; w tym ujęciu rzeczy publiczne mogą służyć realizacji celów publicznych w sposób pośredni bądź bezpośredni².

Prezentowana typologia rzeczy publicznych jest konwencjonalna i opiera się na modelowych dystynkcjach oraz kryteriach podziałów. Jest to szczególnie widoczne właśnie w przypadku lasów, które wymykają się kategorycznym podziałom rzeczy publicznych. Mam tutaj na myśli fakt, że jakkolwiek lasy są pochodzenia naturalnego, to obecnie rola człowieka w ich kształtowaniu zwiększa się i coraz więcej lasów jest nie tylko poddawanych ingerencji administracji leśnej, ale są one po prostu efektem sztucznych nasadzeń. Trudno więc jednoznacznie stwierdzić, że – stosownie do pierwszego kryterium podziału rzeczy publicznych – obecnie las jest w pełni naturalnym wytworem przyrody powstałym i funkcjonującym bez udziału człowieka. Należy raczej mówić o pewnej kierunkowej zasadzie doznającej niekiedy daleko idących odstępstw. To samo dotyczy kwestii korzystania z lasów. To prawda, że jest ono nieodpłatne, ale ustawodawca przewiduje tutaj jednak pewne wyjątki (zob. art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach³). Identyczny mechanizm da się zaobserwować w odniesieniu do dostępu do lasów, którego ograniczenie może przyjąć postać czasową (przejściową) lub stałą (zob. art. 26 ust. 2 i 3 u.l.).

Dodatkowo zasięg rzeczy (dóbr, zasobów) publicznych nie ogranicza się wyłącznie do określonego terytorium danego kraju; mogą one przecież funkcjonować na poziomie narodowym i ponadnarodowym. Stwarza to podstawy podziału na dobra relatywizowane do obszaru, na którym funkcjonują. W tym ujęciu mogą być one klasyfikowane wertykalnie (dobra ogólnopństwowe, regionalne i lokalne) oraz horyzontalnie – tj. dobra, które funkcjonują niezależnie od podziału terytorialnego⁴.

² D. Kijowski, *Rzeczy i urzędnia publiczne [w:] System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 414–417.

³ Ustawa z 28.09.1991 r. o lasach, Dz.U. z 2020 r. poz. 6 ze zm. – dalej u.l.

⁴ M. Woźniak, *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017/4, s. 166.

Lasy należą do tej ostatniej kategorii, gdyż nie poddają się (sztucznym) granicom wertykalnych podziałów terytorialnych.

Już dość dawno w polskiej doktrynie prawa administracyjnego ugruntował się pogląd, zgodnie z którym lasy należą do kategorii rzeczy (dóbr) publicznych, gdyż cechują się uznaną przez państwo użytecznością publiczną (powszechną) związaną z zaspokajaniem danej zbiorowej potrzeby⁵. Współcześnie za uznaniem lasów za rzecz publiczną przemawia szereg argumentów, z których podstawowe znaczenie posiadają: a) funkcje pełnione przez lasy (przy założeniu, że funkcja gospodarcza lasów stanowi istotną, lecz nie jedyną i przez to dominującą funkcję); b) ich względna powszechna dostępność oraz c) wartość wspólnotowa o znaczeniu wykraczającym poza kryteria majątkowe oraz kryteria związane z ochroną środowiska. Las służy zaspokajaniu zbiorowych potrzeb człowieka, stanowi niezbędny czynnik (instrument) realizacji dobra wspólnego. Zarazem z publicznego charakteru dobra, jakim są lasy, nie można wyciągać wniosku, że obowiązek dbania o nie spoczywa jedynie na podmiotach publicznych. Przeciwnie, jest to obowiązek powszechny, a więc także rozciągający się na podmioty prywatne (w tym osoby fizyczne)⁶.

Lasy pełnią istotne funkcje, nawet jeżeli nie stanowią własności Skarbu Państwa. Dlatego też – właśnie z uwagi na te funkcje – są one określane mianem rzeczy publicznych, także w sytuacji gdy pozostają przedmiotem własności prywatnej. Mechanizmy rynkowe mają do nich zastosowanie tylko w ograniczonym zakresie, co jest uzasadnione priorytetem ochrony lasów dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń oraz prawem każdego człowieka do zdrowego środowiska⁷. Jako składnik środowiska, lasy są czymś więcej aniżeli przedmiotem prawa własności i innych praw

⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint, Kraków 2003, s. 216.

⁶ A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Lasy jako dobro publiczne [w:] Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyńska, Warszawa 2017, s. 506–517.

⁷ M. Haldas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 76–77.

rzeczowych. Stanowią one dobro ogólnonarodowe o wielkim znaczeniu społecznym⁸.

Fakt, że lasy należą do dóbr publicznych, przesądza o tym, że są one użytkowane wspólnie (kolektywnie), lecz także implikuje trudności w wykluczeniu poszczególnych ludzi z korzystania z nich. To z kolei zwiększa prawdopodobieństwo, że korzystanie z lasu nie będzie przyczyniało się do zapewnienia jego długoterminowej trwałości oraz zrównoważonego użytkowania. Wszak część jednostek będzie dążyła do maksymalizacji swoich zysków kosztem zasobów leśnych, a więc dobra ogółu. W związku z tym, jak przekonują badacze puli wspólnych zasobów (dóbr publicznych), zniszczenie lub degradacja zasobów leśnych ma największą szansę wystąpić w lasach o otwartym dostępie, w których nie ustanowiono skutecznego systemu zarządzania mającego na celu regulację następujących kwestii:

- tego, kto może pozyskiwać produkty leśne;
- jaki został określony termin, ilość, lokalizacja oraz technologia ich pozyskania;
- kto jest zobowiązany do wniesienia wkładu pracy lub funduszy na zapewnienie lub utrzymanie lasu;
- w jaki sposób należy monitorować i egzekwować działania związane z pozyskiwaniem produktów leśnych;
- w jaki sposób należy rozwiązywać konflikty dotyczące pozyskiwania tych produktów i związanych z tym pozyskiwaniem zobowiązań;
- w jaki sposób zasady wpływające na powyższe zagadnienia zostaną z czasem dostosowane do zmian zasięgu i składu lasu oraz strategii korzystających z niego podmiotów⁹.

Badania empiryczne dotyczące gospodarowania zasobami leśnymi pokazują, że wszystkie rodzaje własności lasów mają swoje wady oraz zalety. Istnieją jednak twarde dowody na to, że regulacje państwowe nie stanowią prostego panaceum na problemy zarządzania tymi dobrami,

⁸ Wyrok TK z 15.05.2006 r., P 32/05, OTK-A 2006/5, poz. 56.

⁹ E. Ostrom, *Self-Governance and Forest Resources*, „CIFOR Occasional Paper” 1999/20, s. 1–2.

które przecież są skończone. Spośród wielu zmiennych pozwalających na efektywne i zrównoważone gospodarowanie zasobami leśnymi jako dobrem wspólnym, kluczowym zdaje się być monitorowanie i egzekwowanie reguł ich użytkowania, nawet jeżeli dokonuje się to przez podmioty niebędące organami władzy (administracji) publicznej¹⁰. Niezależnie od struktury własności koncepcja gospodarowania lasami musi dążyć do optymalnego harmonizowania interesów i potrzeb jednostek z dobrem ogółu. Lasy jako dobro wspólne (dobro publiczne) „powinny być użytkowane w sposób odpowiadający uznanym w danej społeczności wartościom społecznym, kulturalnym i estetycznym. Muszą być ustanowione prawa i środki ich egzekwowania, zapewniające etyczne użytkowanie lasów, co w syntetyczny sposób wyrażają paradygmaty zrównoważonego rozwoju: typ rozwoju społeczno-gospodarczego, koncepcja międzypokoleniowa oraz proces integrujący wszystkie działania człowieka prowadzące do maksymalnego zrównania możliwości zaspokojenia potrzeb wszystkich mieszkańców Ziemi”¹¹.

¹⁰ C.C. Gibson, J.T. Williams, E. Ostrom, *Local Enforcement and Better Forests*, „World Development” 2004/33(2), s. 273–274.

¹¹ M. Geszprych, *Zrzeszenia leśne jako podmioty administrujące lasami – analiza aksjologiczno-prawna*, Warszawa 2016, s. 97.

W książce, na podstawie obowiązujących aktów prawnych oraz aktualnego orzecznictwa administracyjnego, zostały omówione regulacje prawa leśnego.

Autor przedstawia obowiązki i uprawnienia właścicieli lasów oraz kwestie odpowiedzialności w prawie leśnym, z podziałem na odpowiedzialność karną, cywilną i administracyjną. Prezentuje również organizację i kompetencje administracji leśnej m.in. nadleśnictw oraz straży leśnej, a także możliwe do wyodrębnienia kategorie lasów.

Publikacja jest przeznaczona dla właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, dla prawników praktyków – adwokatów, radców prawnych i sędziów, dla pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, w tym pracowników Służby Leśnej, oraz wszystkich, którym lasy są z różnych przyczyn bliskie.

Jan Chmielewski – doktor habilitowany nauk prawnych; profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Administracyjnego i Publicznego Gospodarczego w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; pracownik Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor opracowań i publikacji naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz sądownictwa administracyjnego, w tym prawa leśnego.



9788382236880 W01P01

ISBN 978-83-223-688-0



9 788382 236880

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 59 ZŁ (W TYM 5% VAT)