

## Kierunki zmian w prawnej ochronie lasów z uwzględnieniem działalności inwestycyjnej

**Streszczenie:** Prawo leśne obowiązujące w Polsce od 25 lat dobrze spełnia swoją rolę. Potrzeba zmian i uzupełnień wynika z rosnącego znaczenia lasów zarówno w gospodarce, jak i w środowisku przyrodniczym, w tym w ochronie klimatu. W artykule przedstawione zostały główne cele i zakres proponowanych zmian i w prawie leśnym oraz kierunki tych zmian, z uwzględnieniem funkcji prawa. Podstawą rozważań była analiza stanu lasów oraz poziomu wypełniania przez lasy wielostronnych funkcji, a także ocena roli organów państwa w przestrzeganiu konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju.

**Słowa kluczowe:** konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju, poziom wypełniania przez lasy wielostronnych funkcji, relacje ochrony lasów i gospodarki leśnej z ochroną przyrody i środowiska przyrodniczego, rola państwa i prawa w zachowaniu i rozwoju lasów w Polsce.

### 1. Wprowadzenie

Lasy w Polsce zajmują około 30% powierzchni i obejmują powierzchnię 9,2 mln ha, z tego 81% to lasy publiczne (77% należy do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, *Lasy Państwowe*) i 19% - lasy niepubliczne)<sup>1</sup>. Las jest trwałym, odnawialnym zasobem przyrody, spełniającym trzy główne funkcje (ochronne, społeczne i produkcyjne). Zasoby lasów w Polsce w okresie powojennym systematycznie zwiększają się. Dotyczy to zarówno powierzchni lasów, która wzrosła w tym okresie o 2,5 mln ha (a lesistość 21% w 1945 r. do 30% w 2015 r.) i tzw. zasobności drzewostanów,

---

<sup>1</sup> Na ziemi lasy zajmują około 31% powierzchni, a w krajach Unii Europejskiej około 36%.

tj. masy drewna na pniu (ze 180 m<sup>3</sup>/ha w 1945 r. do ok. 270 m<sup>3</sup>/ha w 2015 r.), jak i różnorodności biologicznej.

Lasy publiczne są w Polsce pod dobrą opieką, sprawowaną głównie przez Lasy Państwowe<sup>2</sup>. Znacznie gorsza sytuacja występuje w lasach niepublicznych, zwłaszcza prywatnych (rozdrobnienie własnościowe, pładownicza gospodarka, nieskuteczny nadzór państwa).

Cechą dobrze prowadzonej ochrony lasów i gospodarki leśnej jest systematyczny wzrost zasobów drzewnych na pniu oraz zwiększające się corocznie pozyskanie drewna, a jednocześnie zachowanie różnorodności biologicznej i ochrona przed zagrożeniami, a także udostępnienie lasów ogółowi społeczeństwu. W lasach wycina się corocznie około 35 mln m<sup>3</sup> drewna, tj. około 60% przyrostu rocznego masy drzewnej, zaspokajając potrzeby krajowe na drewno oraz niewielki eksport, głównie wyrobów z drewna (mebli).

Połowa powierzchni lasów objęta jest różnymi formami ochronnymi (parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerваты przyrody, obszary NATURA 2000, strefy ochronne wokół ostoi chronionych gatunków flory i fauny, leśne kompleksy promocyjne, itp.). Zachowanie i powiększanie różnorodności biologicznej w polskich lasach pozwoliło m.in. na utworzenie w okresie powojennym 23 parków narodowych.

Lasy wpływają korzystanie na kształtowanie klimatu głównie poprzez pochłanianie CO<sub>2</sub> w procesie fotosyntezy oraz oczyszczaniu powietrza. W Unii Europejskiej aktualnie dyskutowana jest koncepcja tzw. *leśnictwie zorientowanym na klimat*. W ramach *Konwencji Klimatycznej*<sup>3</sup> ochronna rola lasów została powszechnie uznana i konkretnie wyceniona (lasy magazynują około 15% całkowitej emisji CO<sub>2</sub>). W Polsce, staraniem Ministerstwa Środowiska, opracowano koncepcję tzw. leśnych gospodarstw węglowych (lepiej zwanych klimatycznymi), według której sposób zagospodarowania określonych powierzchni lasów publicznych (w pierwszej fazie mają to być leśne kompleksy promocyjne) ukierunkowany zostanie na zwiększone pochłanianie CO<sub>2</sub> (nawet do 10-15 ton na 1 ha rocznie). Pozwoli to na jeszcze

---

<sup>2</sup> Lasy Państwowe posiadają międzynarodowy certyfikat dobrej gospodarki leśnej.

<sup>3</sup> Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu UNFCCC (umowa międzynarodowa określająca założenia międzynarodowej współpracy dotyczącej ograniczenia emisji gazów cieplarnianych powodujących zjawisko ocieplenie, podpisana podczas konferencji Narodów Zjednoczonych pn. *Środowisko i Rozwój* w Rio de Janeiro w 1992 r.).

większy udział lasów w zmniejszaniu ogólnej emisji CO<sub>2</sub> oraz na włączenie lasów do systemu handlu emisjami.

Aktualnie sprawy dotyczące lasów reguluje bezpośrednio kilka ustaw oraz kilkadziesiąt aktów wykonawczych do tych ustaw, m.in.: ustawa o lasach (1991 r.), ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (1995 r.), ustawa o leśnym materiale rozmnożeniowym (2001 r.), ustawa o podatku leśnym (2002 r.) i ustawa o klasyfikacji drewna surowego nieobrobionego (2004 r.). Ustawa o lasach, przyjęta przez Sejm RP w dniu 28 września 1991 r., była jedną z pierwszych ustaw nowego prawa ekologicznego uchwalonego w wolnej Polsce<sup>4</sup>.

Powszechnie uznaje się, że uchwalenie ustawy o lasach było najważniejszym wydarzeniem dla lasów i leśników od początku przemian ustrojowych w kraju<sup>5</sup>.

Przygotowując projekt ustawy o lasach (wraz z roboczym zespołem redakcyjnym) miałem świadomość, że z różnych powodów część problemów istotnych dla lasów pominięto lub nie zostały one dostatecznie precyzyjnie uregulowane. Dotyczy to m.in.:

- 1) definicji niektórych ważnych pojęć,
- 2) relacji ochrony lasów i gospodarki leśnej z ochroną przyrody i środowiska przyrodniczego oraz zagospodarowaniem przestrzennym i gospodarką gruntami,
- 3) zasad pozyskania i sprzedaży drewna,
- 4) zadań i obowiązków podmiotów prowadzących ochronę lasów i gospodarkę leśną oraz uprawnień organów państwowych sprawujących nadzór w tym zakresie,
- 5) finansowania przez państwo zadań poza gospodarką leśną,
- 6) pozycji ustrojowej Lasów Państwowych.

W minionym ćwierćwieczu, mimo kilku nowelizacji ustawy o lasach dotyczących niektórych kwestii szczegółowych, jej kształt i podstawowe instytucje prawne zachowane zostały w niezmienionej treści. W powszechnej opinii leśników i środowisk prawniczych oraz przedstawicieli zainteresowanych instytucji publicznych (w tym mediów), funkcjonowanie przepisów

---

<sup>4</sup> Dokładnie drugą, ponieważ pierwszą była ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, uchwalona w dniu 20 lipca 1991 r.

<sup>5</sup> Poprzednio obowiązywała w tym zakresie ustawa z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym.

ustawy o lasach oceniane jest pozytywnie. Najlepszym tego świadectwem jest m.in.: zwiększenie w tym okresie lesistości i poprawa w wypełnianiu przez lasy wielostronnych funkcji, ustabilizowanie finansowania działalności Lasów Państwowych na dobrym poziomie, a także wysoki społeczny prestiż leśników.

W Polsce w okresie transformacji ustrojowej stworzone zostały w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, w tym lasów, solidne podstawy prawne (w tym konstytucyjne) i programowe. Obowiązująca Konstytucja RP określiła ochronę środowiska (w tym ochronę lasów) jako jedną z podstawowych funkcji państwa, stanowiąc zasadniczy zwrot w tym zakresie w stosunku do Konstytucji obowiązującej poprzednio.

Zgodnie z Konstytucją RP *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*<sup>6</sup> (art. 5). Zgodnie z Konstytucją RP *ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom* (art. 74, ust. 1 i 2), a *każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowanie przez siebie jego pogorszenia* (art. 86). Poprzednio obowiązująca Konstytucja z 1952 r. poświęcała problematyce ochrony środowiska tylko ogólne stwierdzenie, zgodnie z którym *Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony*.

Spośród dokumentów programowych Sejm RP przyjął *Politykę ekologiczną państwa* (2002 r.), a Rada Ministrów m.in.: *Długookresową strategię trwałego i zrównoważonego rozwoju* (2000 r.), *Krajową strategię ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej* (2003 r.) oraz *Politykę leśną państwa* (1997 r.) i *Krajowy program zwiększania lesistości* (1996 r.).

---

<sup>6</sup> Można przyjąć, że *zasada zrównoważonego rozwoju polega - w odniesieniu do lasów - na zapewnieniu, poprzez równe traktowanie wymogów wynikających z ochrony lasów i gospodarki leśnej z wymogami rozwoju gospodarczego i społecznego, poziomu lesistości uzasadnionego względami ekologicznymi i ekonomicznymi oraz ochrony lasów przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami, celem wypełniania przez lasy wielostronnych funkcji na właściwym poziomie dla obecnego i przyszłych pokoleń*.

## 2. Uzasadnienie zmian w prawie leśnym

Lasy są niezbędnym czynnikiem równowagi środowiska przyrodniczego oraz warunkiem rozwoju cywilizacyjnego, a także formą użytkowania gruntów zapewniającą produkcję biologiczną stanowiącą wielką wartość gospodarczą. Lasy tworzą najcenniejsze i najwyżej zorganizowane zespoły przyrodnicze, w których procesy wykorzystania energii słonecznej i akumulacji produktów fotosyntezy, a także neutralizacji skażeń przemysłowych i komunalnych, osiągają szczególnie wysoki poziom.

Lasy są ulubionym miejscem wypoczynku, doznań estetycznych oraz inspiracji twórczej, a jednocześnie odnawialnym źródłem surowców, głównie drewna i produktów runa leśnego, które nie sposób wyeliminować z gospodarki i życia codziennego. Lasy są dobrem szczególnie pożądanym (niemożliwym do zastąpienia), występującym na określonych terenach w ograniczeniu, a jednocześnie narażonym na różnego rodzaju zagrożenia.

Potrzeba zmian w prawie leśnym wynika przede wszystkim z wagi i ze złożoności tej problematyki, postrzeganej nie tylko z perspektywy przyrodniczej (ochronnej), społecznej i gospodarczej, ale również zmieniającej się w czasie roli leśników i właścicieli lasów niepublicznych.

Po 25 letnich doświadczeniach w stosowaniu przepisów prawnych o lasach i po analizach prawnych dostrzegam potrzebę zmian, związanych zwłaszcza z uzupełnieniem o normy prawne regulujące ww. problemy pominięte lub nie dość precyzyjnie uregulowane w latach 1990/91, wymienione we *Wprowadzeniu*, oraz wzmocnieniem instytucji zarządzających lasami publicznymi i sprawującymi nadzór nad lasami niepublicznymi. Konieczna jest również aktualizacją przepisów w związku ze zmianami w otoczeniu prawnym lasów, a także kompleksowe ujęcie problematyki lasów wszystkich form własności w miarę możliwości w jednej ustawie.

Kierunki zmian w prawie leśnym powinny wynikać z wcześniej przyjętych celów, jakie poprzez tą zmianę zamierzamy osiągnąć oraz zakresu regulacji prawnej, z uwzględnieniem funkcji prawa.

## 3. Cele i zakres zmian w prawie leśnym

Analizując cele i zakres zmian w prawie leśnym należy podjąć próbę udzielenia odpowiedzi na dwa podstawowe pytania.

Po pierwsze, jaki jest stan lasów i stopień zagrożenia dla środowiska leśnego w Polsce oraz poziom wypełniania przez lasy wielostronnych funkcji? Z ocen prezentowanych przez Lasy Państwowe w corocznych raportach o stanie lasów wynika obraz dobrze zarządzanych i zagospodarowanych lasów publicznych, w których prawidłowo prowadzona jest ochrona lasów i gospodarka leśna, zmierzająca do zwiększenia bioróżnorodności i zasobności drzewostanów oraz prowadzona jest na szeroką skalę oferta turystyczna i edukacja leśna społeczeństwa. Jednocześnie wynikający z tych raportów obraz lasów niepublicznych charakteryzuje się znacznie gorszymi wskaźnikami w zakresie ochrony lasów i gospodarki leśnej, co świadczy o nieuwzględnianiu, w oddziaływaniach w stosunku do tych lasów, konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju.

W wymienionych wyżej raportach o stanie lasów podkreśla się wysoki poziom zagrożeń dla lasów wszystkich form własności (biotycznych, abiotycznych i antropogenicznych), oceniany jako jeden z najwyższych spośród krajów należących do Unii Europejskiej, z tendencją rosnącą w tym zakresie, przy jednoczesnym rosnącym zapotrzebowaniu społeczeństwa i gospodarki na wielostronne funkcje lasów.

Z danych GUS natomiast wynika, że lesistość Polski wynosząca niepełna 30% na koniec 2015 r. (tj. na poziomie średniej lesistości naszego globu, a poniżej średniej dla krajów należących do UE) oraz rozmieszczenie przestrzenne lasów (lesistości województw waha się od 21% do 49%) nie są w pełni zadowalające.

Prezentowana sytuacja nie odpowiada potencjalnym możliwościom poprawy sytuacji w tym zakresie<sup>7</sup>. Stopień wypełniania funkcji przez lasy, mierzony wielkością powierzchni lasów oraz ilością drewna zużytego średnio w okresie roku przez jednego mieszkańca kształtuje się w Polsce odpowiednio: 0,4 ha i 0,5 m<sup>3</sup>, podczas gdy średnio na Świecie i w krajach należących do Unii Europejskiej wskaźniki w tym zakresie są bardziej korzystnie, tj. odpowiednio 0,8 ha 0,6 ha oraz 1,2 m<sup>3</sup> i 1,0 m<sup>3</sup>.

Podjmując próbę odpowiedzi na pierwsze pytanie zasadne jest stwierdzenie, że istnieje potrzeba (oraz potencjalne możliwości) zwiększenia lesistości oraz konieczność zmniejszenia zagrożenia dla lasów ze strony różnorodnych czynników. Realizacja tak sformułowanych wniosków powinna

---

<sup>7</sup> Z *Krajowego programu zwiększenia lesistości* wynika, że możliwy jest transfer z rolnictwa do leśnictwa około dwóch milionów hektarów gruntów najsłabszych klas jakości, co pozwoliłoby (po ich zalesieniu) na uzyskanie lesistości rzędu 33-35%.

następować poprzez racjonalnie prowadzoną ochronę lasów i gospodarkę leśną w odniesieniu do lasów wszystkich form własności, z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, oraz inwestowanie w technologie ekologiczne w przemyśle.

Po drugie, czy rola państwa, wyrażana w obowiązujących przepisach prawnych oraz w faktycznych działaniach podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów, odpowiada potrzebom zachowania i rozwoju lasów w Polsce, a także czy w działalności ww. podmiotów w zakresie ochrony lasów i gospodarki leśnej przestrzegana jest konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju? Należy przyjąć, że stan lasów i skala zagrożeń dla środowiska leśnego oraz poziom wypełniania przez lasy wielostronnych funkcji są najlepszymi wskaźnikami wypełniania roli państwa i funkcji prawa w ochronie lasów i gospodarce leśnej. Wskaźniki te powinny być przy tym analizowane w kontekście realizacji celów ochrony lasów i gospodarki leśnej<sup>8</sup> przez podmioty odpowiedzialne za lasy, tj. zarządców i posiadaczy lasów publicznych oraz właścicieli lasów niepublicznych. W odpowiedzi na to pytanie chodzi z jednej strony o ocenę pełności i kompletności przepisów prawnych dotyczących lasów oraz ich zgodności z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju, a także skuteczności podejmowanych działań (tj. realizacji celów i zasad oddziaływania na lasy oraz wynikających z nich zadań i obowiązków przez podmioty odpowiedzialne za stan lasów), a z drugiej o ocenę funkcjonowania podstawowych instytucji prawnych w omawianym zakresie.

W odniesieniu do pełności i kompletności regulacji prawnych można zauważyć należy, że w prawie leśnym nie zdefiniowano kilku ważnych pojęć oraz nie dość precyzyjnie określono cele i zasady oddziaływania na lasy, a także wynikające z nich zadania i obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów oraz podmiotów korzystających z lasów i środowiska leśnego.

---

<sup>8</sup> Można przyjąć, że celem ochrony lasów powinno być zachowanie lasów w nieograniczonej perspektywie czasu i zapewnienie równowagi przyrodniczej w lasach, a przez to zapewnienie jak najlepszej jakości lasów wyrażonej spełnianiem wielostronnych funkcji na poziomie określonych standardów jakości lasów. Celem gospodarki leśnej powinno być zapewnienie ochrony lasów poprzez racjonalną działalność gospodarczą, polegającą na: ochronie i efektywnym wykorzystaniu zasobów leśnych (tj. lasów i infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej), zwiększeniu leśności oraz zapewnieniu wypełniania przez lasy wielostronnych funkcji (uregulowania prawne w tym zakresie powinny wytyczać i klasyfikować wszystkie niezbędne działania, zmierzające do realizacji celów ochrony lasów i gospodarki leśnej).

Niedoregulowania te mają istotny wpływ na osłabienie skuteczności działania podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów (szczególnie niepublicznych).

Zgodnie z zasadą legalności organy administracji publicznej i zarządcy lasów publicznych obowiązani są działać wyłącznie w granicach prawa, co oznacza, że wszystkie, niezbędne dla skutecznej ochrony lasów i gospodarki leśnej cele oraz wynikające z nich zadania i obowiązki, których zakres i sposób wykonania nie zostaną w prawie leśnym określone, faktycznie nie będą przez te organy i jednostki wykonywane. Również uprawnienia organów administracji publicznej w stosunku do posiadaczy lasów oraz w stosunku do innych podmiotów (w tym w stosunku do ogółu obywateli korzystających z lasów) powinny wynikać z przepisów prawnych określonych w prawie leśnym (zasady, nakazy i zakazy, ewentualne opłaty, które nie zostaną w prawie leśnym określone, faktycznie nie będą wykonywane i egzekwowane).

Właściciele lasów niepublicznych oraz inne podmioty korzystające z lasów lub ze środowiska leśnego wykonywać będą tylko te obowiązki, w tym przestrzegać będą tylko tych zasad, nakazów i zakazów warunkujących prawidłową ochronę lasów i gospodarkę leśną, które wynikać będą z przepisów prawa leśnego. Zawarty w prawie leśnym zakres zadań i obowiązków tych podmiotów nie powinien naruszać istoty praw konstytucyjnych, w szczególności: prawa własności lasów, prawa swobody prowadzenia działalności gospodarczej w lasach i swobód obywatelskich związanych z korzystaniem z lasów. Ewentualne ograniczenia tych praw nie mogą godzić w zasady demokratycznego państwa prawnego i powinny być uzasadnione realizacją obowiązków państwa w zakresie ochrony lasów i gospodarki leśnej według zasady zrównoważonego rozwoju, traktowanego jako ważny interes publiczny.

Cele i zasady oddziaływania podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów oraz wynikające z nich zadania i obowiązki powinny zostać określone w prawie leśnym w sposób pełny i dostatecznie precyzyjny. Lasy publiczne i niepubliczne powinny być traktowane według tych samych zasad, w szczególności w zakresie obowiązków ciążących na posiadaczach lasów oraz pomocy udzielanej przez państwo. Interesy podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów, zwłaszcza posiadaczy lasów oraz innych podmiotów korzystających z lasów, nie zawsze są zbieżne, a w wielu przypadkach sprzeczne. Właściciele lasów niepublicznych zainteresowani są w zasadzie wyłącznie realizacją funkcji produkcyjnej lasów. Realizacja funkcji ekologicznych i



społecznych prowadzona będzie w takim zakresie, jaki wynika z procesu biologicznego w ekosystemach leśnych. W przypadkach, w których realizacja innych funkcji lasów wiązałaby się z ponoszeniem dodatkowych kosztów, konieczne byłoby ich rekompensowanie ze środków publicznych (przynajmniej częściowo), w ramach pomocy udzielanej posiadaczom lasów. Inne podmioty korzystające z lasów lub ze środowiska leśnego zainteresowane są realizacją wszystkich funkcji lasów na możliwie najwyższym poziomie oraz powszechną dostępnością do tych dóbr, za możliwie najniższą cenę.

Ograniczenie negatywnych skutków tych sprzeczności powinno następować poprzez edukację leśną społeczeństwa, opartą na wiarygodnych informacjach o stanie lasów i czytelnych zasadach korzystania z poszczególnych funkcji lasów, a przede wszystkim w oparciu o prawidłowo określone regulacje prawne dotyczące zakresu odpowiedzialności państwa w ochronie lasów i prowadzeni gospodarki leśnej oraz zadań i obowiązków podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów.

Podjmując próbę odpowiedzi na drugie pytanie zasadne jest stwierdzenie, że w obecnym stanie prawnym rola państwa i prawa nie jest w pełni adekwatna do oczekiwań co do wypełniania przez lasy wielostronnych funkcji oraz współczesnych i przyszłych problemów związanych z ochroną lasów i gospodarką leśną, a także nie zawsze jest skutecznie realizowana. Związane jest to z niedoregulowaniem określonych kwestii oraz małą skutecznością prawa, co objawia się m.in. tym, że w działaniach niektórych podmiotów w zakresie ochrony lasów i gospodarki leśnej nie zawsze przestrzegana jest konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju.

Można przyjąć, akceptując odpowiedzi na ww. dwa pytania, że celem regulacji prawnej w odniesieniu do lasów powinno być zachowanie lasów w nieokreślonej perspektywie czasu i zapewnienie wypełniania przez lasy wielostronnych funkcji na oczekiwanym poziomie.

Drogą do osiągnięcia tego celu powinno być odpowiednie inwestowanie w celu zwiększenia i utrzymania lesistości na optymalnym poziomie, popieranie leśnictwa przez państwo oraz tworzenie równowagi między interesem posiadaczy lasów (publicznych i niepublicznych) oraz podmiotów korzystających z lasów i ze środowiska leśnego.

Zakres regulacji prawnej prawa leśnego powinien obejmować wszystkie zidentyfikowane i uznane za pozytywne sposoby i metody oddziaływania na lasy (również stosowne zachęty do podejmowania takich oddziaływań, a także stosowne nakazy i zakazy).

Zakres regulacji prawnej powinien obejmować w szczególności: podstawowe definicje, cele i zasady ochrony lasów i gospodarki leśnej oraz wynikające z nich zadania i obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów wszystkich form własności, a także obowiązku podmiotów korzystających z lasów i środowiska leśnego. Zakres ten powinien obejmować również regulacje prawne dotyczące funkcjonowania instytucji publicznych bezpośrednio zajmujących się lasami oraz integrujące prawo leśne z prawem ochrony środowiska i innymi gałęziami prawa.

W analizach dotyczących oceny poszczególnych aktów i przepisów prawnych należy odpowiednio wykorzystać funkcje prawa, a w odniesieniu do lasów i leśnictwa w szczególności funkcje: organizatorską, reglamentacyjną, prewencyjną, restytucyjną, kompensacyjną i represyjną. I tak:

- 1) funkcja organizatorska prawa ma szczególne zastosowanie przy formułowaniu ustroju i zasad działania jednostek państwowych działających w leśnictwie oraz określaniu celów i zasad ochrony lasów i gospodarki leśnej, a także wynikających z nich zadań i obowiązków podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów; Analiza uwarunkowań organizacyjnych wykazuje, że funkcja ta nie jest w prawie leśnym w dostatecznych stopniu wykorzystana;
- 2) funkcja reglamentacyjna prawa ma szczególne znaczenie dla formułowania zadań i obowiązków właściwych podmiotów oraz zakresu i sposobów korzystania z poszczególnych funkcji lasów;
- 3) funkcja prewencyjna prawa powinna być wykorzystywana dla tworzenia instrumentów prawnych umożliwiających przeciwdziałanie powstawaniu źródeł zagrożeń dla lasów i środowiska leśnego; Możliwości wykorzystania tej funkcji prawa w ochronie lasów są znaczące, co wynika m.in. z porównania przepisów prawa leśnego z rozwiązaniami zawartymi w prawie ochrony środowiska;
- 4) funkcja restytucyjna prawa powinna mieć w ochronie lasów i gospodarce leśnej szerokie zastosowanie przy tworzeniu instrumentów umożliwiających oddziaływanie na właściwe podmioty w celu odtwarzania lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia na terenach zdegradowanych i zdewastowanych (przepisy tego rodzaju stosowane są w odniesieniu do ochrony gruntów leśnych);
- 5) funkcja kompensacyjna prawa ma, podobnie jak poprzednia, zastosowanie w ochronie gruntów leśnych; Polega ona na stworzeniu prawnych możliwości wyrównywania (w sensie majątkowym) utraconych wartości lasów i środowiska leśnego;

- 6) funkcja represyjna prawa polega na wymuszaniu zachowań korzystnych dla ochrony lasów i gospodarki leśnej, co ma szczególne zastosowanie w ochronie mienia leśnego oraz w egzekwowaniu obowiązków posiadaczy lasów niepublicznych i innych podmiotów korzystających z lasów; W tym zakresie trzeba pamiętać o penalizacji wszystkich czynów zabronionych pod groźbą kary, wprowadzonych w wyniku zmian w prawie leśnym (zamieścić je w prawie leśnym w rozdziale pn. *Przepisy karne* lub wprowadzić do właściwych kodeksów.

#### 4. Kierunki zmian w prawie leśnym z uwzględnieniem działalności inwestycyjnej

Jako kierunek podstawowy zakładam wzmocnienie roli państwa i funkcji prawa w ochronie lasów i w gospodarce leśnej. Wzmocnienie roli państwa i prawa powinno nastąpić poprzez przyjęcie nowej strategii rozwoju leśnictwa w Polsce, określającej modelowy kształt lasów oraz tworzenie warunków do jego urzeczywistnienia. Wzmocnienie pozycji Lasów Państwowych jest zasadne wobec rosnącego znaczenia lasów i kluczowych zadań, jakie realizuje ta organizacja w odniesieniu do lasów wszystkich form własności.

Można założyć, że modelowy kształt lasów to trwałe i wielofunkcyjne ekosystemy leśne, zajmujące co najmniej jedną trzecią powierzchni kraju, charakteryzujące się: różnorodnością biologiczną kształtującą równowagę przyrodniczą (zarówno w skali globalnej, jak i lokalnie), korzystnymi warunkami środowiskowymi (mikroklimat, rekreacja) i wysoką atrakcyjnością krajobrazu oraz wysoką odpornością na różnego rodzaju zagrożenia, a jednocześnie zaspokajające potrzeby na drewno i inne produkty leśne.

Relacje pomiędzy modelowym kształtem lasów oraz zagrożeniami dla środowiska leśnego, a osiąganiem lasów wielofunkcyjnych zależeć powinny od miejsca tej problematyki w funkcjonowaniu państwa, określonego w przepisach prawa leśnego oraz w programach strategicznych i planach operacyjnych (również innych branż i dziedzin). Relacje te powinny być kształtowane poprzez:

- 1) dokonanie klasyfikacji zagrożeń dla lasów i określenie zasad ustalania progów odporności na najważniejsze grupy tych zagrożeń,

- 2) dokonanie klasyfikacji funkcji lasów oraz waloryzacji obszarów leśnych, z określeniem w sposób mierzalny dóbr i korzyści, które można w ramach określonej funkcji uzyskać,
- 3) określenie celów i zasad oddziaływania na lasy oraz wynikających z nich zadań i obowiązków podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów, a także ich powiązanie z jednej strony ze stanem lasów i grupami zagrożeń dla lasów (celem przeciwdziałania tym oddziaływaniom lub neutralizowania skutków zagrożeń), a z drugiej z osiągnięciem poziomu wypełniania przez lasy poszczególnych funkcji,
- 4) określenie zasad ustalania standardów jakości lasów, uwzględniających: poziomy wypełniania poszczególnych funkcji lasów, progi odporności na grupy najważniejszych zagrożeń dla lasów, zasady korzystania z poszczególnych funkcji lasów oraz zadania i obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów związane z osiągnięciem i utrzymaniem jakości lasów na poziomie określonym w standardzie.

Dla poprawy stanu lasów, przeciwdziałania zagrożeniom dla lasów i osiągnięcia oczekiwanego poziomu zaspokojenia wielostronnych funkcji lasów oraz poprawy skuteczności działania w wypełnianiu roli państwa, zasadne jest rozważenie następujących najważniejszych kierunków szczególnych zmian w prawie leśnym:

- 1) uzupełnienie definicji niektórych ważnych pojęć, takich m.in. jak: *ochrona lasów*, *zagrożenie dla lasów*, *funkcje lasów*, *standard jakości lasów* oraz *zrównoważony rozwój* (w odniesieniu do lasów),
- 2) stworzenie warunków finansowych, motywujących do zwiększenia lesistości kraju oraz zmniejszenia zagrożeń dla lasów i środowiska leśnego (w szczególności antropogenicznych),
- 3) określenie i skonkretyzowanie roli lasów (zwłaszcza zwiększania lesistości) w poprawie klimatu, w tym w bilansie węglowym,
- 4) oparcie oddziaływania na lasy na dwóch podstawowych kierunkach oddziaływań, tj. ochronie lasów i gospodarce leśnej oraz uzupełnienie i bardziej precyzyjne określenie wynikających z nich zadań i obowiązków podmiotów odpowiedzialnych za stan lasów, a także uprawnień organów państwowych sprawujących nadzór w tym zakresie (uwzględniających konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju),
- 5) ustabilizowanie w zasadach prawa finansowego państwa ustawowej zasady prowadzenia działalności Lasów Państwowych na zasadzie samodzielności finansowej,

- 6) określenie zasad korzystania z poszczególnych funkcji lasów, w tym m.in. precyzyjne określenie zasad ochrony i zagospodarowania obszarów leśnych o szczególnych walorach przyrodniczych (np.: fragmentów Puszczy Białowieskiej) oraz doprecyzowanie zasad pozyskania i sprzedaży drewna,
- 7) uruchomienie wszystkich potencjalnych źródeł finansowania ochrony lasów i gospodarki leśnej, w powiązaniu z wypełnianiem przez lasy wielostronnych funkcji<sup>9</sup>,
- 8) określenie zakresu i zasad finansowania przez państwo zadań Lasów Państwowych poza zadaniami związanymi z ochroną lasów i gospodarką leśną,
- 9) doprecyzowanie relacji prawnych ochrony lasów i gospodarki leśnej z ochroną przyrody i środowiska przyrodniczego oraz zagospodarowaniem przestrzennym i gospodarką gruntami<sup>10</sup>.

Zasadne jest rozważenie koncepcji przyjęcia jednej ustawy pod nazwą *ustawa Prawo leśne*, wzorem rozwiązań prawnych dotyczących ochrony innych zasobów środowiska przyrodniczego (ustawa Prawo wodne, ustawa Prawo geologiczne i górnicze). Takie rozwiązanie powinno zapewnić zwartość i przejrzystość prawa, umożliwić zmniejszenie liczby przepisów prawnych, w tym delegacji ustawowych oraz przyczynić się do wyeliminowania wielu luk prawnych, krzyżowania się przepisów prawnych i licznych nieprawidłowości legislacyjnych.

---

<sup>9</sup> Można rozważyć przyjęcie, wzorując się na zasadach zawartych w ustawie Prawo ochrony środowiska, trzy sposoby korzystania z poszczególnych funkcji lasów, tj. powszechne, zwykłe i szczególne. Wówczas powszechne korzystanie z lasów powinno przysługiwać z mocy prawa leśnego każdemu i powinno obejmować korzystanie z lasów dla potrzeb osobistych (bez zezwolenia i nieodpłatnie), zwykłe korzystanie z lasów (wykraczające poza korzystanie powszechne) powinno przysługiwać posiadaczom lasów w stosunku do lasów pozostających w ich posiadaniu. Szczególne korzystanie lasów powinno dotyczyć podmiotów korzystających ze środowiska leśnego w zakresie wykraczającym poza korzystanie powszechne i zwykłe (w rozumieniu Prawa ochrony środowiska i prawa leśnego) i powinno obywać się za zezwoleniem określającym zakres oraz warunki tego korzystania (w tym, w odpowiednim zakresie, odpłatność).

<sup>10</sup> Ustawa Prawo ochrony środowiska określa tylko, że *ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych; szczególne zasady ochrony lasów określają przepisy ustawy o lasach*.

Ponadto należy zachować stabilność prawa leśnego i nie dopuszczać do cząstkowych (wrywkowych) jego zmian, nie uwzględniających najczęściej złożoności oraz specyfiki problematyki ochrony lasów i gospodarki leśnej.

**Abstract:** The forestry law being In force in Poland for 25 years performs its role well. The necessity of amendments and supplement is a consequence of growing importance of forests in both the economy and the natural environment including climate protection. The article presents main goals and scope of suggested amendments in forestry law as well as directions of those amendments including the function of law. The basis of considerations was the analysis of the state of forests and the degree of fulfillment of versatile functions of forests as well as evaluation of the role of state authorities in observance of the constitutional rule of sustainable development.