



Materiały szóstego panelu ekspertów
w ramach prac nad
Narodowym Programem Leśnym

ORGANIZACJA

**Wizja leśnictwa w Polsce.
Wizja i misja organizacji gospodarczej
PGL Lasy Państwowe**

Sękocin Stary, 18 listopada 2014 roku

redakcja naukowa
dr Krzysztof Jodłowski i prof. dr hab. Kazimierz Rykowski



Materiały szóstego panelu ekspertów
w ramach prac nad
Narodowym Programem Leśnym

ORGANIZACJA

**Wizja leśnictwa w Polsce.
Wizja i misja organizacji gospodarczej
PGL Lasy Państwowe**

Sękocin Stary, 18 listopada 2014 roku

redakcja naukowa
dr Krzysztof Jodłowski i prof. dr hab. Kazimierz Rykowski

Prace nad Narodowym Programem Leśnym sfinansowała
Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych
w ramach projektu „Program Rozwoju Leśnictwa” (BLP-393)

Redakcja językowa: *Antonina Arkuszevska*

Korekta: *Magdalena Stasiak*

Projekt graficzny: *Ewa Moczarska*

Copyright © by Instytut Badawczy Leśnictwa 2015

ISBN 978-83-62830-46-6

Nakład: 700 egzemplarzy

Instytut Badawczy Leśnictwa

Sękocin Stary, ul. Braci Leśnej 3, 05-090 Raszyn
tel. +48 22 7150300, fax +48 22 7200397
www.ibles.pl

Skład i łamanie: *Ewa Moczarska*

Druk i oprawa: Proprint Usługi Poligraficzne,
e-mail: biuro@proprint.biz.pl, tel. 22 7119991

Spis treści

7 SESJA 1

- 9 Jasno wyznaczone priorytety i mobilizacja do wprowadzania zmian,
czyli strategia PGL Lasy Państwowe na lata 2014–2030

Leszek BANACH – Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych
w Zielonej Górze

Mariusz BŁASIAK – Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa

- 19 Zarządzanie lasami w prawie polskim, czeskim i słowackim

prof. dr hab. Wojciech RADECKI, dr hab. Adam HABUDA, prof. INP PAN
– Instytut Nauk Prawnych PAN we Wrocławiu, Zakład Zagadnień Prawnych
Kształtowania i Ochrony Środowiska

- 39 Identyfikacja formalnoprawna i organizacyjna Lasów Państwowych

dr inż. Konrad TOMASZEWSKI – Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy Lasów
Państwowych w Bedoniu, Zespół ds. Prognoz, Standaryzacji i Ocen

- 70 „Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe
na lata 2014–2030” – na tle potrzeb i oczekiwań społecznych (tezy)

Hubert IZDEBSKI, prof. zwyczaj. UW, radca prawny, adwokat – Uniwersytet
Warszawski, Wydział Prawa i Administracji

73 SESJA 2

- 75 Przegląd europejskich systemów zarządzania lasami publicznymi

prof. dr hab. Lech PŁOTKOWSKI – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego,
Wydział Leśny, Warszawa

- 91 Struktura zarządzania i nadzoru nad lasami w Polsce: lasy państwowe,
las prywatne, samorządowe, miejskie, inne; poziomy kompetencji, procesy
decyzyjne, odpowiedzialność, współpraca

dr Marek GESZPRYCH – Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa
w Warszawie

- 109 Struktura przestrzenna zarządzania lasami państwowymi; znaczenie obszarów
funkcjonalnych (LKP) i powiązanie z obszarami funkcjonalnymi w programie
„Polska 2030” na przykładzie RDLP w Gdańsku

Jerzy FIJAS – Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Gdańsku

- 116 Sposoby i zakres powszechnego korzystania z lasów

prof. dr hab. Bartosz RAKOCZY, prof. UKW w Bydgoszczy, radca prawny
– Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Katedra Prawa Ochrony Środowiska,
Toruń

- 124 Współpraca PGLLP z samorządem i administracją państwową na przykładach RDLP w Olsztynie
Małgorzata BŁYSKUN – Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie
Robert KRAWCZYK – Nadleśnictwo Wielbark
- 131 Formy społecznego nadzoru nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe – obszary konfliktów i współpracy
dr hab. Lech PŁOTKOWSKI, prof. SGGW – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Leśny, Warszawa
- 144 Formy społecznego nadzoru nad PGLLP – stan prawny
Przemysław CŹWIEK – Towarzystwo Przyjaciół Lasu, Warszawa
- 155 **SESJA 3**
- 157 Przegląd i analiza systemów sprzedaży drewna w wybranych krajach europejskich
dr hab. Krzysztof ADAMOWICZ – Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Ekonomiki Leśnictwa
- 171 Wybrane problemy integracji w sektorze leśno-drzewnym
dr hab. Władysław STRYKOWSKI, prof. ITD – Instytut Technologii Drewna, Poznań
- 190 Dylematy współpracy leśnictwa i przemysłu drzewnego, z historycznym podtekstem
Waldemar P. SIERADZKI – Nadleśnictwo Krynki, RDLP w Białymstoku
- 197 Analiza zależności wzajemnych pomiędzy budżetem a PGL Lasy Państwowe
dr hab. Kamilla MARCHEWKA-BARTKOWIAK, prof. nadzw. – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
- 209 **SESJA 4**
- 211 Ewolucja wizji gospodarki leśnej oraz misji PGL Lasy Państwowe w historii; wyzwania przyszłości
dr inż. Janusz DAWIDZIUK, dr inż. Stanisław ZAJĄCZKOWSKI – Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, Sękocin Stary
- 237 Przyszłość lasów i leśnictwa według „wizji” Polskiego Towarzystwa Leśnego
prof. dr hab. Andrzej GRZYWACZ – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa
- 247 Wizja polskiego leśnictwa w XXI wieku – misja Lasów Państwowych z punktu widzenia organizacji i instytucji pozarządowych
dr Janusz KORBEL – Towarzystwo Ochrony Krajobrazu w Hajnówce

-
- 260 Wizja polskiego leśnictwa w XXI wieku – misja PGL Lasy Państwowe
prof. dr hab. Piotr PASCHALIS-JAKUBOWICZ – Szkoła Główna
Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Leśny, Warszawa
- 270 Wspólne cele a różne możliwości gospodarki w lasach państwowych i prywatnych?
mgr Władysław PĘDZIWIATR – Polski Związek Zrzeszeń Leśnych, Sękocin
Stary
- 276 Lasy Państwowe – firma czy instytucja publiczna?
Adam WAJRAK, dziennikarz
- 281 **Podsumowania i rekomendacje**
- 313 **Aneksy**
- 315 Sprawozdanie z organizacji i przebiegu panelu ORGANIZACJA
- 316 Nasi Eksperci
- 326 Lista uczestników

SESJA 1

Jasno wyznaczone priorytety i mobilizacja do wprowadzania zmian, czyli strategia PGL Lasy Państwowe na lata 2014–2030

Leszek BANACH*, Mariusz BŁASIAK**

* Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze,

** Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa

Dlaczego Lasom Państwowym potrzebna jest strategia?

PGL Lasy Państwowe, jako zarządca blisko 80% lasów w Polsce, musi w swym działaniu równoważyć oczekiwania różnych grup społecznych i gospodarczych, wynikające z wielu różnych i w praktyce często przeciwstawnych funkcji, jakie pełnią lasy, w tym:

- ekologicznych (przyrodniczych) – związanych z zachowaniem zasobów roślin i zwierząt, ich stabilności i różnorodności, redukcją CO₂ oraz ochroną zasobów wody i gleby,
- społecznych – związanych z możliwością obcowania z naturą, spędzania wolnego czasu, uprawiania sportu i turystyki oraz zbierania produktów lasu do wykorzystania na codzienne potrzeby,
- gospodarczych – związanych z dostarczaniem surowca drzewnego dla potrzeb przemysłu i konsumpcji oraz tworzeniem rynku pracy w ramach lokalnych społeczności.

Lasy Państwowe muszą finansować te działania z wpływów finansowych uzyskiwanych z działalności w ramach samodzielnie prowadzonej gospodarki leśnej. Wypełnianie tych oczekiwań wymaga od Lasów Państwowych ciągłego doskonalenia procesów i organizacji, bycia organizacją profesjonalistów, organizacją nowoczesną, dobrze zarządzaną i efektywną ekonomicznie.

Sprostanie tym potrzebom wymaga wyraźnego określenia, nazwania priorytetów w działalności Lasów Państwowych. Niezbędne jest określenie kluczowych działań w gospodarce leśnej, zarządzaniu organizacją, zarządzaniu zasobami ludzkimi oraz zarządzaniu finansami, które zapewnią nam wypełnianie tych oczekiwań, i to w długim okresie, niezależnie od koniunktury na rynku drewna, którego sprzedaż stanowi główne źródło przychodów. Dzięki sformułowanej strategii jasno wyznaczamy swoją misję, komunikujemy interesariuszom, czego mogą od nas oczekiwać, do czego zobowiązujemy się w swojej działalności. Naszym pracownikom wyraźnie wskazujemy priorytety,

sprawy, na których muszą koncentrować się w swojej codziennej pracy. Definiujemy działania i mechanizmy, które zapewnią nam zdolność do samofinansowania realizacji stawianych przed nami zadań w długim okresie, do roku 2030. W ten sposób, jako organizacja zarządzająca lasami skarbu państwa, wpisujemy się również w budowany obecnie Narodowy Program Leśny.

Opracowaliśmy i wdrażamy strategię Lasów Państwowych na lata 2014–2030 składającą się z następujących komponentów:

- misji,
- wizji,
- mapy strategii, obejmującej cele strategiczne, zdefiniowane w ramach wiodących tematów strategii,
- wartości,
- mierników i projektów strategicznych.

Misja Lasów Państwowych, czyli nasza tożsamość

Pierwszym pytaniem, jakie zadaliśmy sobie rozpoczynając prace nad strategią, było pytanie o sens istnienia, główny cel funkcjonowania Lasów Państwowych. Zastanawialiśmy się, na czyje oczekiwania musimy odpowiadać, dla kogo istniejemy, jakie korzyści, produkty i usługi musimy dostarczać.

Głównym wyznacznikiem dla nas były zapisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, które nakładają na Lasy Państwowe obowiązek prowadzenia gospodarki leśnej w lasach będących własnością skarbu państwa w sposób zapewniający trwałe zrównoważenie wszystkich istotnych funkcji lasu: ekologicznej, społecznej i produkcyjnej. W myśl ustawy oznacza to konieczność kształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i w tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysoką produkcyjność oraz potencjał regeneracyjny, żywotność i zdolność do wypełniania obecnie i w przyszłości wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji lasów na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów (art. 6, ust. 1 pkt 1a).

Wypełniając te funkcje, musimy odpowiadać na oczekiwania wielu różnych interesariuszy, tzn.:

- społeczeństwa – w zakresie zachowania zasobów leśnych dla następnych pokoleń, zapewnienia zdrowego środowiska do życia poprzez wiązanie CO₂, ochronę zasobów wody i gleby oraz zachowanie środowiska dla rozwoju roślin i zwierząt, zapewnienia możliwości obcowania z naturą, miejsca do spędzania wolnego czasu, uprawiania sportu i turystyki, zapewnienia ochrony zabytków kultury i przyrody oraz produktów lasu do wykorzystania na codzienne potrzeby,
- samorządów i społeczności lokalnych – w zakresie wpływów podatków i opłat lokalnych, kreowania miejsc pracy i lokalnego rozwoju gospodarczego, uczestniczenia w przedsięwzięciach inwestycyjnych w zakresie rozwoju infrastruktury,
- organizacji i organów ochrony przyrody i środowiska – w zakresie zapewnienia ochrony zagrożonych gatunków roślin i zwierząt,

- przemysłu – w zakresie dostarczania surowca drzewnego oraz produktów ubocznych gospodarki leśnej w ilości, jakości i cenach odpowiadających jego potrzebom technologicznym i ekonomicznym.

Spełnienie tak zdefiniowanych oczekiwań poprzez odpowiedzialnie, profesjonalnie i otwarcie realizowane działania znalazło swój wyraz w określeniu przez nas misji następująco:

MISJA PGL Lasy Państwowe

PGL Lasy Państwowe, działając w sposób odpowiedzialny, profesjonalny i otwarty, gospodaruje wspólnym dobrem, jakim są lasy, gwarantując ich trwałość, powiększanie i ochronę zasobów przyrodniczych oraz realizację funkcji lasów, zgodnych z oczekiwaniami społeczeństwa i potrzebami gospodarki.

NASZA WIZJA, CZYLI JAKĄ ORGANIZACJĄ CHCEMY BYĆ W 2030 ROKU

Postawienie przed Lasami Państwowymi tak ambitnej misji, bo wymagającej jednoczesnego zaspokojenia różnorodnych, w praktyce często sprzecznych, oczekiwań, zrodziło kolejne pytanie o warunki organizacyjne i formalnoprawne, których spełnienie zapewni jej realizację. Stwierdziliśmy, że skuteczna realizacja zadań wynikających z misji będzie możliwa przy zachowaniu przez Lasy Państwowe do 2030 roku:

- statusu podmiotu państwowego, dla zapewnienia dbałości o lasy, które są dobrem narodowym,
- funkcjonowania samodzielnie w oparciu o zasadę samofinansowania, dla zdolności do długookresowej realizacji zadań niezależnie od koniunktury na rynku drewna i bieżącej sytuacji budżetu państwa,
- działania w oparciu o trójszczeblową strukturę organizacyjną, dla sprawnego zarządzania dużą, rozproszoną terytorialnie organizacją.

WIZJA funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w 2030 roku

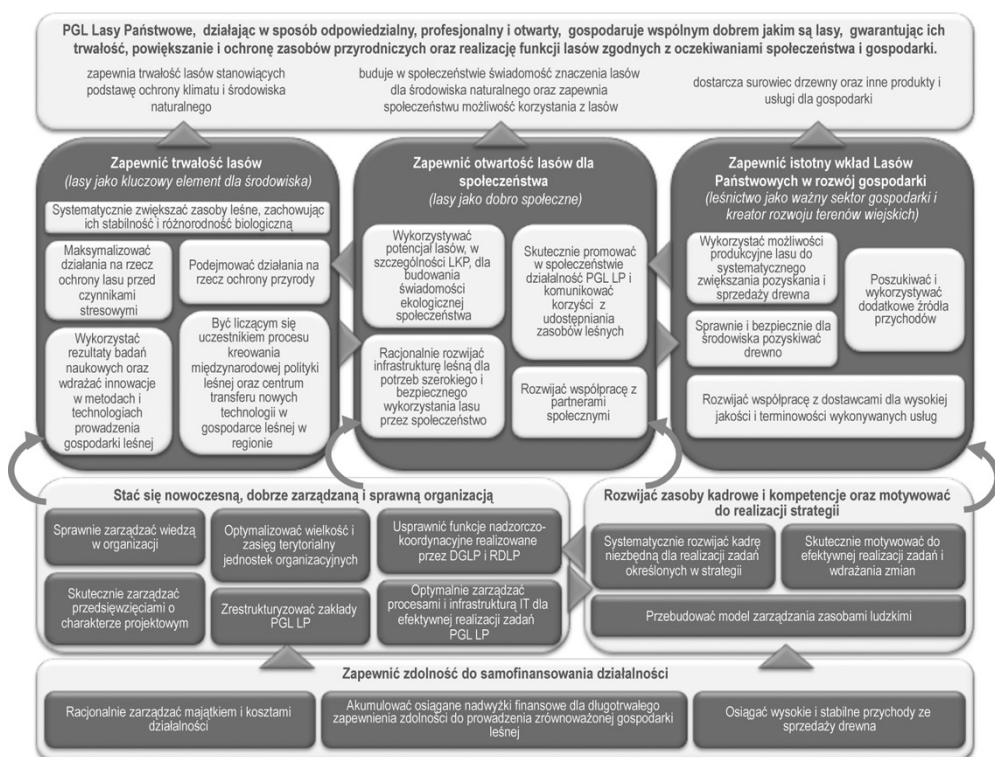
Samodzielne i samofinansujące się gospodarstwo państwowe, działające w sposób odpowiedzialny, profesjonalny i otwarty w oparciu o trójszczeblową strukturę organizacyjną, prowadzące zrównoważoną gospodarkę w lasach będących własnością skarbu państwa.

Główne tematy i cele strategii

Misję i wizję Lasów Państwowych przełożyliśmy na zestaw logicznie uporządkowanych celów, tworzący swoistą mapę drogową (ryc. 1), wskazującą, w jaki sposób będziemy tę misję wypełniać w naszych działaniach.

Zdefiniowaliśmy wiodące tematy naszej strategii i ułożyliśmy je w ciąg czterech perspektyw, odzwierciedlających logikę działania naszej organizacji:

- perspektywa interesariusza, w której zdefiniowaliśmy wartości dostarczane przez Lasy Państwowe interesariuszom w ramach prowadzonej trwale zrównoważonej gospodarki leśnej,
- perspektywa procesów wewnętrznych, w której zdefiniowaliśmy cele Lasów Państwowych niezbędne dla realizacji funkcji ekologicznych, społecznych i produkcyjnych prowadzonej gospodarki leśnej,
- perspektywa uczenia się i rozwoju, w której zdefiniowaliśmy cele dotyczące sprawnego funkcjonowania organizacji oraz rozwoju i motywowania zasobów kadrowych Lasów Państwowych,
- perspektywa finansów, w której zdefiniowaliśmy cele niezbędne dla priorytetowego dla strategii zapewnienia zdolności Lasów Państwowych dla samofinansowania realizowanych zadań.



Ryc. 1. Główne elementy strategii PGL Lasy Państwowe

Wychodząc od misji, w pierwszej kolejności zdefiniowaliśmy wartości, które Lasy Państwowe dostarczają interesariuszom w ramach realizacji trzech głównych funkcji zrównoważonej gospodarki leśnej: ekologicznej, społecznej i gospodarczej lasów, mianowicie:

- zapewnienie trwałości lasów, stanowiących podstawę ochrony klimatu i środowiska naturalnego (funkcja ekologiczna),
- kreowanie miejsc pracy, budowanie w społeczeństwie świadomości znaczenia lasów dla środowiska naturalnego oraz zapewnianie społeczeństwu możliwość korzystania z lasów (funkcja społeczna),
- zapewnianie surowca drzewnego oraz innych produktów i usług dla gospodarki (funkcja produkcyjna).

Z tak zdefiniowanych wartości wynikają priorytety i konkretne cele do realizacji w ramach prowadzonej przez nas gospodarki leśnej:

- zapewnienie trwałości lasów (lasy jako kluczowy element dla środowiska),
- zapewnienie otwartości lasów dla społeczeństwa (lasy jako dobro społeczne),
- zapewnienie istotnego wkładu lasów w rozwój gospodarki (lasy jako ważny sektor gospodarki i kreator rozwoju terenów wiejskich).

Dla zapewnienia trwałości lasów zamierzamy:

- systematycznie zwiększać zasoby leśne, zachowując ich stabilność i różnorodność biologiczną, poprzez weryfikację zasad prowadzonej przebudowy lasów, stymulowanie przyrostu przez zabiegi hodowlane, gospodarowanie na terenach nieleśnych w celu zachowania różnorodności biologicznej, prowadzenie monitoringu biologicznego lasu, systematyczne przeprowadzanie wielkoobszarowej inwentaryzacji lasów oraz prowadzenie gospodarki łowieckiej w OHZ LP we współpracy z PZŁ, zapewniającej zachowanie populacji i różnorodności biologicznej zwierzyny łownej przy jednoczesnym zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego,
- maksymalizować działania na rzecz ochrony lasu przed czynnikami stresowymi, poprzez stosowanie i doskonalenie metod oraz systemów zapewniających skuteczną ochronę przed czynnikami biotycznymi i pożarami, a w przypadku wystąpienia zjawisk klęskowych – sprawne usuwanie ich skutków,
- podejmować działania na rzecz ochrony przyrody, w tym programy mające na celu ochronę zagrożonych gatunków roślin i zwierząt oraz otwartą współpracę i realizację wspólnych przedsięwzięć z organami i organizacjami powołanymi do ochrony przyrody,
- wykorzystać rezultaty badań naukowych oraz wdrażać innowacyjne metody i technologie prowadzenia gospodarki leśnej, w szczególności zlecać placówkom naukowym, finansować i wspierać badania mające użyteczny i praktyczny charakter dla realizacji zadań w zakresie gospodarki leśnej i leśnictwa, skutecznie wdrażać wyniki prac naukowych w praktyce, poszukiwać innowacyjnych rozwiązań w zakresie metod i technologii prowadzenia gospodarki leśnej i skutecznie transferować je na grunt swojej działalności, eksperymentować i testować rozwiązania oraz dzielić się wiedzą na ich temat w organizacji oraz wykorzystać LKP dla rozwijania i promocji nowych technologii w leśnictwie,

- być liczącym się uczestnikiem procesu kreowania międzynarodowej polityki leśnej, aktywnie uczestnicząc w pracach organów i organizacji międzynarodowych tworzących politykę leśną oraz intensywnie promując polski model i polskie doświadczenia gospodarki leśnej na arenie międzynarodowej, a także centrum transferu nowych technologii w gospodarce leśnej w regionie w ramach wspólnych projektów i przedsięwzięć realizowanych z innymi państwami.

W ramach zapewniania otwartości lasów dla społeczeństwa chcemy:

- wykorzystywać potencjał lasów, a zwłaszcza leśnych kompleksów promocyjnych, dla budowania świadomości ekologicznej społeczeństwa, poprzez prowadzenie wysokiej jakości edukacji przyrodniczo-leśnej we współpracy z sektorem edukacyjnym i społecznościami lokalnymi,
- skutecznie promować w społeczeństwie działalność PGL Lasy Państwowe i uświadamiać korzyści z udostępniania zasobów leśnych,
- racjonalnie rozwijać infrastrukturę leśną umożliwiając wszechstronne i bezpieczne korzystanie lasu przez społeczeństwo, dostosowując rozmieszczenie obiektów, ich standard oraz nakłady ponoszone na ich budowę i utrzymanie do oczekiwań społecznych i faktycznego stopnia ich wykorzystania przez społeczeństwo,
- rozwijać współpracę z partnerami społecznymi w zakresie projektowania i wdrażania działań związanych z lokalnym rozwojem oraz w zakresie działań podejmowanych przez nadleśnictwa.

Prowadzona przez nas działalność w zakresie produkcyjnych funkcji lasów będzie koncentrowała się na:

- wykorzystywaniu możliwości produkcyjnych lasu, które według naszych prognoz wzrosną, systematycznym zwiększaniu podaży drewna, ale z jednoczesnym zachowaniem dalszego wzrostu zasobów leśnych,
- sprawnym i bezpiecznym dla środowiska pozyskiwaniu drewna, poprzez poszukiwanie i wdrażanie metod, technologii i rozwiązań organizacyjnych zapewniających zwiększanie sprawności i jednoczesne obniżanie kosztów całego procesu pozyskania, w szczególności doskonalenie metod i standardów sortymentacji i odbioru drewna, dalszy wzrost mechanizacji procesu pozyskania oraz wdrażanie optymalnych rozwiązań w zakresie logistyki wywozu drewna, w tym inwestowanie w infrastrukturę drogową,
- poszukiwaniu i wykorzystywaniu dodatkowych źródeł przychodów, szczególnie w zakresie efektywniejszego wykorzystania gruntów innych niż leśne, m.in. na cele związane z rozwojem komercyjnej działalności w zakresie turystyki i z rozwojem energetyki odnawialnej, w zakresie urynkowienia stawek dzierżaw gruntów innych niż leśne, wykorzystania złóż zasobów kopalin położonych na gruntach zarządzanych przez Lasy Państwowe do uzyskania dodatkowych przychodów oraz rozwoju działalności łowieckiej i sprzedaży dziczyzny,
- rozwijaniu współpracy z dostawcami w celu zapewnienia sobie wysokiej jakości i terminowości wykonywanych usług, m.in. poprzez wdrożenie standardów usług leśnych oraz zasad i procedur certyfikowania przedsiębiorców leśnych oraz podejmowanie stałej, wieloletniej współpracy ze sprawdzonymi przedsiębiorcami leśnymi.

Realizacja tak postawionych celów w ramach gospodarki leśnej będzie wymagała od nas sprawności organizacyjnej, dobrego zarządzania, wykorzystywania nowoczesnych metod i narzędzi oraz efektywności ekonomicznej. Planujemy transformację procesów, struktur i narzędzi zarządzania, zarówno w celu poprawy jakości i sprawności zarządzania, jak i racjonalizacji struktur i kosztów funkcjonowania organizacji Lasów Państwowych. Zamierzamy w tym zakresie zwłaszcza:

- sprawnie zarządzać wiedzą w organizacji, zbierać dobre pomysły i doświadczenia i dzielić się nimi, tworząc odpowiednie procedury i sprzyjającą temu kulturę organizacyjną,
- skutecznie zarządzać przedsięwzięciami o charakterze projektowym, wdrażając dobre praktyki stosowane przez inne organizacje,
- optymalizować wielkość i zasięg terytorialny jednostek organizacyjnych, dostosowując przede wszystkim zasięg terytorialny i zasoby kadrowe nadleśnictw do trudności warunków gospodarowania, w których funkcjonują,
- zrestrukturyzować zakłady PGLLP, dostosowując model działania i liczbę zakładów o zasięgu krajowym i regionalnym z jednej strony do potrzeb Lasów Państwowych, a z drugiej – do możliwości ich racjonalnego działania pod względem efektywności ekonomicznej,
- usprawnić funkcje nadzorczo-koordynacyjne realizowane przez DGLP i regionalne dyrekcje LP, szczególnie doskonaląc procesy kontroli wewnętrznej oraz funkcje pełnione przez regionalne dyrekcje Lasów Państwowych jako koordynatora zadań realizowanych przez nadleśnictwa,
- optymalnie zarządzać procesami i infrastrukturą IT w celu efektywnej realizacji zadań, zapewniając wysoki poziom wsparcia informatycznego dla wszystkich realizowanych procesów, wykorzystując nowoczesne technologie przy jednocześnie możliwie niskich kosztach wprowadzania tych technologii i niskich nakładach inwestycyjnych.

Drugim filarem realizacji zdefiniowanych przez nas celów będzie kompetentny i dobrze zmotywowany zespół pracowników Lasów Państwowych. Ambitne cele stawiane przed pracownikami Lasów Państwowych oraz zakładane w strategii zmiany będą wymagały stałego podnoszenia wiedzy i umiejętności, zwłaszcza w obszarach kluczowych dla realizacji strategii oraz skutecznego mobilizowania pracowników do wdrażania zmian i stałego podnoszenia efektywności wykonywanych przez nich zadań. Zamierzamy przebudować procesy i struktury zarządzania zasobami ludzkimi, tworząc rozwiązania, które pozwolą nam:

- systematycznie rozwijać kadrę niezbędną dla realizacji zadań określonych w strategii, jasno definiując wymagania dotyczące kompetencji pracowników, dostosowane do tych wymagań programy rozwoju zawodowego oraz ścieżki kariery,
- skutecznie motywować do efektywnej realizacji zadań i wdrażania zmian, poprzez nagradzanie pracowników za innowacyjność i osiągnięcia oraz premiowanie za wysoką efektywność realizacji powierzanych im zadań,
- przebudować model zarządzania zasobami ludzkimi, wdrażając procesy i struktury zapewniające bardzo wysoki poziom obsługi kadrowej pracowników i wsparcia kadry kierowniczej wszystkich jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.

Systematycznie rosną koszty naszego funkcjonowania. Jednocześnie w długim okresie trudno spodziewać się dalszego wzrostu cen drewna i możliwe są naturalne wa-

hania koniunktury, czego doświadczyliśmy już w minionych latach. W związku z tym czekają nas poważne wyzwania związane z zachowaniem długoterminowej zdolności do samofinansowania działalności. W ramach realizacji strategii zamierzamy tworzyć fundamenty dla niej, prowadząc racjonalną politykę finansową, zapewniającą długofalowe równoważenie ponoszonych kosztów i nakładów inwestycyjnych z przychodami osiąganymi ze sprzedaży drewna, oraz poszukując dodatkowych źródeł przychodów. Nasze działania będą koncentrować się na:

- osiągnięciu wysokich i stabilnych przychodów ze sprzedaży drewna, w wyniku wykorzystania rosnących możliwości pozyskania drewna oraz stałego doskonalenia systemu sprzedaży drewna i współpracy z sektorem drzewnym,
- racjonalnym zarządzaniu majątkiem i kosztami działalności, poprzez dostosowanie działalności edukacyjnej i turystycznej do zapotrzebowania na nie, optymalizację wielkości nadleśnictw, restrukturyzację zakładów, wzrost efektywności procesów związanych z pozyskaniem drewna, większe powiązanie wysokości wynagrodzeń z realizowanymi przez pracowników zadaniami i efektywnością ich wykonania, ukierunkowanie nakładów inwestycyjnych na potrzeby związane ze sprawnym prowadzeniem gospodarki leśnej oraz wykorzystanie gruntów i obiektów do czerpania dodatkowych przychodów zapewniających częściowe finansowanie kosztów działalności,
- kumulowaniu osiągniętych nadwyżek finansowych w ramach funduszu stabilizacji dla długotrwałego zapewnienia zdolności do prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej, poprzez skorelowanie wysokości nakładów inwestycyjnych oraz skorelowanie wysokości odpisów na fundusz leśny i mechanizmu wyrównywania niedoborów finansowych z długookresowym planowaniem wyników ekonomicznych jednostek organizacyjnych.

Wartości, czyli nasz kod organizacyjny

Przekładając realizację strategii na język sportów zespołowych, można powiedzieć, że zwycięstwo w meczu zależy w dużej mierze od odpowiedniego ducha w drużynie, nastawienia zawodników do gry, wyznawania przez nich wspólnych wartości. W Lasach Państwowych ten system, swoisty kod wartości niezbędnych dla osiągnięcia sukcesu w realizacji strategii, określiliśmy jako zestaw trzech kluczowych cech naszego postępowania:

- 1) odpowiedzialności, czyli:
 - odpowiedzialności za dobro wspólne, jakim są zasoby leśne,
 - odpowiedzialności za rozwój sektora gospodarki opartego na drewnie i kreowanie rynku pracy w sektorze usług leśnych,
 - odpowiedzialności za pracowników PGL Lasy Państwowe;
- 2) profesjonalizmu, czyli:
 - rozwijania technologii i wdrażania innowacji w prowadzeniu gospodarki leśnej,
 - posiadania wysoko wykwalifikowanej kadry, systematycznie rozwijającej swe kompetencje,
 - sprawnych procesów zapewniających wysoką jakość, szybkość i racjonalne koszty podejmowanych działań;

3) otwartości, czyli:

- przejrzystych dla otoczenia procedur prowadzenia gospodarki leśnej,
- angażowania partnerów zewnętrznych w działania PGL Lasy Państwowe,
- skutecznego informowania społeczeństwa o podejmowanych działaniach.

Wartości te będziemy pielęgnować i wzmacniać wśród pracowników Lasów Państwowych, będą one przenikać wszystkie nasze działania, tworząc wspomnianego ducha niezbędnego dla skutecznego wdrożenia strategii.

Koncentracja i konsekwencja, czyli jak będziemy wdrażać strategię

Skuteczne wdrożenie strategii będzie od nas wymagało koncentracji na wyznaczonych w niej priorytetach oraz konsekwencji w działaniu. W związku z tym wdrożyliśmy procesy, na które składają się trzy elementy kluczowe dla wdrożenia strategii:

- dobór projektów niezbędnych dla osiągnięcia celów strategicznych i efektywne zarządzanie nimi,
- systematyczne monitorowanie postępów w realizacji strategii z wykorzystaniem odpowiednich mierników,
- koordynacja i wsparcie realizacji projektów i zadań niezbędnych dla wdrożenia strategii przez powołane i przygotowane do tego struktury organizacyjne.

Realizacja strategii będzie wymagała od nas podejmowania specjalnych przedsięwzięć ukierunkowanych na osiągnięcie konkretnych rezultatów w ramach gospodarki leśnej, znaczących w realizacji celów strategicznych, w zarządzaniu organizacją czy zasobami ludzkimi. W tej chwili zdefiniowaliśmy ponad trzydzieści takich projektów o zasięgu ogólnokrajowym, które będą kontynuowane lub zostaną uruchomione w najbliższych miesiącach. W trakcie realizacji celów strategii będą inicjowane i realizowane kolejne projekty, zarówno o zasięgu krajowym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Dla efektywnego zarządzania nimi wdrożyliśmy specjalne procedury zarządzania projektami, oparte na najlepszych praktykach stosowanych przez inne organizacje, obejmujące:

- procedury doboru portfela projektów optymalnego ze względu na realizację celów strategii (uwzględniającego zarówno zakładane rezultaty projektów, jak i nakłady niezbędne na ich realizację),
- procedury zarządzania projektami, począwszy od ich inicjowania i planowania, poprzez realizację, monitorowanie osiąganych rezultatów i zarządzanie ryzykiem, do rozliczenia osiągniętych rezultatów i dzielenia się uzyskanymi doświadczeniami,
- procedury monitorowania i przeglądów stanu realizowanych projektów, ich aktualizacji i podejmowania działań naprawczych.

Zarządzanie projektami zapewni nam koncentrację działań na realizacji rzeczywistych celów określonych w strategii.

William Edwards Deming, amerykański naukowiec, sformułował zasadę, że nie można zarządzać czymś, czego nie można zmierzyć. Przełożyliśmy tę zasadę na nasz proces wdrażania strategii, definiując dla każdego celu strategicznego miernik lub mierniki (parametry ekonomiczne lub techniczne), za pomocą których będziemy systematycznie

oceniać stopień realizacji naszej strategii. Mierniki te mają różnorodny charakter, wynikający z istoty poszczególnych celów strategicznych. Wyzaczyliśmy dla nich pożądane wartości, których osiągnięcie będziemy systematycznie sprawdzać. Analizowanie ewentualnych odchyłeń pozwoli nam na dobór działań optymalnych dla osiągnięcia celów strategicznych. Z pewnością będziemy je zmieniać w trakcie realizacji strategii, dostosowując do zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych.

Jesteśmy bardzo dużą i rozproszoną terytorialnie organizacją. Trudno byłoby oprzeć realizację strategii wyłącznie na wprowadzonych procedurach oraz działaniach podejmowanych przez poszczególnych pracowników Lasów Państwowych. Wymagają one ciągłego wsparcia i koordynacji przez osoby odpowiednio do tego przygotowane i zapewniające spójność realizowanych zadań w całej organizacji. W Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych został powołany pion zastępcy dyrektora generalnego Lasów Państwowych ds. strategii, organizacji i rozwoju, a w jego ramach wyspecjalizowane stanowisko ds. strategii, którego zadaniem jest zarządzanie portfelem projektów strategicznych, monitorowanie realizacji strategii oraz koordynacja i doskonalenie procesu wdrażania strategii w całych Lasach Państwowych. W regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych zostali powołani koordynatorzy ds. strategii, których zadaniem jest bieżące wspieranie pracowników nadleśnictw i biur regionalnych dyrekcji w inicjowaniu i realizacji projektów i działań niezbędnych dla osiągania naszych celów oraz ich monitorowanie i koordynacja. Systematycznie informujemy o strategii i rezultatach jej wdrażania oraz podnosimy kompetencje naszych pracowników w zakresie zarządzania projektami i efektywnością procesów.

Zamiast podsumowania – strategia Lasów Państwowych jako proces

Sposób, w jaki sformułowaliśmy naszą strategię, oraz sposób jej wdrażania czynią strategię Lasów Państwowych procesem:

- ciągłego odczytywania i analizowania oczekiwań i potrzeb wszystkich interesariuszy,
- podejmowania działań w ramach gospodarki leśnej koniecznych dla skutecznego i efektywnego spełniania tych oczekiwań,
- doskonalenia działań i organizacji, w ramach których realizujemy nasze zadania,
- podnoszenia kompetencji i budowania zaangażowania pracowników zdolnych do sprostania zadaniom wynikającym z oczekiwań otoczenia,
- ciągłego adaptowania działań i zasobów do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych funkcjonowania organizacji.

Dzięki niemu w pełni będziemy realizować naszą misję. Będziemy stawać się coraz bardziej organizacją odpowiedzialną, profesjonalną i otwartą na wymagania ekologiczne, społeczne i gospodarcze, którym musimy sprostać. Strategia i jej realizacja staną się codzienną sprawą każdego pracownika Lasów Państwowych.

Zarządzanie lasami w prawie polskim, czeskim i słowackim

prof. dr hab. Wojciech RADECKI, dr hab. Adam HABUDA, prof. INP PAN

Instytut Nauk Prawnych PAN we Wrocławiu, Zakład Zagadnień Prawnych Kształtowania
i Ochrony Środowiska

Zarządzanie lasami w prawie polskim

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jako podmiot zarządzający lasami stanowiącymi własność skarbu państwa

Według art. 4 ust. 1 ustawy o lasach¹ lasami stanowiącymi własność skarbu państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Art. 32, otwierający rozdział 6 ustawy o lasach – poświęcony pozycji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – precyzuje, że Lasy Państwowe (to znaczy PGLLP) są państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, reprezentującą skarb państwa w zakresie zarządzanego mienia. W tym gronie uznajemy za zbędne dosłowne przytaczanie przepisów zawartych w rozdziale 6; poprzestaniemy na przypomnieniu jednostek organizacyjnych wchodzących w skład Lasów Państwowych; są to 1) Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, 2) regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, 3) nadleśnictwa, 4) inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Przedmiotem rozważań czynimy trzy kwestie o bezspornym, i co więcej, aktualnym znaczeniu praktycznym i teoretycznym. W szczególności chodzi nam o zbadanie następujących problemów.

Po pierwsze, jaki jest status prawny PGLLP i czy jest to forma prawna adekwatna, biorąc pod uwagę zadania stojące przed tym podmiotem.

Po drugie, jak z prawnego punktu widzenia należy kwalifikować pozycję poszczególnych podmiotów składających się na strukturę Lasów Państwowych.

Po trzecie, jakie relacje prawne zachodzą pomiędzy poszczególnymi podmiotami wchodzącymi w skład Lasów Państwowych.

¹ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t. jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1153.

W sprawie statusu prawnego PGL Lasy Państwowe

Konstrukcja jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej stanowi pewien wyłom w przyjętej przez prawo cywilne koncepcji podziału podmiotów prawa (podmioty prawa to jednostki uczestniczące w stosunkach cywilnoprawnych, do których należą przedmioty materialne i niematerialne, i którym przysługują względem tych przedmiotów przewidziane w systemie prawnym prawa) na osoby fizyczne, czyli jednostki ludzkie, oraz osoby prawne, to jest twory społeczne, którym prawo przyznaje podmiotowość prawną². Do stworzenia takiej konstrukcji zmusiło po prostu życie.

W doktrynie prawa gospodarczego podkreśla się, że część zadań państwa jest realizowana przez państwowe jednostki organizacyjne, które są wyposażone przez skarbu państwa jedynie w środki niezbędne do prowadzenia działalności, nie zaś w odrębną od skarbu państwa osobowość prawną. Biorąc udział w obrocie gospodarczym jednostki te występują jako jednostki skarbu państwa, który ponosi też odpowiedzialność za ich zobowiązania. Bywa tak, że działalność państwowych jednostek organizacyjnych nie-mających osobowości prawnej określona jest odrębną ustawą – tak jest właśnie w przypadku PGLLP³. Nie zmienia to jednak niczego w sprawie statusu prawnego tych jednostek – są one wyłącznie organami skarbu państwa, należy więc odrzucić wszelkie próby traktowania ich jako osób prawnych, czy nawet tak zwanych ułomnych osób prawnych. Uzasadnienie jest proste i przejrzyste: PGL Lasy Państwowe nie jest osobą prawną, bowiem w świetle prawa polskiego osobowość prawną ma skarbu państwa i inne jednostki organizacyjne, którym atrybut osobowości prawnej przyznają przepisy szczególne. Żaden przepis szczególnie nie nadaje Lasom Państwowym osobowości prawnej.

Lasów Państwowych nie należy też traktować jako tzw. ułomnych osób prawnych, czyli takich jednostek organizacyjnych, które choć nie są formalnie osobami prawnymi, to w obrocie posiadają atrybuty osobowości prawnej: zdolność prawną, zdolność do czynności prawnych, zdolność sądową⁴. PGL Lasy Państwowe, dokonując czynności prawnych nie działa na własny rachunek, lecz reprezentuje skarbu państwa i dokonane przez nie czynności mają skutek bezpośrednio dla skarbu państwa. Bezpośrednio wskazuje na to art. 32 ustawy o lasach (Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują skarbu państwa w zakresie zarządzanego mienia); pośrednio dowodzi tego także art. 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵, w myśl którego nieruchomość nabyta przez państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej staje się przedmiotem własności skarbu państwa, a ta jednostka uzyskuje tylko jej zarząd. Krótko i obrazowo rzecz ujmując: sprzedaż lasu przez nadleśniczego na podstawie art. 38 ustawy o lasach nie oznacza zadysponowania własnością odrębną od własności skarbu państwa – jest tylko zadysponowaniem własnością skarbu państwa pozostającą w zarządzie Lasów Państwowych; dyrektor regionalnej dyrekcji LP zaciągający kredyt

² A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 147 i nast.

³ C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 307.

⁴ *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 2007, s. 889.

⁵ T. jedn. Dz.U. z 2014, poz. 518, 659, 805, 822, 906, 1200.

bankowy na podstawie art. 41 ustawy o lasach nie czyni tego w imieniu własnym, ale w imieniu skarbu państwa.

Podsumowując, ani obowiązujący stan prawny, ani utrwalone poglądy doktryny prawa nie dają żadnych podstaw, by państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej – PGL Lasy Państwowe traktować jako podmiot wyodrębniony od skarbu państwa, uzyskujący jakikolwiek byt prawny poza skarbem państwa, czy mogący mieć jakiekolwiek roszczenia względem skarbu państwa. Jest to po prostu organ skarbu państwa, działający w obrocie prawnym w ramach osobowości prawnej skarbu państwa.

Powyższy wywód uznajemy za niezbędny, bowiem wyznacza on prawny kontekst, w jakim należy widzieć Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Powinien on być szczególnie starannie przeanalizowany przez wszystkich tych, którzy kwestionują działania państwa odnoszące się do zasobów majątkowych będących w zarządzie Lasów Państwowych. Przypominamy i podkreślamy: to nie są zasoby będące własnością Lasów Państwowych, ale zasoby będące własnością skarbu państwa, nad którymi Lasy Państwowe sprawują zarząd na zasadach określonych powszechnie obowiązującym prawem, a więc przed wszystkim ustawą o lasach.

Co oczywiste i w demokracji zupełnie naturalne, można mieć zastrzeżenia, uwagi, czy po prostu nie zgadzać się z kierunkami dysponowania własnością skarbu państwa, niemniej legalnie wyłonione i działające zgodnie z prawem władze mają ku temu naturalny mandat. I z tego mandatu korzystają – stanowiąc powszechnie obowiązujące przepisy prawne, co zresztą podlega konstytucyjnej kontroli.

Istotą toczącej się dyskusji zdają się być poszukiwania takiego rozwiązania, które maksymalnie „zabezpieczy” państwowe zasoby leśne. „Lekarstwem” miałoby być uchwalenie odpowiedniej nowelizacji do obowiązującej Konstytucji lub przynajmniej zabezpieczenie Lasów Państwowych poprzez przyznanie im specjalnego statusu prawnego. O rozstrzygnięciu statusu lasów w Konstytucji już się wypowiadaliśmy, i dlatego do tej kwestii dzisiaj się nie odnosimy.

Sporokował nas jednak zgłoszony postulat uznania Lasów Państwowych za korporację prawa publicznego, co miałoby stanowić panaceum na zakusy ich finansowego osłabiania, i „uchronić je przed losem kopalni czy systemu emerytalnego”. Zgłaszający taką propozycję profesor Jerzy Hausner stwierdza, że należy wprowadzić zachować prawo ingerencji (państwa) w funkcjonowanie Lasów Państwowych, ale w inny, mniej bezpośredni sposób⁶.

Tymczasem korporacja prawa publicznego to pojęcie z nauki prawa, a nie pojęcie prawne, zdefiniowane w prawie. Już z tego może wynikać pewna chwiejność terminologiczna i brak pewności, do czego się rzeczywiście zmierza.

Ponadto doktryna prawa administracyjnego, piórem Jana Zimmermanna, definiuje korporację prawa publicznego jako podmiot administracji publicznej wyposażony we władztwo administracyjne, ukonstytuowany według zasady członkostwa i istniejący niezależnie od liczby lub zmiany członków. Istotą korporacji jest więc udział w niej grupy osób, które je stanowią. Oni właśnie, jako pewna formalna całość są uprawnieni

⁶ Zob. R. Zubkowicz, Rozwój – kolejna sesja Narodowego Programu Leśnego, Las Polski, nr 21/2014, s. 10.

do sprawowania administracji publicznej i stanowią pewną „mikrodemokrację”. Można wyróżnić kilka typów korporacji w zależności od podstaw lub rodzaju więzi między ich członkami (więź terytorialna, więź zawodowa). Podstawową kategorią korporacji jest samorząd, któremu państwo przekazuje znaczną część swojej funkcji administracyjnej, a jednocześnie wyposaża go w osobowość prawną⁷.

Jasno widać, że istotę korporacji prawa publicznego stanowi członkostwo w niej pewnych osób albo z racji zamieszkiwania przez nich określonego terytorium (gmina, powiat, województwo samorządowe), albo z racji wykonywania pewnego zawodu (samorządy zawodowe).

Czyżby pomysłodawcom Lasów Państwowych jako korporacji prawa publicznego chodziło o stworzenie z nich instytucji samorządowej, pewnej wspólnoty leśników? Można wątpić, bowiem las jako zasób środowiska, niewątpliwa wartość przyrodnicza i gospodarcza, nie może być redukowany do korporacyjnego interesu wspólnoty leśników. Oprócz tego nie ma żadnych gwarancji, że taka „wspólnota leśników” miałaby być idealnym strażnikiem dobra wspólnego, jakim las faktycznie niewątpliwie jest.

Wydaje się więc, że ujęcie Lasów Państwowych jako korporacji prawa publicznego jest pomysłem co najmniej kontrowersyjnym – ma na celu względne wyodrębnienie Lasów Państwowych od państwa, gdy tymczasem właśnie wzmocnienie państwowej własności lasów jest, może niedoskonałym, ale jednak instrumentem i metodą ich ochrony.

Porównanie Lasów Państwowych – a precyzyjniej rzecz ujmując – kierunku, w jakim one zmierzają wskutek szkodliwej (nieudolnej, krótkowzrocznej) polityki władz, z pozycją kopalni węgla kamiennego czy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych to zabieg czysto demagogiczny. Wcale nie stawiamy się w roli obrońców władzy, mamy jednak obowiązek zdecydowanie zasygnalizować, że są to inne podmioty, działające w innych formach prawnych, i w innym otoczeniu, a kłopoty, które je dotyczą, mają inną genezę i inny wymiar. Chyba, że przyjmijemy konwencję, zgodnie z którą to państwo, jego władze, polityka i prawo są źródłem wszelkiego zła, co żartobliwie można określić „to wina Tuska”.

W sprawie jednostek organizacyjnych składających się na PGL Lasy Państwowe

Pojawia się pytanie o charakter prawny jednostek organizacyjnych składających się na Lasy Państwowe (czy są to organy administracji publicznej) oraz relacji prawnych zachodzących pomiędzy tymi jednostkami.

W tym drugim przypadku chodzi o rozważenie, czy relacje te oparte są na podporządkowaniu hierarchicznym, a same Lasy Państwowe mają model scentralizowany, czy też bliżej im do modelu decentralizacyjnego, opartego na samodzielności w realizacji kompetencji, zabezpieczonej ochroną prawną.

Wyjaśnienie, czy jednostka organizacyjna Lasów Państwowych może być organem administracji publicznej, trzeba rozpocząć od przypomnienia, że organ administracji

⁷ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Zakamycze 2006, s. 108–109.

publicznej to człowiek (grupa ludzi – w przypadku organu kolegialnego) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa (samorządu terytorialnego), powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji⁸.

W kwestii uznania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych za organy administracji publicznej pojawiały się następujące poglądy.

Według poglądu Jana Bocia, zgłoszonego zaraz po wejściu w życie obowiązującej ustawy o lasach, organy administracji leśnej są terenowymi organami rządowej administracji specjalnej, łączącymi funkcje z zakresu administracji państwowej ze specjalistycznymi zadaniami spoza obszaru stosunków administracyjnych⁹. Nieco później cytowany autor opowiadał się za zaliczaniem nadleśniczych i dyrektorów regionalnych dyrekcji LP do organów administracji niezespólonej, w zakresie kompetencji związanych z nadzorem nad gospodarką leśną powierzonych w drodze porozumienia przez starostę¹⁰.

Argumentem za traktowaniem dyrektorów regionalnych dyrekcji LP jako organów administracji była także możliwość powierzenia im wykonywania zadań poza terenami ich działania w zakresie związanym z funkcjonowaniem sieci Natura 2000¹¹.

Zdaniem Michała Tyburka nie ma podstaw, by traktować nadleśniczego jako organ administracji publicznej, bowiem ustawodawca nie powierzył sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności skarbu państwa jednostce organizacyjnej Lasów Państwowych, lecz organowi administracji samorządowej, który może, ale nie musi, scedować te kompetencje na rzecz nadleśniczego. W rezultacie utrzymywanie, że nadleśniczy jest organem administracji publicznej musiałoby prowadzić do wniosku, że to starosta ma uprawnienie do decydowania o uznaniu nadleśniczego za organ administracji publicznej¹². Ostatecznie cytowany autor stwierdza, że jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie są organami administracji publicznej.

W tym samym nurcie utrzymuje się pogląd Wojciecha Radeckiego stwierdzającego, że skoro ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wśród organów niezespólonej administracji rządowej nie wymienia dyrektorów regionalnych dyrekcji LP – wymieniając na przykład regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, to wynika z tego wniosek, że ustawodawca nie chciał dyrektorów regionalnych dyrekcji LP zaliczyć do organów administracji. Można założyć, że ustawodawca zna dotychczasowe spory w tej kwestii, i gdyby chciał obdarzyć dyrektorów regionalnych dyrekcji LP tym przymiotem, to uczyniłby to wprost¹³.

Także zdaniem Bartosza Rakoczego, organów Lasów Państwowych nie można zaliczać do organów administracji publicznej, przede wszystkim przez wzgląd na brak hierarchicznego podporządkowania jednego organu drugiemu w tak kluczowej kwestii,

⁸ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 130.

⁹ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 97–98.

¹⁰ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 167.

¹¹ W. Radecki, *Polskie prawo leśne. Część VI. Organizacja i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, *Problemy Ekologii* 2006, nr 2, s. 63.

¹² M. Tyburek, *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, w: *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 140–141.

¹³ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 260.

jak prowadzenie gospodarki leśnej. Ani dyrektor generalny LP ani dyrektor RDLP nie mogą wydawać nadleśniczemu wiążących poleceń co do sposobu prowadzenia gospodarki leśnej¹⁴.

Naszym zdaniem jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie są organami administracji publicznej przede wszystkim dlatego, że przesądza o tym przepisy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, nie zaliczając ich do katalogu organów administracji rządowej niezespolonej. Należy też odrzucić możliwość zaliczenia ich do administracji rządowej zespolonej czy też administracji samorządowej; co ostatecznie eliminuje je z grona organów administracji publicznej. Wprawdzie mogą wykonywać pewne funkcje z zakresu administracji publicznej, ale są jedynie organami zarządu własnością skarbu państwa, i nie posiadają odrębnej od skarbu państwa podmiotowości prawnej.

Nie wolno takiego stanu traktować jako „pogorszenia” czy „obniżenia” ich statusu prawnego, ponieważ kodeks postępowania administracyjnego nie łączy bezwzględnie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych z organami administracji publicznej (art. 1 pkt 2).

W sprawie stosunków zachodzących pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych

Zagadnieniem ciekawszym, także z praktycznego punktu widzenia, są relacje pomiędzy poszczególnymi podmiotami stojącymi na czele jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. W przywołanej już opinii Bartosza Rakoczego w kluczowej kwestii prowadzenia gospodarki leśnej brak jest hierarchicznego podporządkowania nadleśniczego dyrektorom LP (regionalnym i generalnemu). Warto sprawdzić, czy takie stanowisko jest uzasadnione.

W literaturze prawniczej hierarchiczne podporządkowanie oznacza taką zależność organu niższego od organu wyższego, w której organ wyższy ma prawo kierowania pracą organu niższego za pomocą poleceń oraz decyduje o jego obsadzie personalnej. Hierarchiczne podporządkowanie oznacza więc brak samodzielności organów niższego stopnia i cechuje centralistyczne systemy organizacji administracji. Na hierarchiczne podporządkowanie składają się dwa elementy: zależność służbowa, której istotą jest brak prawnych ograniczeń w wydawaniu poleceń służbowych, oraz zależność osobowa, polegająca na prawie obsadzania stanowisk w organach niższych stopni, nagrażania, karania czy zwalniania¹⁵.

Z kolei przeciwstawiana hierarchicznemu podporządkowaniu decentralizacja wyraża się w ustawowym przeniesieniu odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej¹⁶.

¹⁴ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 167.

¹⁵ Zob. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 95.

¹⁶ M. Kulesza, H. Izdebski, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 135.

Trzeba dodać, że pojęcia hierarchicznego podporządkowania i decentralizacji nie wyczerpują wszelkich relacji mogących zachodzić między podmiotami administrującymi. Zaznaczymy jeszcze terminy: koordynacji (uprawnienia wykonywane przez organ w stosunku do organów czy instytucji, które nie są mu bezpośrednio organizacyjnie i służbowo podporządkowane), kierownictwa (organy niższego stopnia są mocno związane dyrektywami organów nadrzędnych) i nadzoru (dość zróżnicowany zakres oddziaływania oznaczający na przykład prawo do wydawania ogólnych dyrektyw, prawo do uzgadniania czy zatwierdzania, w szczególnych przypadkach uchylania podjętych czynności przez organ nadzorujący, prawo do przeprowadzenia kontroli)¹⁷.

W tak zarysowanej siatce terminologicznej chcemy umiejscowić użyte przez ustawodawcę pojęcia odzwierciedlające stosunki pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład Lasów Państwowych.

Przepis art. 33 ustawy o lasach stanowi, że Lasami Państwowymi kieruje dyrektor generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji LP (ust. 1), w szczególności inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność dyrektorów regionalnych oraz kierowników innych jednostek organizacyjnych o zasięgu krajowym (pkt 1a ust. 3), zarządza nieruchomościami i innymi gruntami nabytymi lub wydzielonymi z bezpośredniego zarządu nadleśnictwa na potrzeby dyrekcji generalnej (pkt 1 b ust. 3); inicjuje, organizuje oraz koordynuje przedsięwzięcia na rzecz ochrony lasów, racjonalnej gospodarki leśnej i rozwoju leśnictwa (pkt 3 ust. 3), organizuje wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP (pkt 8 ust. 3), powołuje i odwołuje dyrektorów regionalnych (pkt 9 lit. c ust. 3).

Dyrektor regionalnej dyrekcji LP w szczególności powołuje i odwołuje nadleśniczych (art. 34 pkt 2b lit. b), zarządza gruntami i innymi nieruchomościami nabytymi lub wydzielonymi z bezpośredniego zarządu nadleśnictwa na potrzeby regionalnej dyrekcji (art. 34 pkt 2a), inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność nadleśniczych (art. 34 pkt 2c), organizuje wspólne przedsięwzięcia nadzorowanych jednostek organizacyjnych w zakresie ochrony lasu i racjonalnej gospodarki leśnej (art. 34 pkt 3).

Z kolei nadleśniczy „prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urzędzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu” (art. 35 ustawy o lasach). W tym celu m.in. kieruje nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną LP (art. 35 ust. 1 pkt 2), bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami skarbu państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych (art. 35 ust. 1 pkt 2a), inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność pracowników nadleśnictwa (art. 35 ust. 1 pkt 2c), ustala organizację nadleśnictwa oraz zatrudnia i zwalnia pracowników nadleśnictwa (art. 35 ust. 1 pkt 3).

Należałoby teraz rozstrzygnąć, z którymi z wymienionych relacji pomiędzy podmiotami PGLLP mamy rzeczywiście do czynienia, biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonych przepisów prawnych.

Rozpocniemy „od dołu”, mianowicie od relacji między nadleśniczym a dyrektorem regionalnym LP.

¹⁷ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 64–65.

W świetle przepisu art. 34 pkt 2b lit. b ustawy o lasach dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych powołuje i odwołuje nadleśniczych. Spełniony jest więc pierwszy z warunków, by mówić o hierarchicznym podporządkowaniu – decydowanie o obsadzie personalnej.

W punkcie 2c art. 34 mowa o tym, że dyrektor regionalny LP inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność nadleśniczych. Czy te trzy terminy (inicjowanie, koordynowanie, nadzorowanie) składają się na kierownictwo? Naszym zdaniem tak, chociaż zgadzamy się, że samo użycie takich terminów, bez wymienienia konkretnych środków oddziaływania dyrektora regionalnego na nadleśniczego, może budzić pewne wątpliwości. Jednak z drugiej strony, analogiczne sformułowanie funkcjonuje dla opisu relacji nadleśniczy – pracownicy nadleśnictwa (art. 35 ust. 1 pkt 2c: nadleśniczy inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność pracowników nadleśnictwa). Byłoby absurdem zakładać, że nadleśniczy nie jest kierownikiem dla pracowników nadleśnictwa. Zresztą ust. 2 art. 35 bezpośrednio na to wskazuje. Skoro zatem inicjowanie, koordynowanie i nadzorowanie oznacza faktycznie kierownictwo nadleśniczego wobec pracowników nadleśnictwa, to te same pojęcia oznaczają, że dyrektor regionalny kieruje działaniami nadleśniczych. Przeciwnicy takiego poglądu mogą podnieść, że według art. 35 ustawy o lasach nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie i bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami skarbu państwa, pozostającymi w zarządzie LP. Naszym zdaniem nie oznacza to jednak niezależności nadleśniczego od regionalnego dyrektora, a jedynie możliwość podejmowania działań bez zwracania się do niego każdorazowo o zgodę czy inną formę akceptacji. Jeżeli jednak dyrektor regionalny uzna, że działania podejmowane przez nadleśniczego są niewłaściwe, może zwrócić uwagę na konieczność korekty lub może skorzystać z prawa do jego odwołania. Zwracamy ponadto uwagę na art. 33 ustawy o lasach: stanowi on, że Lasami Państwowymi kierują dyrektor generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych. Ustawodawca nie wymienia tu nadleśniczego, co jest naszym zdaniem argumentem przemawiającym przeciwko ujmowaniu go za podmiot niepodlegający dyrektorowi regionalnemu.

Nasze stanowisko wzmacnia także obowiązujący statut PGLLP¹⁸. § 22 statutu wprost stanowi, że nadleśniczy w zakresie swojego działania odpowiada przed dyrektorem regionalnym, natomiast § 18 przewiduje, że dyrektor regionalny może uchylać zarządzenia i decyzje kierowników jednostek organizacyjnych powierzonych jego nadzorowi, z kolei § 19 wskazuje, że dyrektor regionalny nadzoruje działalność nadleśnictw.

Po takich wyjaśnieniach i przy tak poczynionych założeniach, bez żadnych wahań jako hierarchiczne podporządkowanie określimy relację dyrektor generalny – dyrektor regionalny LP. Przesłanka zależności osobowej jest spełniona (to dyrektor generalny powołuje i odwołuje dyrektorów regionalnych), a na zależność służbową wskazują sformułowania: „inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność dyrektorów regionalnych” (art. 33 ust. 3 pkt 1a), „kieruje przy pomocy dyrektorów regionalnych” (art. 33 ust. 1).

¹⁸ Zarządzenie nr 50 ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe.

Administracja leśna, nadzór nad lasami

Organami administracji publicznej właściwymi w sprawach „leśnych” jest minister właściwy do spraw środowiska (organ administracji rządowej) oraz starosta (organ administracji samorządowej, spełniający w pewnych sytuacjach zadania z zakresu administracji rządowej).

Starosta może, w drodze porozumienia, powierzyć prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru – nadzoru w lasach niestanowiących własności skarbu państwa, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, nadleśniczemu. Przekazuje przy tym środki na realizację danego zadania.

Według art. 4 ust. 4 ustawy o lasach nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Zgodnie z art. 5 ustawy o lasach, nadzór nad gospodarką leśną sprawują: 1) minister właściwy do spraw środowiska – w lasach stanowiących własność skarbu państwa; 2) starosta – w lasach niestanowiących własności skarbu państwa.

W doktrynie wskazywane są różnice między nadzorem w rozumieniu art. 4 a nadzorem, o którym mowa w art. 5. Nadzór w ujęciu art. 5 obejmuje zatem generalne upoważnienie organów nadzorujących do obserwacji poczynañ podmiotów nadzorowanych oraz wkraczania w sytuacjach zagrożenia i sytuacjach konfliktowych, włącznie z upoważnieniem do podejmowania szczególnych środków wskazanych w ustawie. Tymczasem w ujęciu art. 4 chodzi o taką koncepcję nadzoru, który obejmuje m.in. uprawnienie do wydawania ogólnych dyrektywy, uprawnienie do uzgadniania, uprawnienie do przeprowadzenia kontroli działalności organu nadzorowanego, a w wypadkach wyjątkowych – uprawnienie do podejmowania środków personalnych w stosunku do osób działających w jednostkach nadzorowanych¹⁹.

Zarządzanie lasami w prawie czeskim i słowackim

Rozważania dotyczące przepisów polskich chcielibyśmy uzupełnić kilkoma uwagami o rozwiązaniach przyjętych w tym zakresie w bliskich nam nie tylko geograficznie, lecz także kulturowo, historycznie i językowo Republice Czeskiej i Republice Słowackiej. Wychodzimy z założenia, podzielanego przez wszystkich komparatystów, że spojrzenie na własny system prawny przez pryzmat innych pozwala lepiej dostrzec istotę, zalety i wady własnego. Już na pierwszym światowym kongresie prawa porównawczego w 1900 r. w Paryżu zdano sobie sprawę z tego, że „kto zna tylko swoje prawo, nie zna swego prawa”²⁰. W tym pozornie paradoksalnym zdaniu kryje się bardzo głęboka myśl.

¹⁹ W. Radecki, op. cit., s. 50–51.

²⁰ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera, *Komparatystyka kultur prawnych*, Warszawa 2010, s. 15.

Kilka uwag o charakterze historycznym

Tradycje prawa leśnego na ziemiach dzisiejszych Czech (rozumianych szeroko jako Czechy, Morawy i Śląsk) i dzisiejszej Słowacji sięgają średniowiecza. Autorzy czescy zauważają, że podstawowe zasady trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (nikt wprawdzie tego pojęcia jeszcze nie używał) można znaleźć już w projekcie kodeksu *Maiestas Carolina* Karola IV (projekt nigdy nie wszedł w życie), a potem w patentach Marii Teresy z połowy XVIII wieku o regulacji gospodarki leśnej, wydanych osobno dla Czech, Moraw i Śląska²¹. Austriacka ustawa leśna z 3 grudnia 1852 r. obowiązywała na ziemiach czeskich ponad sto lat, od 1852 r. do 1960 r.²² Początkowo obowiązywała także na ziemiach słowackich (będących wtedy częścią Królestwa Węgierskiego), dopiero w 1879 r. została zastąpiona dekretem nr XXXI z 1879 r. Autorzy słowaccy wskazują, że tym dekretem wprowadzono państwowy nadzór leśny oraz wyznaczono pasma lasów ochronnych²³.

Austriacka ustawa leśna z 1852 r. jest bardzo wysoko ceniona jako bardzo nowoczesna, przynosząca nowe zasady gospodarki leśnej. Nie tylko obowiązywała przez ponad sto lat, ale jej rozwiązania wywarły istotny wpływ na czechosłowackie ustawodawstwo leśne po II wojnie światowej²⁴.

W międzywojennej Czechosłowacji nie doszło do uchwalenia ustaw leśnych, nadal na ziemiach czeskich obowiązywała ustawa austriacka z 1852 r., a na ziemiach słowackich dekret węgierski z 1879 r. Ten stan prawny utrzymał się także w pierwszych piętnastu latach po II wojnie światowej, aczkolwiek został uzupełniony ustawą z 1948 r. o zalesianiu, urządzaniu ochronnych pasów leśnych i zakładaniu (odnowie) stawów rybnych oraz ustawą z 1951 r. o fachowej administracji leśnej, mocą której powołano fachową służbę leśną²⁵. Zasadnicza zmiana stanu prawnego nastąpiła w 1960 r., kiedy została wydana ustawa o lasach i gospodarce leśnej²⁶. Ustawa ta obowiązywała przez siedemnaście lat, także po przyjęciu przez Czechosłowację w 1968 r. federalnego modelu państwa, złożonego z socjalistycznych republik czeskiej i słowackiej.

Konstytucja Czechosłowacji z 1960 r. – przemianowana w 1968 r. na Konstytucję Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej – w art. 8 ust. 2 zaliczała lasy do własności narodowej. W art. 15 ust. 2 proklamowała ochronę przyrody i piękna krajobrazu.

²¹ J. Drobník, P. Dvořák, *Lesní zakon*. Komentář, Praha 2010, s. 2.

²² M. Damohorsky, *Aktualní otázky lesního práva*, w: M. Damohorsky, V. Stejskal (ed.), *Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí*. Sborník z mezinárodní česko-polsko-slovenské konference, Kašperské Hory 2005, Praha 2005, s. 41.

²³ M. Štefanovič, *Tradície lesníctva v súčasnom zákonodarstve životného prostredia Slovenskej republiky*, w: Tamże, s. 13.

²⁴ M. Cempírek, *Vývoj právní úpravy lesů*, Ostrava 2013, s. 30.

²⁵ R. Měkota, *Ochrana přírody v československom prave*, Bratislava 1968, s. 47.

²⁶ *Zakon č. 166/1960 Sb. o lesích a lesním hospodářství*, w wersji słowackiej *zákon č. 166/1960 Zb. o lesoch a lesnom hospodárstve*. Należy wyjaśnić, jak powołuje się czechosłowackie, a następnie czeskie i słowackie akty prawne. Otóż po literce „č” (číslo w obu językach, tj. numer) następuje pozycja, pod którą akt prawny został opublikowany w oficjalnym zbiorze aktów prawnych (*Sbírka zákonů* w języku czeskim, *Zbierka zákonov* w języku słowackim) łamana przez rok pierwszej publikacji (niezależnie od ewentualnych tekstów jednolitych) zakończona skrótowcem zbioru: *Sb. – Czechy, Zb. – Słowacja*. Po rozpadzie Czechosłowacji w Republice Czeskiej nie zmieniło się nic, w Republice Słowackiej skrótowiec zbioru aktów prawnych *Zb.* został zastąpiony skrótowcem *Z.z.* Dodajmy, że czeska i słowacka ustawa to po polsku „konstytucja”, natomiast polska „ustawa” to w języku czeskim i słowackim *zákon*.

Dla rozwoju prawa leśnego szczególnie znaczącym był rok 1977, kiedy została wydana federalna ustawa o lasach²⁷, której towarzyszyły odrębne ustawy republikańskie o gospodarce leśnej i administracji leśnej: czeska²⁸ i słowacka²⁹. Te ustawy obowiązywały praktycznie bez żadnych zmian aż do końca socjalistycznej Czechosłowacji. „Ak-samitna rewolucja” (*sametova revolúcie*) w listopadzie 1989 r. zapoczątkowała zmiany ustrojowe w Czechosłowacji, a po kilku latach – 1 stycznia 1993 r., nastąpił podział Czechosłowacji na Republikę Czeską i Republikę Słowacką.

Regulacje konstytucyjne czeskie i słowackie

Zwróćmy uwagę na konstytucje nowo powstałych państw, zaczynając wszakże od pochodzącej jeszcze z okresu wspólnego państwa, uchwalonej 9 stycznia 1991 r. przez Zgromadzenie Federalne ustawy konstytucyjnej pod nazwą Karty Podstawowych Praw i Wolności³⁰. Karta miała doniosłe znaczenie dla ochrony środowiska, zrazu w Czechosłowacji, następnie w Czechach i Słowacji. Znaczenie to ujawniło się w dwóch artykułach Karty: w art. 11, który w ust. 3 zawiera normę następującą:

Art. 11. (3) Własność zobowiązuje. Nie może być nadużyta na szkodę praw innych osób ani sprzecznie z interesami powszechnymi chronionymi ustawą. Wykonywanie własności nie może prowadzić do poszkodowania ludzkiego zdrowia, przyrody i środowiska ponad miarę określoną ustawą,

oraz w art. 35, który jako najważniejsza regulacja konstytucyjna dotycząca ochrony środowiska wymaga przytoczenia w pełnym brzmieniu. Oto ono:

Art. 35. (1) Każdy ma prawo do sprzyjającego³¹ środowiska.

(2) Każdy ma prawo do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska i zasobów przyrodniczych.

(3) Przy wykonywaniu swych praw nikt nie może zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrodniczych, gatunkowego bogactwa przyrody ani zabytków kultury ponad miarę określoną ustawą.

Ustawodawca, jeszcze czechosłowacki, proklamował wprost dwa publiczne prawa podmiotowe:

- prawo do środowiska odpowiedniej jakości,
- prawo do informacji o środowisku i zasobach przyrodniczych.

Ponieważ lasy są uznawane w doktrynie czeskiej i słowackiej za jeden z najważniejszych komponentów środowiska i jednocześnie za zasób przyrodniczy, przeto oba prawa podmiotowe ujęte w art. 35 ust. 1 i 2 Karty obejmują także prawo do korzystania z lasów o sprzyjającej człowiekowi jakości oraz prawo do informacji o stanie lasów.

²⁷ Zakon č. 61/1977 Sb. o lesích.

²⁸ Zakon ČNR č. 96/1977 Sb. o hospodaření v lesích a statní správě lesního hospodářství.

²⁹ Zakon SNR č. 100/1977 Zb. o hospodarení v lesoch a štátnej sprave lesného hospodárstva.

³⁰ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina Základních Práv a Svobod.

³¹ W języku czeskim – příznivé, w języku słowackim – priaznivé. W słownikach językowych przymiotnik ten jest oddawany przez „życzliwy, korzystny, przychylny, sprzyjający”. Są to wszystko wyrazy bliskoznaczne, którymi można posługiwać się zamiennie.

Wyraźnie widoczna jest zbieżność art. 11 ust. 3 i art. 35 ust. 3 Karty, z tym że pierwszy dotyczy tylko prawa własności, drugi wszystkich praw. Wykonywanie praw nie może być szkodliwe dla przyrody i środowiska, a zatem także dla lasów.

Regulacje konstytucyjne nowo powstałych państw okazały się nieco odmienne. Chronologicznie pierwsza była Konstytucja Republiki Słowackiej uchwalona przez Słowacką Radę Narodową 1 września 1992 r.³² Wprawdzie Karta Podstawowych Praw i Wolności pozostała w mocy, ale podstawowe regulacje dotyczące ochrony środowiska zostały zamieszczone w samej Konstytucji Słowacji. Nie ma już w niej mowy o lasach jako dobru ogólnonarodowym, a własność Republiki Słowackiej obejmuje według art. 4 Konstytucji tylko bogactwa kopalne, jaskinie, wody podziemne, naturalne zasoby lecznicze i ciekły wodne. Przepis art. 20 ust. 3 Konstytucji Słowacji jest dokładnym powtórzeniem art. 11 ust. 3 Karty w odniesieniu do wykonywania prawa własności, a podstawowe regulacje konstytucyjne dotyczące ochrony środowiska zostały zamieszczone w art. 44 i 45 Konstytucji Słowacji, które przytoczymy w tym miejscu w pełnym brzmieniu:

Art. 44. (1) Każdy ma prawo do sprzyjającego środowiska.

(2) Każdy jest zobowiązany chronić i ulepszać środowisko oraz dziedzictwo kulturowe.

(3) Nikt nie może ponad miarę określoną ustawą zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrody i zabytków kultury.

(4) Państwo dba o zrównoważone korzystanie z zasobów przyrody, o równowagę ekologiczną i o skuteczną troskę o środowisko oraz zapewnia ochronę określonym gatunkom dziko rosnących roślin i dziko żyjących zwierząt.

(5) Szczegóły o prawach i obowiązkach według ust. 1–4 stanowi ustawa.

Art. 45. Każdy ma prawo do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska oraz o przyczynach i następstwach tego stanu.

Ustawodawca słowacki powtórzył proklamowane już w Karcie prawo do środowiska i prawo do informacji o środowisku, nadając temu drugiemu nieco inną treść oraz rozbudowując obowiązki państwa w odniesieniu do środowiska, zasobów przyrody, chronionych gatunków i zabytków. Zrozumiałe jest, że przepisy art. 44 i 45 Konstytucji Słowackiej obejmują także lasy jako komponent środowiska.

Droga, jaką poszedł ustawodawca czeski, była nieco odmienna. Konstytucja Republiki Czeskiej została uchwalona przez Czeską Radę Narodową 16 grudnia 1992 r.³³ Sama Konstytucja nie posługuje się w ogóle terminem „środowisko”, nie zawiera przepisów dotyczących własności bogactw naturalnych, a problematyki zasobów przyrody dotyczy tylko jeden przepis art. 7, który przytoczymy w pełnym brzmieniu:

Art. 7. Państwo dba o zrównoważone³⁴ wykorzystywanie zasobów przyrodniczych oraz o ochronę bogactwa przyrodniczego.

³² Ustava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

³³ Ustava České republiky č. 1/1993 Sb.

³⁴ W czeskim oryginale – šetrné. Podstawowe znaczenie tego przymiotnika to „oszczędne”, ale czescy konstytucjoniści wskazują, że w istocie chodzi o „zrównoważone”, zob. R. David, Ustava České republiky. Listina základních práv a svobod. Uplně znění doplněné poznámkami, úvodem do problematiky a výběrem ze soudních případů, Olomouc 2005, s. 86.

Jeśli zważyć, że lasy są bezspornie zasobem przyrodniczymi i bogactwem przyrodniczym, oczywiście staje się, że norma art. 7 Konstytucji Czech obejmuje ochroną także lasy.

Żadnych innych przepisów dotyczących ochrony środowiska w Konstytucji Czech nie ma. Stało się tak dlatego, że prezydium Czeskiej Rady Narodowej ustawą konstytucyjną z tegoż 16 grudnia 1992 r. uznało Kartę Podstawowych Praw i Wolności za część składową konstytucyjnego ustroju Republiki Czeskiej³⁵. Tak więc przytaczane już przepisy art. 11 ust. 3 i art. 35 Karty są normami konstytucyjnymi Republiki Czeskiej.

W komentarzu autorów czeskich do Karty Podstawowych Praw i Wolności jej art. 11 ust. 3 i art. 35 ust. 3 zostały opatrzone uwagą, że ustawodawca chciał zaakcentować powszechny obowiązek ochrony środowiska ciążyący na najbardziej znaczącej grupie podmiotów, którymi są właściciele nieruchomości rolnych, lasów, zadrzewień, źródeł zanieczyszczenia, odpadów itd.³⁶ Ważne jest podkreślenie, że także na właścicielach lasów ciąży ów powszechny obowiązek ochrony środowiska.

Nowe ustawy leśne

Pochodzące z poprzedniego okresu historycznego ustawy leśne były kilkakrotnie nowelizowane, po czym zostały zastąpione nowymi ustawami leśnymi: najpierw w Republice Czeskiej w 1995 r.³⁷, a w Republice Słowackiej w 2005 r.³⁸. Także te ustawy były już wielokrotnie nowelizowane. Na prawo leśne badanych państw składają się liczne akty wykonawcze do podstawowych ustaw leśnych, a także odrębne ustawy o leśnym materiale reprodukcyjnym³⁹. W Republice Czeskiej problematyki leśnej dotyczy jeszcze nieco wcześniejsza ustawa z 1991 r. o Czeskiej Inspekcji Środowiska i jej kompetencjach w ochronie lasu⁴⁰.

Spójrzmy na strukturę obu ustaw leśnych.

1. Struktura czeskiej ustawy o lasach

Rozdział pierwszy. Postanowienia wstępne.

Oddział pierwszy (§ 1–5).

Oddział drugi. Kategoryzacja lasów (§ 6–10).

Rozdział drugi. Zachowanie lasów.

Oddział pierwszy (§ 11–12).

Oddział drugi. Ochrona gruntów przeznaczonych do pełnienia funkcji lasu (§ 13–14).

³⁵ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. – usnesení o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

³⁶ K. Klima a kolektiv, Komentář k Ústavě a Listině, 2. díl, Plzeň 2009, s. 1285.

³⁷ Zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

³⁸ Zákon č. 326/2005 Z.z. o lesoch.

³⁹ W Czechach – zakon č. 149/2003 Sb., o uvaděni do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů (zakon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin), w Słowacji – zakon č. 138/2010 Z.z. o lesnom reprodukčnom materiali a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁰ Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

- Oddział trzeci. Odjęcie gruntów i ograniczenie ich wykorzystania (§ 15–16).*
- Oddział czwarty. Opłata za odjęcie (§ 17–18).*
- Rozdział trzeci. Powszechne korzystanie z lasów (§ 19–22).*
- Rozdział czwarty. Przesłanki trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.*
 - Oddział pierwszy. Zróżnicowane gospodarowanie (§ 23).*
 - Oddział drugi. Gospodarcza uprawa lasów (§ 24–28).*
- Rozdział piąty. Gospodarowanie w lasach.*
 - Oddział pierwszy (§ 29–36).*
 - Oddział drugi. Fachowy gospodarz leśny (§ 37).*
 - Oddział trzeci. Straż leśna (§ 38–39a).*
 - Oddział czwarty. Leśna ewidencja gospodarcza (§ 40).*
- Rozdział szósty. Licencje (§ 41–45).*
- Rozdział siódmy. Wspieranie gospodarki w lasach (§ 46).*
- Rozdział ósmy. Państwowa administracja leśna.*
 - Oddział pierwszy. Organy państwowej administracji leśnej (§ 47–49).*
 - Oddział drugi. Nadzór w gospodarce leśnej (§ 50–52).*
- Rozdział dziewiąty. Sankcje.*
 - Oddział pierwszy. Wykroczenia (§ 53).*
 - Oddział drugi. Kary pieniężne (§ 54–57).*
- Rozdział dziesiąty. Postanowienia wspólne i przechodnie (§ 58–59).*
 - Przepisy § 60–63 wprowadzały zmiany w innych ustawach, § 64 uchylał poprzednie przepisy, § 65 wyznaczał dzień wejście w życie ustawy – 1 stycznia 1996 r.
- 2. *Struktura słowackiej ustawy o lasach*
 - Rozdział pierwszy. Przepisy podstawowe (§ 1–2).*
 - Rozdział drugi. Grunty leśne i ich ochrona.*
 - Oddział pierwszy. Grunty leśne (§ 3–4).*
 - Oddział drugi. Ochrona gruntów leśnych (§ 5–11).*
 - Rozdział trzeci. Zróżnicowane gospodarowanie w lasach.*
 - Oddział pierwszy. Kategoryzacja lasów (§ 12–16).*
 - Oddział drugi. Gospodarcze znaczenie lasów i sposób gospodarowania (§ 17–21).*
 - Oddział trzeci. Wyrąb i przemieszczanie drzewa (§ 22–25).*
 - Oddział czwarty. Leśnotechniczne melioracje i grodzenie bystrzyn w lasach (§ 26–27).*
 - Rozdział czwarty. Ochrona lasu (§ 28–29).*
 - Rozdział piąty. Publiczne korzystanie z lasów i inne korzystanie z lasów (§ 30–33).*
 - Rozdział szósty. Naprawienie szkody w majątku leśnym i rekompensata za ograniczenie praw właścicielskich (§ 34–35).*
 - Rozdział siódmy. Fachowe gospodarowanie w lasach (§ 36–37).*
 - Oddział pierwszy. Gospodarcza uprawa lasów (§ 38–39).*
 - Oddział drugi. Program troski o lasy (§ 40–43).*
 - Oddział trzeci. Leśna ewidencja gospodarcza, informacyjny system gospodarki leśnej i narodowa inwentaryzacja lasu (§ 44–46).*
 - Oddział czwarty. Fachowy gospodarz leśny i fachowy zarząd lasów (§ 47–49).*

Rozdział ósmy. Zarząd majątku leśnego we własności państwa oraz stowarzyszenia właścicieli majątku leśnego (§ 50–51).

Rozdział dziewiąty. Straż leśna (§ 52–54).

Rozdział dziesiąty. Finansowanie działań pożytku publicznego dla zabezpieczenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (§ 55).

Rozdział jedenasty. Administracja państwowa gospodarki leśnej i państwowy nadzór w lasach (§ 56–62).

Rozdział dwunasty. Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków (§ 63–64).

Rozdział trzynasty. Przepisy wspólne, przechodnie i końcowe (§ 65–70).

Ustawa słowacka weszła w życie 1 września 2005 r.

Warto podkreślić, że obu ustawach regulacje dotyczące ochrony gruntów leśnych przed wyłączeniem ich z leśnictwa i przeznaczeniem na inne cele są integralną częścią ustaw leśnych. Obie ustawy proklamują swobodny wstęp także do lasów prywatnych oraz wzorem austriackiej ustawy leśnej z 1852 r. zapewniają fachowość w gospodarce leśnej prowadzonej we wszystkich lasach przez posiadającego odpowiednie kwalifikacje gospodarza leśnego, którego zatrudnienie jest obowiązkiem właściciela lub posiadacza lasu.

Na tle ustaw leśnych czeskiej i słowackiej chcielibyśmy zwrócić uwagę na trzy zagadnienia: zarządzanie lasami stanowiącymi własność państwa, administrację leśną i nadzór nad lasami.

Zarządzanie lasami państwowymi

W socjalistycznej Czechosłowacji udział lasów państwowych w ogólnej powierzchni leśnej sięgał 97%. Przemiany ustrojowe, procesy reprywatyzacji i prywatyzacji spowodowały zmniejszenie tego udziału i według danych z końca pierwszej dekady XXI wieku wynosił on:

- w Republice Czeskiej ok. 60%,
- w Republice Słowackiej ok. 70%.

Tak więc w obu republikach państwo jest nadal największym właścicielem lasów.

Do lasów stanowiących własność państwa ustawodawcy czeski i słowacki odnieśli się w podstawowych ustawach leśnych. W Republice Czeskiej § 4 ustawy o lasach stanowi, że o ile chodzi o lasy stanowiące własność państwa (*statni lesy*), przewidziane w ustawie leśnej prawa i obowiązki właściciela lasu odnoszą się do osoby prawnej, której powierzono postępowanie z tymi lasami, jeżeli ustawa leśna nie stanowi inaczej. Komentatorzy czeskiej ustawy leśnej wskazują, że aczkolwiek ustawa leśna mówi o osobie prawnej, której powierzono postępowanie z lasami państwowymi, w liczbie pojedynczej, to tych osób jest w Republice Czeskiej więcej, mianowicie:

- 1) przedsiębiorstwo państwowe Lasy Republiki Czeskiej,
- 2) przedsiębiorstwo państwowe Wojskowe Lasy i Dobra,
- 3) kancelaria prezydenta Republiki Czeskiej,
- 4) zarządy parków narodowych.

Prawa i obowiązki właściciela lasu może mieć i inny podmiot zdolny do gospodarowania majątkiem państwa w przypadku, gdy za zgodą Ministerstwa Rolnictwa zostanie na niego przeniesione prawo gospodarowania lasami stanowiącymi własność państwa⁴¹.

Najważniejszym podmiotem gospodarującym lasami państwowymi jest przedsiębiorstwo państwowe Lasy Republiki Czeskiej, działające na podstawie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym⁴². Przedsiębiorstwo to zostało utworzone przez Ministerstwo Rolnictwa, a jego podstawowym zadaniem jest wykonywanie prawa gospodarowania mieniem (lasami) państwa. Gospodaruje nimi we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Przedsiębiorstwo nie ręczy za zobowiązania państwa, a państwo nie odpowiada za zobowiązania przedsiębiorstwa. Państwo może wkraczać w działania przedsiębiorstwa tylko na podstawie ustawy i w jej granicach. Państwo nie jest upoważnione do wkraczania w gospodarowanie przedsiębiorstwa.

Jak informują komentatorzy czeskiej ustawy leśnej, przedsiębiorstwo państwowe może w pewnych sytuacjach postępować z określonym mieniem tylko za aprobatą organu założycielskiego. Za takie postępowanie należy uważać wszystkie czynności prawne, które są przedmiotem zapisu do katastru nieruchomości (np. sprzedaż, zamiana, darowizna, rozliczenie się ze współwłasności, przeniesienie prawa gospodarowania, ustanowienie ciężaru rzeczowego itp.) lub przez które prawo używania określonego mienia zostaje przeniesione na osobę trzecią (np. najem, użyczenie). Nie jest natomiast niezbędna aprobata organu założycielskiego w stosunku do takich czynności, jak:

- wykonywanie praw i obowiązków właściciela lasu według ustawy leśnej,
- postępowanie związane z wykonywaniem praw łowieckich według ustawy łowieckiej⁴³,
- postępowanie wskazane taksatywnie w przepisach szczególnych,
- postępowanie według prawomocnego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji państwowej,
- opiniowanie wymagane przepisami szczególnymi z tytułu prawa gospodarowania nieruchomościami leśnymi,
- zawieranie aneksów do obowiązujących umów z powodu zmiany wysokości czynszu lub doprecyzowania rozmiaru wynajmowanego gruntu,
- zawieranie umów najmu gruntów zabudowanych stanowiących własność innych osób, jeżeli nowa umowa najmu jest zawierana z powodu zmiany właściciela budowli.

Ministerstwo Rolnictwa jako organ założycielski Lasów Republiki Czeskiej może wpływać na działalność tego przedsiębiorstwa tylko na podstawie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym. Chodzi wyłącznie o wykonywanie niektórych praw określonych w § 15 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym, przede wszystkim o:

- mianowanie i odwoływanie generalnego dyrektora, członków rady nadzorczej i likwidatora,
- wyznaczenie określonego mienia w załączniku do dokumentu założycielskiego,

⁴¹ J. Drobnik, P. Dvořák, *Lesní zákon. Komentář*, Praha 2010, s. 12.

⁴² Zákon č. 77/1997 Sb. o statním podniku.

⁴³ Zákon č. 449/2001 Sb. o myslivosti.

- uprawnienie do zmiany dokumentu założycielskiego z wyjątkiem odjęcia mienia, którym podmiot ma prawo gospodarować w momencie powołania lub w momencie zapisu zmiany dokumentu założycielskiego do rejestru handlowego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej,
- uchwalenie statutu przedsiębiorstwa,
- zatwierdzanie bilansu i rocznego sprawozdania, decydowanie o podziale nadającego się do wykorzystania zysku i rozliczanie strat⁴⁴.

Tak więc wpływ Ministerstwa Rolnictwa jako organu założycielskiego na prowadzenie przedsiębiorstwa Lasy Republiki Czeskiej jest pośredni i nie da się go oznaczyć jako działania przedsiębiorstwa podporządkowanego Ministerstwu Rolnictwa, tym mniej jako kierowania przedsiębiorstwem przez jego założyciela. Przedsiębiorstwo jest osobą prawną prowadzącą działalność gospodarczą (z mieniem państwa) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁴⁵.

Takie same reguły obowiązują w relacjach między Ministerstwem Obrony a przedsiębiorstwem państwowym Wojskowe Lasy i Dobra⁴⁶.

§ 5 czeskiej ustawy stanowi, że najem i podnajem lasu państwowego w celu gospodarowania w lesie jest zakazany. Nie jest to zakaz absolutny, można wynająć grunt leśny, ale w celu innym niż gospodarowanie, np. w celu budowy linii elektrycznej na czas prac budowlanych albo dla postawienia i wykorzystywania rekreacyjnych chat⁴⁷.

W Republice Słowackiej ustawa leśna w § 50 przewiduje, że zarząd mienia leśnego stanowiącego własność państwa może wykonywać osoba prawna, której założycielem lub organizatorem jest Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa, albo osoba prawna, która ma taką pozycję według przepisów szczególnych, a jeśli chodzi o mienie leśne własności państwa w okręgach wojskowych lub na terenach służących bezpieczeństwu państwa – osoba prawna, której założycielem lub organizatorem jest Ministerstwo Obrony.

Zarządzanie lasami państwowymi (*štatné lesy*) w Słowacji zostało obecnie, po wielu zmianach organizacyjnych, powierzone powstałemu w 1999 r. przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą „Lasy Republiki Słowackiej” z siedzibą w Bańskiej Bystrzycy, obejmującemu swą właściwością terytorium całego kraju. Przedsiębiorstwo to działające na podstawie słowackiej ustawy o przedsiębiorstwie państwowym⁴⁸ uzyskało status przedsiębiorstwa o znaczeniu strategicznym, realizującym zadania użyteczności publicznej.

Administracja leśna

§ 47 ust. 1 czeskiej ustawy leśnej stanowi, że państwową administrację leśną wykonują:

- a) gminne urzędy gmin o rozszerzonej kompetencji,
- b) kraje,
- c) Ministerstwo Rolnictwa.

⁴⁴ J. Drobnik, P. Dvořák, *Lesní zakon*. Komentář, s. 13–14.

⁴⁵ Tamże, s. 14.

⁴⁶ Tamże, s. 14.

⁴⁷ Tamże, s. 15.

⁴⁸ Zákon č. 111/1990 Zb. o štatnom podniku.

Jeśli chodzi o lasy wojskowe pozostające w kompetencji Ministerstwa Obrony, to w zakresie właściwości gmin o rozszerzonej kompetencji i krajów leśną administrację państwową wykonuje Wojskowy Urząd Leśny, którego kierownika powołuje i odwołuje minister rolnictwa na wniosek ministra obrony (§ 47 ust. 2). W lasach parków narodowych państwową administrację leśną wykonują organy określone przepisami szczególnymi (§ 47 ust. 3), co zgodnie z czeską ustawą o ochronie przyrody i krajobrazu⁴⁹ oznacza, że wykonują ją Ministerstwo Środowiska oraz zarządy parków narodowych.

Tak więc podstawową administrację leśną wykonują organy administracji samorządowej, ale w ramach zadań administracji państwowej przekazanych do wykonania administracji samorządowej. Takie zadania, w myśl czeskiej ustawy o ustroju gmin, wykonuje gminny urząd gminy o rozszerzonej kompetencji (*obecní úřad obce s rozšířenou působností*)⁵⁰.

Konstrukcja jednoznacznych przepisów czeskiej ustawy leśnej jest taka, że kolejne paragrafy w wielopunktowych wykazach wyliczają kompetencje urzędów gmin o rozszerzonej kompetencji (§ 48), urzędów krajów (§ 48a) i ministerstwa (§ 49), przy czym domniemanie przemawia za urzędem gminy o rozszerzonej kompetencji.

W Republice Słowackiej jest inaczej. Ustawą o organizacji lokalnej administracji państwowej⁵¹, która weszła w życie 1 października 2013 r., została przywrócona administracja powiatowa, ale jako administracja państwowa (administracja samorządowa funkcjonuje jedynie na szczeblach gmin i krajów). Ustawa ta przewiduje urzędy powiatowe dwojakiego rodzaju:

- urząd powiatowy (*okresný úrad*),
- urząd powiatowy w siedzibie kraju (*okresný úrad v sídle kraja*).

Terytorium Słowacji dzieli się na osiem krajów z siedzibami w Bratysławie, Trnawie, Trenčynie, Nitrze, Żylinie, Bańskiej Bystrzycy, Preszowie i Koszycach. Jeżeli urząd powiatowy ma siedzibę w jednym z tych miast, jest urzędem powiatowym tego drugiego rodzaju, mającym obok kompetencji własnych także kompetencje organu odwoławczego od decyzji urzędu powiatowego pierwszego rodzaju, orzekającego w pierwszej instancji.

Praktycznie administrację państwową wykonują wydziały (*odborné úrady*) albo inne jednostki organizacyjne (*utvary*) urzędu powiatowego, wśród nich znajdują się także wydziały leśne, które przejęły kompetencje zniesionych tą ustawą obwodowych urzędów leśnych.

Według słowackiej ustawy leśnej administrację państwową w dziedzinie gospodarki leśnej wykonują:

- a) Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa (§ 58),
- b) urząd powiatowy w siedzibie kraju (§ 59),
- c) urząd powiatowy (§ 60).

Wyjątek stanowią lasy wojskowe, w których organem wykonującym leśną administrację państwową w zakresie kompetencji urzędu powiatowego w siedzibie kraju oraz urzędu powiatowego wykonuje Ministerstwo Obrony (§ 56 ust. 2).

⁴⁹ Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny.

⁵⁰ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení).

⁵¹ Zákon č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Nadzór nad lasami

Obie omawiane ustawy zawierają przepisy o państwowym nadzorze nad lasami.

Czeska ustawa leśna powierza kompetencje nadzorcze Ministerstwu Środowiska. Jest tak dlatego, że według pochodzącej jeszcze z okresu federalnego, wielokrotnie nowelizowanej czeskiej ustawy o ministerstwach i innych centralnych organach administracji⁵² Ministerstwo Środowiska (powołane dopiero po „aksamitnej rewolucji” 1989 r.) jest organem zwierzchniego nadzoru państwowego w sprawach środowiska, a gospodarowanie lasami i ochrona lasów należą do spraw środowiska. Stosownie do § 50 ust. 1 czeskiej ustawy o lasach Ministerstwo Środowiska nadzoruje, jak organy administracji państwowej, osoby prawne i fizyczne przestrzegają przepisów ustawy leśnej, przepisów wykonawczych i decyzji wydanych na podstawie ustawy leśnej. Ministerstwo jest upoważnione do nakładania obowiązków podjęcia środków (*opatření*) zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień. Zrozumiałe jest, że Ministerstwo Środowiska wykonuje kompetencje nadzorcze przez podporządkowaną mu Czeską Inspekcję Środowiska, działającą na podstawie powoływanej już ustawy z 1991 r. Stosownie do § 2 tej ustawy Inspekcja nadzoruje przestrzeganie postanowień aktów prawnych i decyzji dotyczących funkcji lasu jako komponentu środowiska przez osoby prawne i fizyczne. Na podstawie § 3 Inspekcja ujawnia uchybienia i szkody wyrządzone lasom jako komponentom środowiska, ich przyczyny i osoby odpowiedzialne za ich powstanie lub trwanie. Jest upoważniona do żądania usunięcia i naprawy uchybień, ich przyczyn i szkodliwych następstw oraz do nakładania obowiązku podjęcia środków zmierzających do ich usunięcia i naprawy. Inspekcja kontroluje wykonanie nałożonych środków, a jeżeli one nie są spełniane, jest upoważniona do wyznaczenia terminu ich wykonania. W przypadku zagrożenia szkodą Inspekcja jest uprawniona do ograniczenia lub wstrzymania produkcji lub innych działań do czasu usunięcia uchybień i ich przyczyn.

Na podstawie § 4 ustawy Inspekcja jest zobowiązana do nałożenia kary pieniężnej (*pokuta*) do wysokości 5 000 000 koron czeskich na osoby prawne lub fizyczne, które swoim działaniem lub zaniechaniem zagrożą lub uszkodzą środowisko w lasach, w tym:

- a) bezprawnie wykorzystują grunty leśne do celów innych niż pełnienie funkcji lasów,
- b) przy sporządzeniu leśnego planu gospodarczego i jego realizacji zagrożą środowisku lub spowodują jego uszkodzenie,
- c) własnym zawnionym działaniem stworzą warunki dla oddziaływania szkodliwych biotycznych lub abiotycznych czynników,
- d) nie wykonują środków nałożonych przez organy środowiska na podstawie ustaw szczególnych lub tej ustawy,
- e) nie wykonują obowiązków określonych szczególnym aktem prawnym.

Ten ostatni przypadek został wprowadzony jedną z nowelizacji ze wskazaniem na ustawę z 2003 r. o leśnym materiale reprodukcyjnym.

Zadania nadzorcze wykonują także organy państwowej administracji leśnej na podstawie § 51 czeskiej ustawy leśnej.

⁵² Zakon ČNR č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů statní správy.

W Republice Słowackiej, stosownie do § 62 słowackiej ustawy leśnej, sprawowanie nadzoru państwowego w lasach jest uprawnieniem organów państwowej administracji leśnej, która w ramach swej właściwości terytorialnej jest uprawniona badać, stwierdzać i kontrolować, jak jest przestrzegana ustawa leśna i przepisy szczególne, powszechnie obowiązujące przepisy prawne wydane dla ich wykonania oraz decyzje wydane na ich podstawie.

Słowacka Inspekcja Środowiska została powołana ustawą z 2003 r.⁵³, która wprowadzie (inaczej niż w Czechach) nie nadaje Inspekcji szczególnych uprawnień w ochronie lasów, ale określając kompetencje Inspekcji w odniesieniu do całej sfery środowiska, obejmuje nimi tym samym leśnictwo.

⁵³ Zakon č. 525/2003 Z.z. o štatnej sprave starostlivosti o životné prostredie.

Identyfikacja formalnoprawna i organizacyjna Lasów Państwowych

dr inż. Konrad TOMASZEWSKI

Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy Lasów Państwowych w Bedoniu,
Zespół ds. Prognoz, Standaryzacji i Ocen

Wprowadzenie

W ośrodkach władzy publicznej, ale także w kręgach opiniotwórczych i opiniodawczych, tudzież w środowisku pracowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych panuje chaos interpretacyjny w odniesieniu do identyfikacji formalnoprawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (zwanego dalej także Lasami Państwowymi lub przywoływanego z użyciem akronimu LP).

W referacie wykazano, że na gruncie obowiązującego w Polsce porządku prawnego identyfikacja formalnoprawna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jest możliwa, a ponadto, że dla formy prawnej i organizacyjnej LP nie ma rozsądnej alternatywy.

Poruszone tu zagadnienia zostały przedstawione w możliwie pełny sposób w studium analitycznym pt. „Wizja działań na rzecz rozwoju Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe”, wykonanym przez autora niniejszego opracowania w ramach stosunku pracy wiążącego go z Ośrodkiem Rozwojowo-Wdrożeniowym Lasów Państwowym w Bedoniu. Prace nad tym studium zostały zakończone w roku 2015. Część studium, odnosząca się *stricte* do identyfikacji formy organizacyjno-prawnej LP, została zamieszczona na oficjalnej stronie internetowej Narodowego Programu Leśnego.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe a Skarb Państwa

Podstawowe twierdzenie

Analizy i wywody zawarte w niniejszym referacie uprawniają do stwierdzenia, że (utrwalona od dziesięcioleci, zwłaszcza w postępowaniach sądowych, a szerzej w cywilnym postępowaniu procesowym, łącznie z postępowaniem egzekucyj-

nym¹), doktryna, zgodnie z którą jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi powołane do reprezentowania w stosunkach cywilnoprawnych Skarb Państwa są traktowane jakby były Skarbem Państwa (jakby personifikowały Skarb Państwa; jakby stanowiły instytucjonalną emanację Skarbu Państwa), nie sprawdza się w odniesieniu do szczególnego podmiotu prawnego, jakim są LP.

Istota prawna reprezentowania podmiotu praw i obowiązków

W świetle art. 95 i 96 kodeksu cywilnego istotą reprezentowania innego podmiotu jest dokonywanie czynności prawnych w cudzym imieniu (w imieniu podmiotu reprezentowanego), przy czym „czynność prawna dokonana przez przedstawiciela w granicach umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego”. Działanie w imieniu innego podmiotu oznacza działanie, obejmujące czynności prawne:

- 1) za ten podmiot, oraz
- 2) w wykonaniu jego obowiązków i w ochronie jego praw (działanie na rzecz podmiotu), a ponadto
- 3) w celu wywołania czynnościami prawnymi dokonanyymi przez reprezentującego, skutków prawnych, odnoszących się do reprezentowanego, tj. w celu kształtowania (ukształtowania) sytuacji prawnej reprezentowanego, ale także
- 4) w celu wywołania czynnościami prawnymi określonych skutków prawnych, odnoszących się do reprezentującego, tj. w celu kształtowania (ukształtowania) sytuacji prawnej reprezentującego – stosownie do granic i treści umocowania, jak również
- 5) w celu wywołania czynnościami prawnymi określonych skutków prawnych, odnoszących się do innych podmiotów (jeżeli wymaga tego kształtowanie sytuacji prawnej reprezentowanego lub/oraz reprezentującego).

Istota prawna reprezentowania innego podmiotu w zakresie mienia podmiotu reprezentowanego

Działanie w imieniu innego podmiotu (w cudzym imieniu) może odbywać się: (1) z wyłącznym użyciem składników majątkowych należących do tego innego podmiotu, jeżeli składniki te zostaną reprezentantowi oddane w zarząd, dzierżenie lub inną formę władania za reprezentowanego (prowadzenie działalności z wymaganym do tego gospodarowaniem składnikami majątkowymi należącymi wyłącznie do podmiotu reprezentowanego), (2) z częściowym użyciem składników majątkowych należących do tego podmiotu, jeżeli część składników majątkowych używanych do działania w cudzym imieniu należy do podmiotu reprezentującego (prowadzenie działalności z wymaganym do tego gospodarowaniem składnikami majątkowymi należącymi częściowo do reprezentowanego, a częściowo do reprezentującego), (3) z wyłącznym użyciem skład-

¹ Por. P. Dąbek. Problematyka reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu cywilnym w świetle nowych uregulowań prawnych. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 776. 2008.

ników majątkowych należących do podmiotu reprezentującego (prowadzenie działalności z wymaganym do tego gospodarowaniem składnikami majątkowymi należącymi wyłącznie do reprezentującego).

Jeżeli podmiot działa w imieniu innego podmiotu, choćby z częściowym użyciem składników majątkowych reprezentowanego, to w swoje władanie bierze nie tylko dane składniki, lecz również określoną (oznaczoną) więzkę podmiotowych praw majątkowych, przywiązanych do tych składników majątkowych. Podmiot nie może być reprezentantem w sprawach majątkowych innego podmiotu, jeżeli regulacje prawne sprzeciwiają się wykonywaniu praw majątkowych należących do podmiotu reprezentowanego.

Podmioty, do których odnoszą się skutki z reprezentowania innego podmiotu

W zależności od granic umocowania wykonywanie przez reprezentującego określonych czynności prawnych może wywoływać skutki odnoszące się do reprezentowanego: (1) w sposób nieograniczony lub (2) w zakresie ograniczonym.

Ograniczenie odnoszenia się do reprezentowanego skutków z czynności prawnej wykonanej przez reprezentującego może odnosić się na przykład do zobowiązań finansowych.

Zobowiązania finansowe z czynności prawnych dokonanych przez reprezentującego mogą odnosić się do reprezentowanego: (1) w pełnym wymiarze zobowiązań (reprezentowany ponosi odpowiedzialność za zobowiązania reprezentującego), (2) w niepełnym wymiarze (reprezentowany ponosi odpowiedzialność za zobowiązania zaciągnięte przez reprezentującego tylko w pewnym zakresie, w pozostałym zakresie są to zobowiązania reprezentującego), albo (3) reprezentowany może w ogóle nie ponosić odpowiedzialności za zobowiązania finansowe zaciągane przez reprezentującego (wykonywanie reprezentacji następuje na pełne ryzyko ekonomiczne reprezentującego).

Zdolność prawna jako warunek występowania jednostki organizacyjnej w roli reprezentującego

Podmiot będący reprezentantem innego podmiotu musi się legitymować zdolnością prawną oraz wynikającą z niej (wystarczającą) zdolnością do czynności cywilnoprawnych. Jak bowiem wiadomo, zdolność prawna to zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków prawnych. Zdolność prawna jest atrybutem każdego podmiotu prawa: Skarbu Państwa, osoby fizycznej, jednostki organizacyjnej będącej osobą prawną oraz jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa nadaje zdolność prawną.

W odniesieniu do ww. jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi w piśmiennictwie ścierają się obecnie dwa poglądy:

- 1) w ramach poglądu pierwszego nadanie zdolności prawnej jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną następuje z mocy samej ustawy, jeżeli określono w niej

- obszar zadaniowy, tryb wchodzenia we władanie zasobami majątkowymi (choćby cudzymi zasobami majątkowymi) oraz inne uprawnienia tejże jednostki,
- 2) w ramach drugiego poglądu ustawa powinna określać wprost, że dana jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej ma zdolność prawną.

Pierwszy z poglądów wydaje się być bardziej uprawniony.

Korzystając ze zdolności prawnej, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa nadała zdolność prawną, legitymują się zdolnością do czynności cywilnoprawnych, tj. zdolnością do samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej poprzez dokonywanie we własnym imieniu czynności prawnych, polegających w szczególności na przyjmowaniu i składaniu oświadczeń woli, mających na celu wywołanie powstania, zmiany lub ustania stosunku cywilnoprawnego.

Spełnienie warunku legitymowania się przez podmiot reprezentujący zdolnością do czynności prawnych, tj. zdolnością do samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej poprzez dokonywanie we własnym imieniu czynności prawnych, nie oznacza oczywiście, że podmiot reprezentujący w wykonywaniu reprezentacji działa w imieniu własnym (dla siebie oraz własnego dobra) i kształtuje własną sytuację prawną.

Legitymowanie się wyżej wymienioną zdolnością do czynności cywilnoprawnych oznacza natomiast, że podmiot spełnia warunek hipotetyczny do bycia podmiotem reprezentującym inny podmiot: kto legitymuje się określoną zdolnością do czynności cywilnoprawnych, może „wykorzystywać” tę zdolność do samodzielnego wykonywania czynności prawnych za podmiot reprezentowany dla dobra podmiotu reprezentowanego i w kształtowaniu sytuacji prawnej podmiotu reprezentowanego.

Zakres obowiązków wewnętrznych organów kierowniczych w Lasach Państwowych

Do obowiązków dyrektora generalnego Lasów Państwowych, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczych, jako wyodrębnionych organizacyjnie, funkcjonalnie i kompetencyjnie wewnętrznych organów kierowniczych w Lasach Państwowych, należy odpowiednio: (1) kierowanie Lasami Państwowymi (dyrektor generalny Lasów Państwowych), udzielanie pomocy w kierowaniu Lasami Państwowymi (dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych) oraz kierowanie nadleśnictwami (nadleśniczowie), z wykorzystaniem przypisanej tym organom zdolności do stanowienia aktów sprawstwa kierowniczego (w tym aktów ogólnego zarządu) oraz aktów oddziaływania niewładczego, (2) wykonywania obowiązków Skarbu Państwa lub obowiązków własnych Lasów Państwowych, z wykorzystaniem przypisanej do tych organów zdolności do czynności cywilnoprawnych, skutkujących zaistnieniem stosunków cywilnoprawnych (wykonywanie, w ramach działań kierowniczych, obowiązków reprezentowania Skarbu Państwa lub Lasów Państwowych na zewnątrz), (3) wykonywanie innych obowiązków (wykonywanie czynności władczych, skutkujących stanowieniem aktów administracyjno-prawnych o indywidualno-konkretnym charakterze, wykonywania czynności niewładczych, skutkujących aktami oddziaływania niewładczego na podmioty zewnętrzne poza władztwem służbowym).

Skutki prawne z wykonywania obowiązków przez wewnętrzne organy kierownicze w LP – skutki odnoszące się do Skarbu Państwa, skutki odnoszące się do Lasów Państwowych

Zgodnie z ustawą o lasach, dyrektor generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczowie są reprezentantami Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie działania tych organów. Należy zatem przyjąć, że: (1) zdolność do czynności cywilnoprawnych, będąca warunkiem niezbędnym do możliwości występowania w roli reprezentanta Skarbu Państwa przy zawieraniu w imieniu Skarbu Państwa stosunków cywilnoprawnych, przysługuje odpowiednio dyrektorowi generalnemu Lasów Państwowych, dyrektorom regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczym, (2) dyrektor generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczowie są podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa przy zawieraniu stosunków cywilnoprawnych tylko wówczas, gdy zawieranie tych stosunków służy wykonywaniu obowiązków, przypisanych do tych organów. Oznacza to, że jeżeli wykonanie obowiązków (wyżej wymienionych) kierowniczych organów wewnętrznych Lasów Państwowych wymaga prowadzenia działalności wiążącej się z koniecznością zawiązania w ramach reprezentowania Skarbu Państwa stosunków cywilnoprawnych, to (wyżej wymienionym) kierowniczym organom wewnętrznym Lasów Państwowych przysługuje uprawnienie oraz obowiązek reprezentowania Skarbu Państwa przy zawieraniu tych stosunków, tj. uprawnienie oraz obowiązek wykonywania czynności prawnych:

- 1) za Skarb Państwa oraz
- 2) w wykonaniu obowiązków Skarbu Państwa i w ochronie praw podmiotowych Skarbu Państwa (na rzecz Skarbu Państwa), a ponadto
- 3) w celu wywoływania przedmiotowymi czynnościami prawnymi skutków prawnych, odnoszących się w określonym ich zakresie do:
 - Skarbu Państwa, ale także do
 - Lasów Państwowych, jak również do
 - innych podmiotów (jeżeli wymaga tego kształtowanie sytuacji prawnej reprezentowanego lub/oraz reprezentującego).

Oczywiście nie w każdym przypadku wypełnianie przez ww. wewnętrzne organy kierownicze Lasów Państwowych ciężących na nich obowiązków wiąże się z cywilnoprawnym reprezentowaniem Skarbu Państwa.

Zakres własności Skarbu Państwa w odniesieniu do dóbr prawnych, wykorzystywanych przez LP

Kluczem do znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy wszystkie dobra prawne o charakterze majątkowym znajdujące się lub w sposób uprawniony mogące znaleźć się we władaniu Lasów Państwowych stanowią własność lub stają się własnością Skarbu Państwa, jest przepis art. 50 ustawy o lasach, w którym określono, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe prowadzi działalność na zasadzie samodzielności finansowej

i pokrywa koszty działalności z własnych przychodów. W studium analitycznym zawarto pełny wywód na okoliczność tezy, że co do zasady środki pieniężne będące we władaniu Lasów Państwowych stanowią własność tego podmiotu. Wszelkie zobowiązania finansowe, nie tylko zobowiązania finansowe, generujące koszty działalności Lasów Państwowych stanowią co do zasady własne zobowiązania Lasów Państwowych jako podmiotu praw i obowiązków. Nie są to zobowiązania Skarbu Państwa czy innych podmiotów prawnych, oczywiście z zastrzeżeniem co do zobowiązań związanych z należnościami Skarbu Państwa, powstającymi w trakcie działania dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych jako organów administracji publicznej w ochronie gruntów leśnych, a także z zastrzeżeniem zobowiązań finansowych związanych ze sprzedażą lasów i gruntów przez Lasy Państwowe.

Stwierdzenie zdania poprzedzającego należy rozpatrywać w kontekście bardzo istotnej okoliczności, iż w stosunku do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe ustawodawca nie przewidział postępowania upadłościowego ani naprawczego.

Środki pieniężne we władaniu Lasów Państwowych lub należności we władaniu Lasów Państwowych służą wywiązywaniu się Lasów Państwowych z zawiązanych zobowiązań finansowych.

Jeżeli zobowiązania finansowe zawiązane przez Lasy Państwowe łączą się z jednoczesnym lub następczym powstaniem kosztów działalności prowadzonej przez Lasy Państwowe, to wywiązywanie się z tych zobowiązań powinno następować z użyciem środków pieniężnych lub należności, związanych z własnymi przychodami Lasów Państwowych, tj. z użyciem środków pieniężnych lub należności stanowiących własność Lasów Państwowych. Środki pieniężne oraz należności utrwalane w urządzeniach księgowych Lasów Państwowych, związane z wykonywaniem przez dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych obowiązków administracyjnych w zakresie ochrony gruntów leśnych przed wyłączeniem z produkcji leśnej, a także przed dewastacją oraz degradacją tych gruntów, jak również związane ze sprzedażą przez Lasy Państwowe lasów i innych gruntów, nie powinny (nie mogą) być zużywane do wywiązywania się Lasów Państwowych z zobowiązań finansowych rodzących koszty działalności Lasów Państwowych (nie są to bowiem należności ani środki związane z własnymi przychodami Lasów Państwowych, a przecież tylko należności oraz środki pieniężne związane z własnymi przychodami Lasów Państwowych mogą być używane do pokrywania kosztów działalności Lasów Państwowych). Regulacja art. 50 ustawy o lasach nie oznacza oczywiście, że należności czy środki pieniężne związane z własnymi przychodami Lasów Państwowych muszą być używane wyłącznie do finansowania zobowiązań generujących koszty działalności Lasów Państwowych. Należności te i środki „muszą” wystarczyć na finansowanie wszelkich innych zobowiązań finansowych Lasów Państwowych, w tym powstających w związku z działalnością rozwojową, z zastrzeżeniem zobowiązań finansowych związanych ze sprawowaniem władzy publicznej w zakresie ochrony gruntów leśnych, jak również zobowiązań finansowych związanych ze sprzedażą lasów i innych gruntów przez LP. Własnością Lasów Państwowych nie są oczywiście środki pieniężne uzyskiwane nie jako przychody ze zbywania produktów (wyrobów i usług), lecz otrzymywane jako: środki pomocowe, stanowiące efekt darczynienia itp., albo uzyskiwane w związku z zaciąganiem kredytami bankowymi lub pożyczkami z Narodowe-

go Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Działalność Lasów Państwowych w zakresie ochrony gruntów leśnych oraz sprzedaży lasów i innych nieruchomości gruntowych; zobowiązania finansowe związane z działaniem Lasów Państwowych w imieniu państwa lub samorządu oraz ze wspomaganiem organów władzy publicznej i instytucji publicznych

W studium analitycznym wywieziono, że jeżeli działalność Lasów Państwowych (organów Lasów Państwowych) polega na ochronie gruntów leśnych przed wylesianiem, degradacją oraz dewastacją lub na podejmowaniu decyzji w sprawie sprzedaży lasów i innych gruntów², to działalność Lasów Państwowych jest prowadzona: (1) w ramach państwa (organy Lasów Państwowych działają w imieniu państwa), (2) dla dobra państwa (w wypełnieniu własnych obowiązków, ciążących na organie w ramach prowadzenia spraw całego społeczeństwa lub poszczególnych społeczeństw), (3) w celu ukształtowania przede wszystkim sytuacji prawnej państwa, a także adresatów aktów władczych, stanowionych przez te organy, w tym celu ustalenia należności przysługujących Skarbowi Państwa.

Należności finansowe związane z wykonywaniem ww. obowiązków organów administracji publicznej, jak również środki pieniężne „zastępujące” te należności, są należnościami oraz środkami pieniężnymi Skarbu Państwa. Ponadto, niegenerujące kosztów działalności zobowiązania finansowe związane z tymi należnościami są należnościami oraz zobowiązaniami Skarbu Państwa. Zobowiązania te powinny być pokrywane należnościami oraz środkami pieniężnymi Skarbu Państwa, o których jest mowa w zdaniu poprzedzającym. Natomiast zobowiązania finansowe rodzące koszty działalności Lasów Państwowych w związku z wykonywaniem przez organy wewnętrzne LP obowiązków organów administracji publicznej powinny być pokrywane należnościami lub środkami pieniężnymi stanowiącymi własność Lasów Państwowych (dotyczy to wszelkich zobowiązań finansowych, związanych z wykonywaniem przez Lasy Państwowe obowiązków w zakresie wspomagania władzy publicznej, jeżeli zobowiązania te rodzą koszty działalności LP). Należności i środki pieniężne związane z ochroną gruntów rolnych i leśnych powinny być zużywane przede wszystkim na pokrywanie wydatków niebędących kosztami działalności, a służących odtwarzaniu potencjału gospodarki leśnej, utraconego wskutek wyłączenia gruntów z produkcji albo zdegradowania lub zdewastowania gruntów.

² W większości przypadków działania związane ze sprzedażą lasów i gruntów są zintegrowane poziomo z kształtowaniem funkcjonalności Lasów Państwowych; sam akt sprzedaży (zawarcie stosunku cywilnoprawnego sprzedaży) lasów i gruntów jest oczywiście przejawem działania w reprezentowaniu Skarbu Państwa.

LP jako podmiot legitymowany zdolnością prawną; istota LP jako właściciela środków pieniężnych

Skoro Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w zakresie mienia Skarbu Państwa, którym LP zarządzają, to (jak to powyżej już podniesiono) stanowi to jeden z kluczowych dowodów na to, że przymiotem Lasów Państwowych jest, na mocy ustawy o lasach, zdolność prawna tego podmiotu (Lasy Państwowe nie są jednostką organizacyjną pozbawioną zdolności prawnej).

W związku z tym, że Lasy Państwowe są legitymowane zdolnością prawną, odnosi się do nich niewątpliwie przepis art. 33¹ § 1 kodeksu cywilnego. W myśl tego przepisu regulacje kodeksu cywilnego dotyczące osób prawnych należy odnosić do Lasów Państwowych jako jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, lecz legitymowanej zdolnością prawną, w sposób odpowiedni. Oznacza to w szczególności, że niedopuszczalna jest teza, że wydatkowanie środków pieniężnych stanowiących własność Lasów Państwowych może mieć charakter dowolny, byleby nie było to sprzeczne z ogólnymi zasadami określonymi w prawie powszechnym (w tym w kodeksie cywilnym). Wydatkowanie przez Lasy Państwowe środków pieniężnych stanowiących własność tego podmiotu musi służyć finansowaniu ściśle skatalogowanej i uprawnionej działalności Lasów Państwowych.

Przysługująca Lasom Państwowym własność środków pieniężnych nie oznacza uwłaszczania się LP na majątku Skarbu Państwa.

Istota działalności Lasów Państwowych w podnoszeniu własnej funkcjonalności

W „cywilnoprawnym” reprezentowaniu Skarbu Państwa Lasy Państwowe kształtują własną sytuację prawną wówczas, gdy wiąże się to nie tylko z dokonywaniem czynności prawnych, skutkujących powstawaniem należności własnych zamienianych na własne środki pieniężne, ale także z powstawaniem własnych zobowiązań finansowych (z zastrzeżeniem co do zobowiązań finansowych związanych z ochroną gruntów leśnych oraz sprzedażą lasów i innych gruntów). Lasy Państwowe w „cywilnoprawnym” reprezentowaniu Skarbu Państwa kształtują własną sytuację prawną także wówczas, gdy prowadzą działalność rozwojową, skutkującą podnoszeniem własnej funkcjonalności, w tym efektywności, m.in. poprzez trwałą poprawę wizerunku (renomy), a także poprzez opracowywanie oraz wprowadzanie do praktyki gospodarczej coraz bardziej doskonałych systemów funkcjonalnych. Wizerunek (renoma), poszczególne „zainstalowane” systemy funkcjonalne oraz inne podobne niemajątkowe dobra prawne wpływające na funkcjonalność Lasów Państwowych wchodzi w skład zorganizowanego zbioru dóbr prawnych, wykorzystywanych przez ten podmiot do prowadzenia uprawnionej działalności. Te niemajątkowe dobra (niewyczerpujące znamion wartości niematerialnych i prawnych) nie stanowią przedmiotu własności Skarbu Państwa, ale także nie stanowią własności Lasów Państwowych, bowiem samoistnie nie mogą być przedmiotem obrotu. Stanowią przymiot (atrybut) Lasów Państwowych.

Zakres działania Lasów Państwowych w imieniu własnym oraz w imieniu państwa lub samorządu

Zgodnie z ustawą o lasach, Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa jedynie w zakresie mienia tego podmiotu pozostającego w zarządzie LP. Z przepisu tego wynika, że Lasy Państwowe nie są „cywilnoprawnym” reprezentantem Skarbu Państwa nie tylko wówczas, gdy jednostki organizacyjne Lasów Państwowych działają jako pracodawca, lecz również wówczas, gdy działalność Lasów Państwowych nie jest związana z funkcją pracodawcy ale odbywa się z wykorzystaniem mienia Skarbu Państwa lub z oddziaływaniem na mienie Skarbu Państwa, lecz nie wiąże się (ta działalność) z dokonywaniem czynności prawnych, gdyż wymaga: (1) albo doniosłych czynności konwencjonalnych, (2) albo czynności konwencjonalnych nieistotnych prawnie (czynności faktycznych)³. Działalność Lasów Państwowych jest wykonywana w ramach doniosłych czynności konwencjonalnych, jeżeli tymi czynnościami są: (1) czynności administracyjno-prawne (stanowienie aktów administracyjnych), (2) czynności policyjno-prawne lub prokuratorsko-prawne (działanie stanowisk straży leśnej) oraz (3) czynności obejmujące środki przymusu bezpośredniego (działanie stanowisk straży leśnej). Działalność w ramach doniosłych czynności konwencjonalnych jest w Lasach Państwowych prowadzona przez oznaczone organy lub stanowiska pracy w ramach ich własnych uprawnień, jednak nie w „cywilnoprawnym” reprezentowaniu Skarbu Państwa, lecz w imieniu państwa (lub samorządu terytorialnego). Zwraca uwagę, że znaczna część działań w zakresie działalności wytwórczej w Lasach Państwowych, mieszczącej się poza działalnością prowadzoną w imieniu państwa (lub samorządu), w ogóle nie wymaga czynności prawnych, a tym samym nie polega na „cywilnoprawnym” reprezentowaniu Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia tej osoby prawnej. Chodzi o działania obejmujące wyłącznie czynności faktyczne. Te działania Lasy Państwowe realizują w imieniu własnym, choć wykorzystują mienie Skarbu Państwa we władaniu LP oraz oddziałują na nie. Oczywiście przy prowadzeniu działalności w imieniu własnym lub w imieniu państwa (lub samorządu), prawie zawsze pojawia się konieczność podjęcia działań (towarzyszących) skutkujących stosunkami cywilnoprawnymi, zawieranymi w imieniu Skarbu Państwa lub w imieniu własnym Lasów Państwowych (tj. działań, bez których prowadzenie działalności obyć się nie może).

Określenie, iż Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w zakresie mienia Skarbu Państwa znajdującego się w zarządzie LP, należy zatem rozumieć w ten sposób, iż działania Lasów Państwowych (organów kierowniczych Lasów Państwowych oraz odpowiednio umocowanych stanowisk pracy), które łącznie są wykonywane: (1) poza funkcją pracodawcy, (2) z wykorzystaniem mienia Skarbu Państwa w zarządzie LP oraz (3) w ramach czynności prawnych LP (tj. czynności niebędące doniosłymi czynnościami-

³ Twierdzenie to w sposób istotny wpiera wyrok Sądu Najwyższego (Wyrok SN CZ 866/90, Pr. Gosp. 1993, nr 5, s. 17), w którym m.in. zawarto następującą sentencję: „Od pełnomocnika w sferze czynności prawnych należy odróżnić umocowanie do dokonywania czynności faktycznych, np. odbioru towaru, badań technicznych towaru itp. Upoważnienie do wykonywania czynności faktycznych nie jest równoznaczne z pełnomocnictwem do czynności prawnych”.

mi konwencjonalnymi ani czynnościami faktycznymi) – oznaczają prowadzenie przez Lasy Państwowe działalności:

- 1) za Skarb Państwa, oraz
- 2) w wykonaniu obowiązków i w ochronie praw Skarbu Państwa (działanie na rzecz Skarbu Państwa), a ponadto
- 3) w celu wywołania czynnościami prawnymi dokonanymi przez Lasy Państwowe skutków prawnych odnoszących się do Skarbu Państwa, tj. w celu kształtowania (ukształtowania) sytuacji prawnej Skarbu Państwa, ale także
- 4) w celu wywołania czynnościami prawnymi określonych skutków prawnych, odnoszących się do Lasów Państwowych, tj. w celu kształtowania (ukształtowania) sytuacji prawnej Lasów Państwowych, jak również
- 5) w celu wywołania czynnościami prawnymi określonych skutków prawnych odnoszących się do innych podmiotów (jeżeli wymaga tego kształtowanie sytuacji prawnej reprezentowanego lub/oraz reprezentującego).

Do skutków prawnych odnoszących się do Lasów Państwowych w związku z reprezentowaniem Skarbu Państwa należy zaliczyć w szczególności⁴: (1) własność należności oraz związanych z nimi środków pieniężnych, (2) zobowiązania finansowe ciężące na Lasach Państwowych, (3) możliwość suwerennego wykorzystywania nadwyżki finansowej, (4) dobra prawne o charakterze niemajątkowym, kształtujące funkcjonalność Lasów Państwowych, natomiast do skutków prawnych odnoszących się do innych podmiotów należy zaliczyć m.in. efekty z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Zobowiązania finansowe Lasów Państwowych wobec pracowników powstają nie w wyniku reprezentowania Skarbu Państwa, lecz w związku z występowaniem jednostek organizacyjnych LP w roli pracodawcy (a więc w związku z działaniem Lasów Państwowych w imieniu własnym). W trakcie działania w imieniu własnym powstają też w określonym zakresie dobra prawne kształtujące funkcjonalność LP oraz efekty z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Ponadto (była już o tym mowa), zobowiązania finansowe, będące zobowiązaniami Lasów Państwowych, a nie Skarbu Państwa, powstają także wówczas, gdy działania Lasów Państwowych są prowadzone w ramach doniosłych czynności konwencjonalnych w imieniu państwa lub samorządu (chyba, że są to zobowiązania, związane z działaniami polegającymi na ochronie gruntów leśnych przed nieuzasadnionym wyłączeniem z produkcji lub przed degradacją oraz dewastacją, a także z działaniami, polegającymi na sprzedaży lasów i innych gruntów).

Wszelkie działania Lasów Państwowych w imieniu własnym [m.in. (1) działania jako pracodawcy, (2) działania obejmujące wyłącznie czynności faktyczne w wykonywaniu działalności wytwórczych, niewchodzące w skład działalności w imieniu państwa lub samorządu], jak również wykorzystywanie własnej funkcjonalności Lasów Państwowych nie powinny oczywiście pozostawać w konflikcie z zasadą, iż cywilnoprawne reprezentowanie Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe (czyli działanie LP w imieniu Skarbu Państwa) musi skutkować kształtowaniem i zachowaniem (ochroną) praw

⁴ Z ww. rozporządzenia Rady Ministrów, regulującego gospodarkę finansową, wynika, że do skutków prawnych z cywilnoprawnego reprezentowania Skarbu Państwa zalicza się również wynik finansowy z całokształtu działalności Lasów Państwowych; nie jest to wynik finansowy Skarbu Państwa, lecz wynik finansowy Lasów Państwowych

Skarbu Państwa oraz wywiązywaniem się Skarbu Państwa („rękami” LP) z obowiązków Skarbu Państwa związanych z własnością lasów i innych składników majątkowych tego podmiotu pozostających w zarządzie LP. W trakcie powyżej wyszczególnionego „cywilnoprawnego” reprezentowania Skarbu Państwa Lasy Państwowe powinny chronić prawa Skarbu Państwa oraz doprowadzić do tego, aby Skarb Państwa wywiązywał się („rękami” LP) z obowiązków związanych z własnością lasów oraz innych zasobów majątkowych tego podmiotu, znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych.

Nie wszystkie stosunki cywilnoprawne zawiązywane przez Lasy Państwowe stanowią przejaw reprezentowania Skarbu Państwa, o czym szerzej w studium analitycznym.

Lasy Państwowe nie stanowią zinstytucjonalizowanej formy Skarbu Państwa

Jeżeli przyjąć, że Lasy Państwowe stanowią jedną (z wielu możliwych) zinstytucjonalizowanych form Skarbu Państwa, to działanie Lasów Państwowych nie oznaczałoby działania w „cywilnoprawnym” reprezentowaniu Skarbu Państwa. Należałoby mianowicie uznać, że działanie Lasów Państwowych jest wprost działaniem Skarbu Państwa. W konsekwencji należałoby też uznać, że Lasy Państwowe nie mają zdolności prawnej, lecz „korzystają” ze zdolności prawnej Skarbu Państwa, ze wszystkimi tego konsekwencjami (np. należałoby uznać, że Skarb Państwa występuje jako pracodawca w stosunku do pracowników, zatrudnionych w Lasach Państwowych). Innymi słowy należałoby przyjąć, że Lasy Państwowe działają we własnym imieniu, a działanie to jest równoznaczne z działaniem Skarbu Państwa., tj. że Lasy Państwowe jako zinstytucjonalizowana forma Skarbu Państwa działają:

- 1) nie za Skarb Państwa, lecz jako Skarb Państwa pod firmą Lasów Państwowych,
- 2) na swoją rzecz, czyli jednocześnie na rzecz Skarbu Państwa,
- 3) na rzecz kształtowania własnej sytuacji prawnej, będącej równocześnie sytuacją prawną Skarbu Państwa.

W szczególności należałoby założyć, że zobowiązania finansowe Lasów Państwowych są równocześnie zobowiązaniami finansowymi Skarbu Państwa, podczas gdy powyżej wywiedziono w sposób niebudzący wątpliwości, że Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania finansowe Lasów Państwowych. Na marginesie warto zauważyć, że uznanie za prawdziwe twierdzenia, iż Lasy Państwowe stanowią „personifikację” Skarbu Państwa, oznaczałoby zakwestionowanie (podważenie dopuszczalności) normy prawnej, nakładającej na Lasy Państwowe obowiązek regulowania podatku dochodowego od wyniku na tzw. działalności dodatkowej, albowiem na mocy ustawy o rachunkowości Skarb Państwa podlega podmiotowemu zwolnieniu z obowiązku regulowania podatku dochodowego.

Co więcej, przyjęcie, że wyżej wymienione twierdzenie jest prawdziwe (że Lasy Państwowe to instytucjonalna emanacja Skarbu Państwa; jedno z „objawień” Skarbu Państwa jako „niewidzialnego” podmiotu), zrodziłoby nakaz wyartykułowania fundamentalnej wątpliwości co do konstytucyjności ekstraordynaryjnych świadczeń publicznych nałożonych na Lasy Państwowe w następstwie nowelizacji ustawy o lasach

dokonanej w roku 2014. Przyjęcie bowiem, że Lasy Państwowe to w istocie Skarb Państwa, oznaczałoby, że w następstwie przedmiotowej nowelizacji Skarb Państwa nałożył na „siebie samego” obowiązek dokonywania wpłat, zidentyfikowanych przez ustawodawcę jako właśnie świadczenie publiczne i „podlegających” według ustawodawcy przepisom prawnym dotyczącym świadczeń publicznych, podczas gdy jest oczywiste, że wpłata dokonywana przez Skarb Państwa – Lasy Państwowe⁵ na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Finansów jako organu właściwego do spraw finansów publicznych (w tym do spraw budżetu państwa) nie kwalifikuje się do identyfikowania na gruncie Konstytucji RP ani w świetle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego jako świadczenie publiczne. Uznanie za prawdziwe twierdzenia, że Lasy Państwowe to emanacja instytucjonalna Skarbu Państwa, „musiałoby” prowadzić do nieuchronnej konstatacji, iż nowelizacja ustawy o lasach, dokonana w roku 2014, jest dotknięta ewidentną wadą nieokreśloności przepisów (wadą niedookreślenia prawnego charakteru tejże wpłaty).

Lasy Państwowe są podmiotem odrębnym w stosunku do Skarbu Państwa

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe stanowi podmiot praw i obowiązków odrębny w stosunku do Skarbu Państwa, chociaż nie ulega wątpliwości, że w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych Skarb Państwa jako podmiot praw i obowiązków (praw i obowiązków dotyczących mienia tej osoby prawnej znajdującego się w zarządzie Lasów Państwowych) korzysta (nie może nie korzystać) z działania Lasów Państwowych jako swojego reprezentanta (swojego ustawowego przedstawiciela), albowiem jako osoba prawna, legitymowana bez wątpienia zdolnością prawną, lecz „istniejąca” bez organów wewnętrznych oraz bez struktury organizacyjnej, obejmującej stanowiska pracy, nie jest oczywiście w stanie w ogóle prowadzić działalności wytwórczej, choćby z braku możliwości dokonywania czynności faktycznych.

Stanowi to ważki argument na rzecz twierdzenia, że Lasy Państwowe prowadzą „własną” działalność wytwórczą, albowiem Skarb Państwa jako osoba prawna pozbawiona możliwości prowadzenia działalności wytwórczej w rozumieniu Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) nie może być oczywiście uznany za przedsiębiorcę, m.in. w związku z brakiem możliwości dokonywania czynności faktycznych.

Prawa i obowiązki Skarbu Państwa jako właściciela lasów państwowych

Zakres obowiązków Skarbu Państwa w ramach reprezentowania go przez Lasy Państwowe w zakresie mienia Skarbu Państwa pozostającego w zarządzie Lasów Państwowych (obowiązków wypełnianych „rękami” Lasów Państwowych) oraz zakres praw Skarbu Państwa realizowanych i chronionych przez Lasy Państwowe obejmuje:

⁵ Jeżeli oczywiście przyjąć, że prawdą jest, iż Lasy Państwowe to w istocie Skarb Państwa.

- 1) obowiązek utrzymania w należytych stanie funkcjonalnym oraz permanentnego powiększenia, a także ciągłego doskonalenia zdolności funkcjonalnych zasobów leśnych kraju:
 - jako narzędzia służącego ochronie (w tym ochronie przyrody) i kształtowaniu środowiska leśnego oraz środowisk funkcjonalnie ze środowiskiem leśnym związanych,
 - jako miejsca poboru na warunkach niekomercyjnych różnych świadczeń społecznych (takich jak zbiór grzybów i innych owoców runa leśnego, wypoczynek, rekreacja, rehabilitacja oraz turystyka),
 - jako źródła surowca drzewnego dla gospodarstw domowych jako konsumentów finalnych oraz podmiotów gospodarczych,
 - jako zasobu wykorzystywanego do wypełniania przez administrację publiczną jej powinności w sferze dominium i imperium,
- 2) obowiązek zapewnienia racjonalnego i efektywnego wykorzystywania zdolności funkcjonalnych zasobów leśnych, o których mowa w pkt. 1, z uwzględnieniem konieczności zachowania tychże zdolności dla przyszłych pokoleń,
- 3) prawo własności Skarbu Państwa dotyczące produktów wyjściowych działalności Lasów Państwowych (jeżeli produkty te mają wymiar majątkowy), z zastrzeżeniem co do efektów powstających w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu,
- 4) prawo Skarbu Państwa do ochrony i dochodzenia własnego mienia, w razie:
 - nielegalnego, nierzetelnego, niecelowego lub niegospodarnego jego używania w trakcie prowadzonej działalności wytwórczej,
 - nielegalnego, nierzetelnego niecelowego lub niegospodarnego zbywania produktów działalności wytwórczej, w szczególności zbywania surowca drzewnego,
 - nielegalnego, nierzetelnego, niecelowego lub niegospodarnego nabywania lub rozporządzania składnikami mienia Skarbu Państwa w zarządzie LP,
- 5) prawo Skarbu Państwa do ochrony własnego mienia, a w razie poddania tego mienia czynom zabronionym (niedozwolonym) – dochodzenia i naprawy szkód.

Główne atrybuty działalności Lasów Państwowych

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jako podmiot praw i obowiązków odrębny w stosunku do Skarbu Państwa prowadzi swoją własną działalność. Lasy Państwowe, prowadząc własną działalność wytwórczą, nie działają w imieniu własnym tylko w tym zakresie, w jakim w prowadzeniu swojej własnej działalności występują jako „cywilnoprawny” reprezentant Skarbu Państwa (jak również jako „reprezentant” państwa lub samorządu). Działalność Lasów Państwowych, z wyłączeniem działań obejmujących ochronę gruntów leśnych oraz sprzedaż lasów i gruntów, jest prowadzona: (1) na własną odpowiedzialność, (2) na własne ryzyko gospodarcze, w tym ekonomiczne, (3) na własny rachunek, na zasadzie samofinansowania i bez wsparcia budżetu państwa (nie licząc wynagrodzenia za wyręczanie administracji publicznej w ramach zadań zleczanych w wykonaniu art. 54 ustawy o lasach oraz środków zagranicznych lub innych środków dotacyjnych, na przykład środków NFOŚiGW czy środków określonych

nych w art. 12), (4) z zachowaniem prawa do kształtowania wyniku finansowego oraz jego wykorzystywania we własnym zakresie po objęciu świadczeniami publicznymi, (5) w celu doprowadzenia do wypełnienia obowiązków i zapewnienia ochrony praw przysługujących Skarbowi Państwa jako właścicielowi składników majątkowych wykorzystywanych przez LP do prowadzenia własnej działalności.

Lasy Państwowe nie stanowią własności Skarbu Państwa

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie stanowi własności Skarbu Państwa. Jak to wykazano powyżej, Lasy Państwowe stanowią podmiot praw i obowiązków odrębny w stosunku do Skarbu Państwa. Od kiedy zniesiono niewolnictwo żadna osoba fizyczna jako (w polskim systemie prawnym) podmiot, legitymowany od urodzenia zdolnością prawną, nie może stanowić przedmiotu czyjejś własności. Także żadna osoba prawna jako podmiot praw i obowiązków nie może stanowić przedmiotu czyjejś własności. Oczywiście również Lasy Państwowe jako podmiot praw i obowiązków, zdolny do samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej, nie stanowi przedmiotu czyjejś własności (a konkretnie własności Skarbu Państwa). Lasy Państwowe jako podmiot nie mogą być przecież (co oczywiste) przedmiotem obrotu, a tylko to, co ma możliwość występowania w obrocie, może być przedmiotem własności. Inną kwestią jest natomiast własność składników materialnych i niematerialnych wykorzystywanych przez Lasy Państwowe jako podmiot prawny do prowadzenia uprawnionej działalności.

W przypadku Lasów Państwowych jako podmiotu praw i obowiązków prawo własności Skarbu Państwa w stosunku do składników majątkowych wykorzystywanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności jest bezdyskusyjne, z zastrzeżeniem jednak co do przeważającej części należności oraz związanych z nim środków pieniężnych. Choć należności oraz środki pieniężne, mające odzwierciedlenie w kapitale własnym Lasów Państwowych, stanowią własność Lasów Państwowych (o czym mowa powyżej), to w związku choćby z art. 44¹ § 2 kodeksu cywilnego prawodawca ma możliwość nałożenia na Lasy Państwowe obowiązku przekazywania określonej części środków pieniężnych stanowiących własność LP na rzecz Skarbu Państwa (do budżetu państwa), jednak nie powinno to następować z naruszeniem wzorców konstytucyjnych. Źródłem możliwości, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, jest oczywiście przede wszystkim Konstytucja RP.

Okoliczność, że zdecydowana większość składników majątkowych, wykorzystywanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności stanowi własność Skarbu Państwa, nie sprzeciwia się oczywiście uznaniu tych składników za część składową przedsiębiorstwa, w rozumieniu kodeksu cywilnego, w razie uznania Lasów Państwowych za przedsiębiorcę.

Lasy Państwowe nie są podmiotem niezależnym

Jak większość podmiotów praw i obowiązków Lasy Państwowe nie są podmiotem niezależnym w swoim bieżącym działaniu, tj. w swoim bieżącym działaniu nie „podlegają” wyłącznie prawom przyrody oraz przepisom prawa pozytywnego, choć w przypadku Lasów Państwowych prawa przyrody mają niebagatelne znaczenie (nieporównywalnie większe niż w przypadku większości innych podmiotów) .

Problematykę nadzorowania oraz kontrolowania Lasów Państwowych dzieli się na następujące zagadnienia: (1) działalność w zakresie nadzorowania jako taka (definicja i cechy specyficzne działalności nadzorczej, klasyfikacja działalności nadzorczej), (2) nadzór pracowniczo-prawny w Lasach Państwowych [istota nadzoru pracowniczo-prawnego, akty sprawstwa kierowniczego (akty ogólnego zarządu) jako akty właściwe dla nadzoru pracowniczo-prawnego, nadzór międzyinstytucjonalny a nadzór wewnątrzinstytucjonalny; znaczenie zarządzeń i decyzji kierowników jednostek organizacyjnych LP w procesie kierowania Lasami Państwowymi], (3) nadzór instytucjonalny w Lasach Państwowych o charakterze cywilistycznym (istota nadzoru instytucjonalnego o charakterze cywilistycznym, nadzór cywilistyczny w praktyce LP, nadzór instytucjonalny o charakterze cywilistycznym a akty niewładczego oddziaływania Lasów Państwowych na organy publiczne), (4) nadzorowanie Lasów Państwowych w ramach zewnętrznego nadzoru cywilistycznego (istota zewnętrznego nadzoru cywilistycznego, zewnętrzny nadzór cywilistyczny Lasów Państwowych w praktyce, postulowana rola wykonawców planu urządzenia lasu w kontekście nadzorowania Lasów Państwowych w ramach zewnętrznego nadzoru cywilistycznego, zewnętrzny nadzór cywilistyczny a wyręczanie władzy publicznej przez Lasy Państwowe), (5) nadzorowanie Lasów Państwowych przez organizacje pozarządowe oraz w ramach niezorganizowanej aktywności obywatelskiej (niewładczy charakter nadzorowania Lasów Państwowych przez organizacje pozarządowe oraz w ramach niezorganizowanej aktywności obywatelskiej; nadzorowanie Lasów Państwowych jako forma dialogu społecznego), (6) nadzorowanie Lasów Państwowych przez ministra środowiska (brak określoności przepisów ustawy o lasach dotyczących nadzorowania Lasów Państwowych przez ministra środowiska, zdolność ministra środowiska do stanowienia aktów prawa wewnętrznego, możliwość wykorzystywania przez ministra środowiska aktów prawa wewnętrznego do nakierowywania Lasów Państwowych na realizowanie przez ten podmiot polityki Rady Ministrów, obowiązki nadzorcze ministra środowiska wynikające z przepisów kodeksu pracy), (7) funkcje nadzorcze w odniesieniu do Lasów Państwowych przypadające generalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, regionalnym dyrektorom ochrony środowiska oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej (strategiczna ocena oddziaływania na środowisko projektów planu urządzenia lasu jako przejaw prewencyjnego zewnętrznego nadzorowania Lasów Państwowych, gospodarka leśna będąca – w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody – nośnikiem negatywnego oddziaływania na środowisko, projekty dokumentów dotyczących Lasów Państwowych lub wytwarzanych w Lasach Państwowych a obowiązek prawny poddania ich strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, nadzór prewencyjny ze strony regionalnych dyrektorów ochrony środowiska nad Lasami Państwowymi, polegający

na ocenie oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, nadzór generalnego dyrektora ochrony środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska nad Lasami Państwowymi w toku działalności prowadzonej przez LP, w tym dylematy prawne, związane z tym nadzorem), (8) pozostały nadzór administracyjny dotyczący Lasów Państwowych (wielość jednostek instytucjonalnych uprawnionych do sprawowania nadzoru administracyjnego – najczęściej tematycznego – nad Lasami Państwowymi, zarówno w odniesieniu do zamierzeń, jak i do działalności w toku; działalność nadzorcza publicznych służb inspekcyjnych a ich działalność w zakresie następczej kontroli Lasów Państwowych), (9) dobre praktyki, dotyczące nadzorowania Lasów Państwowych oraz prowadzenia działalności nadzorczej w Lasach Państwowych (niedoskonałości legislacyjne a konieczność kierowania się dobrymi praktykami przy nadzorowaniu Lasów Państwowych i prowadzeniu działalności nadzorczej przez Lasy Państwowe, postulat ograniczania do minimum nadzorowania zamierzeń, klucz identyfikowania poszczególnych przejawów nadzoru jako: nadzoru władczego: obligatoryjnego – instrukcyjnego lub kierunkowego; postulatywnego, oraz konsultacyjnego – doradczego, kształtowanie doktryny wewnętrznej w Lasach Państwowych jako przejaw nadzorowania kierunkowego, zagadnienie kontroli funkcjonalnej w procesie nadzorczym), (10) minister środowiska jako organ kontrolujący Lasy Państwowe (ustawa o Radzie Ministrów jako źródło obowiązku kontrolowania Lasów Państwowych przez ministra środowiska; ustawa o kontroli w administracji rządowej jako proceduralna podstawa prawna sprawowania kontroli Lasów Państwowych przez ministra środowiska – w związku z brakiem stosownych przepisów w ustawie o lasach), (11) minister Skarbu Państwa jako organ kontrolujący Lasy Państwowe, (12) pozostałe organy i instytucje mające możliwość kontrolowania Lasów Państwowych; certyfikowanie gospodarki leśnej jako przejaw kontrolowania Lasów Państwowych (rola Najwyższej Izby Kontroli, wielość innych jednostek instytucjonalnych uprawnionych do kontrolowania Lasów Państwowych, certyfikowanie gospodarki leśnej jako szczególny przejaw kontrolowania Lasów Państwowych).

Za nietrafne należy zatem uznać poglądy, iż w aktualnym stanie prawnym Lasy Państwowe działają poza możliwością zewnętrznego nadzoru i kontroli tego podmiotu. Problemem nie jest bowiem brak jednostek instytucjonalnych uprawnionych i obowiązanych do nadzorowania i kontrolowania Lasów Państwowych, lecz raczej ich niedostateczne wywiązywanie z ciążących obowiązków przy nienależytym wykorzystywaniu przysługujących im uprawnień. Nie ulega wątpliwości, że odpowiedzią na to (najgorszą z możliwych) byłoby mnożenie bytów powołanych do nadzorowania i kontrolowania Lasów Państwowych.

W polskim porządku prawnym mamy aktualnie do czynienia z absolutnym prze-regulowaniem problematyki nadzorowania i innego oddziaływania władczego na Lasy Państwowe ze strony generalnego dyrektora ochrony środowiska oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska.

Misja Lasów Państwowych i obszar ich uprawnionej działalności

Obowiązki oraz prawa Skarbu Państwa jako właściciela lasów państwowych stanowią niewątpliwą podstawę do wywiedzenia misji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jako podmiotu władającego tymi lasami za pośrednictwem poszczególnych jednostek organizacyjnych LP. Otóż misją Lasów Państwowych jest: (1) wykorzystywanie lasów własności Skarbu Państwa jako narzędzia ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego do współdziału w kształtowaniu – w zgodzie z koncepcją zrównoważonego rozwoju – trwałego i ulegającego ciągłej poprawie bezpieczeństwa ekologicznego globu ziemskiego w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym i globalnym, w tym poprzez doprowadzenie do ciągłego i coraz bardziej efektywnego wypełniania przez lasy funkcji ochrony i poprzez wzmacnianie ochrony różnorodności biologicznej także w ekosystemach pozostających w relacjach wzajemnego oddziaływania z ekosystemami leśnymi, jako naturalnymi zbiornikami węgla organicznego, (2) wykorzystywanie lasów własności Skarbu Państwa do doprowadzenia, w zgodzie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, do trwałego, coraz pełniejszego, zaopatrywania gospodarstw domowych oraz różnych gałęzi gospodarki narodowej w surowiec drzewny na warunkach komercyjnych oraz udostępniania różnym i liczным grupom beneficjentów szerokiego wachlarza świadczeń materialnych i niematerialnych oferowanych w sposób trwały, nieodpłatnie lub – w uzasadnionym i ograniczonym zakresie – za odpłatnością, (3) współdziałanie oraz udzielanie pomocy organom sektora rządowego oraz samorządowego w sferze dominium, np.: gromadzenie wiedzy o państwie na drodze inwentaryzacji wielkoobszarowej, uczestniczenie w edukacji ekologicznej, w tym w edukacji leśnej społeczeństwa, przyczynianie się do kształtowania bezpieczeństwa terytorialnego kraju poprzez utrzymywanie w należyтым stanie gruntów leśnych własności Skarbu Państwa, zajmujących istotną część powierzchni terytorium kraju, przyczynianie się do rozwoju, zwłaszcza na terenach o małym stopniu zurbanizowania, a tym samym do zmniejszenia bezrobocia na tych terenach, (4) udzielanie organom i instytucjom władzy publicznej pomocy w zakresie ich funkcji imperialnych, (5) stanie na straży praw, przysługujących Skarbowi Państwa jako właścicielowi lasów, w tym prowadzenie działań w zakresie ochrony i dochodzenia mienia Skarbu Państwa.

Jest oczywiste, że misja Lasów Państwowych może być wypełniana jedynie w ramach uprawnionego obszaru działalności tego podmiotu. Pomimo niedoskonałości legislacyjnych, obszar uprawnionej działalności Lasów Państwowych jest możliwy do zidentyfikowania i sklasyfikowania, wyróżniając następujące schematy klasyfikacyjne: ogólny schemat klasyfikacyjny uprawnionego obszaru działalności Lasów Państwowych, schemat klasyfikacyjny tzw. działalności dodatkowej w Lasach Państwowych, schemat klasyfikacyjny gospodarki leśnej (bez działalności dodatkowej w zakresie gospodarki leśnej, jeżeli nie dotyczy ona gospodarki łowieckiej), gospodarki łowieckiej w nadleśnictwie (w pełnym jej zakresie) oraz działalności związanej z gospodarką łowiecką, jak również schemat klasyfikacyjny naturalnych zewnętrznych funkcji lasu modyfikowanych metodami gospodarki leśnej.

Należy stwierdzić, co następuje: (1) istotą gospodarki leśnej, a szerzej działalności leśnej oraz innej działalności prowadzonej z wykorzystaniem lasów, jest modyfikowanie (właśnie metodami gospodarki leśnej oraz tej innej działalności) naturalnych zewnętrznych funkcji lasu (t.j. funkcji związanych z naturalnym, czyli zachodzącym bez ingerencji człowieka, rozwojem ekosystemów leśnych), (2) aktualny stan wiedzy pozwala na przypisanie wyodrębnionym funkcjonalnie częściom lasu naturalnych zewnętrznych funkcji lasu, zhierarchizowanych, zasługujących na szczególne modyfikowanie w ramach realizowania tzw. pozaprodukcyjnych funkcji lasu, (3) zdecydowana część naturalnych zewnętrznych funkcji lasu podlega w Lasach Państwowych modyfikacji metodami gospodarki leśnej (metodami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, włączając w jej skład określoną część gospodarki łowieckiej, t.j. działalność wytwórczą traktowaną w PKD odrębnie od gospodarki leśnej), (4) w PKD realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu (prowadzona z użyciem metod gospodarki leśnej) została uwzględniona jako część składowa tejże działalności (jako część składowa gospodarki leśnej); również na gruncie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług jest możliwe zidentyfikowanie efektów z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu dokonywanej z zastosowaniem metod gospodarki leśnej, (5) nierzeczowe produkty wyjściowe z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu dokonywanej z zastosowaniem metod gospodarki leśnej nie mogą zaistnieć bez istotnego wkładu beneficjentów, osiągających korzyści z poboru tychże produktów; można stwierdzić, że produkty te stanowią niejako przedmiot wspólności majątkowej podmiotu prowadzącego gospodarstwo leśne oraz podmiotu osiągającego korzyść majątkową lub osobistą z poboru tego produktu, (6) lasy Skarbu Państwa zasługują w Polsce na traktowanie jakby były przedmiotem nienazwanej prawnie społecznej wspólności majątkowej przede wszystkim dlatego, że od dziesięcioleci jest powszechna zgoda co do tego, że wyżej wymienione nierzeczowe produkty wyjściowe z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu powinny być pobierane przez beneficjentów praktycznie na zasadach nieodpłatnych, (7) tylko w tych przypadkach, w których nierzeczowy produkt wyjściowy z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu dokonywanej z zastosowaniem metod gospodarki leśnej stanowi wytwór powstający na drodze urzeczywistniania specjalnych programów działania przy zmarginalizowanym udziale wytwórczym przeszłych nabywców tego produktu, możliwe jest jego zbywanie na warunkach rynkowych bez zarzutu naruszenia atrybutu lasów Skarbu Państwa jako przedmiotu nienazwanej prawnie społecznej wspólności majątkowej, (8) realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu w takim zakresie, w jakim skutkuje nierzeczowymi produktami wyjściowymi gospodarki leśnej, jest działalnością zintegrowaną poziomo z pozostałym zakresem gospodarki leśnej (z wyłączeniem oczywiście urządzania lasu oraz sprzedaży surowca drzewnego jako części składowej gospodarki leśnej), (9) z mocy ustawy o lasach oraz ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju Lasy Państwowe nie mogą prowadzić gospodarki leśnej skutkującej produktami wyjściowymi poddawanych obrotowi rynkowemu bez równoczesnego wytwarzania na zasadzie równie ważnej i bez odpłatności nierzeczowych produktów wyjściowych tej gospodarki, (10) są granice modyfikowania naturalnych zewnętrznych funkcji lasu, poza którymi nie należy już mówić o realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu metodami gospodarki leśnej, lecz o prowadzeniu zarobkowej działalności poza gospodarką leśną, podlegającej

jednoznacznej identyfikacji na gruncie Polskiej Klasyfikacji Działalności (na przykład jako: działalność w zakresie turystyki, w tym turystyki myśliwskiej czy działalność w zakresie usług hotelarskich).

Całą działalność Lasów Państwowych należy traktować jako działalność gospodarczą. Działalnością gospodarczą nie są jednak działania niektórych organów wewnętrznych Lasów Państwowych, polegające na wyřeczaniu przez nie organów publicznych w sferze władztwa państwa (*imperium*).

Generalny podział obowiązków w obrębie Lasów Państwowych

W Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych pod kierunkiem dyrektora generalnego Lasów Państwowych powinna być prowadzona głównie działalność wytwórcza w zakresie tzw. miękkiego rozwoju LP, obejmująca: (1) przyczynianie się do racjonalizacji podstaw prawnych i strategicznych leśnictwa, z wykorzystaniem do tego aktów (instrumentów) niewładczego oddziaływania na organy administracji publicznej, (2) prowadzenie prac rozwojowych oraz działalności wdrożeniowej, (3) planowanie strategiczne, (4) doskonalenie systemów funkcjonalnych Lasów Państwowych poprzez definiowanie i realizowanie różnych projektów strategicznych w urzeczywistnianiu strategii LP, (5) kształtowanie otoczenia Lasów Państwowych poprzez współpracę oraz współdziałanie z interesariuszami, zwłaszcza wówczas, gdy akty sprawstwa kierowniczego dyrektora generalnego Lasów Państwowych oddziałują niewładczo na tych interesariuszy, (6) systematyczne doskonalenie wewnętrznej struktury organizacyjnej Lasów Państwowych, także w zakresie struktury zasobów pracy i ich jakości, bez ograniczania uprawnienia dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych do kreowania tej struktury w odniesieniu do zakładów Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym, (7) promowanie, propagowanie oraz wykonywanie innych działań w celu kształtowania wizerunku oraz innych elementów postawy dobrej woli Lasów Państwowych (nie wyłączając integrowania w skali makro kadry pracowniczey w Lasach Państwowych).

Ponadto, w ramach działalności wytwórczej, w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, pod kierunkiem dyrektora generalnego Lasów Państwowych, powinna być prowadzona działalność w zakresie wyręczenia oraz wspomagania administracji publicznej, obejmująca w szczególności: (1) gromadzenie wiedzy o państwie (w zakresie leśnictwa), (2) finansowanie badań w zakresie leśnictwa, (3) ochronę leśnego dziedzictwa kulturowego, w tym metodami działalności muzealniczej, (4) ochronę dziedzictwa genetycznego (ekosystemów leśnych), (5) prowadzenie działalności w zakresie edukacji przyrodniczo-leśnej społeczeństwa, (6) wspomaganie wykonywanie obowiązków przez ministra środowiska, na przykład w zakresie zarządzania środkami ze źródeł zewnętrznych.

W ramach działalności pomocniczej (wynikowo) do obowiązków dyrektora generalnego Lasów Państwowych, korzystającego z pomocy Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, powinno należeć: (1) kierowanie Lasami Państwowymi poprzez stanowienie aktów sprawstwa kierowniczego (poprzez wydawanie przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych zarządzeń) ustalających (coraz bardziej udoskonalone) syste-

my funkcjonalne Lasów Państwowych oraz zobowiązujących pracowników jednostek organizacyjnych LP do respektowania tych systemów, (2) kierowanie Lasami Państwowymi w formie narad gospodarczych o centralnym charakterze, (3) kierowanie Lasami Państwowymi, obejmujące: prowadzenie strategicznych analiz retrospektywnych oraz prognostycznych, w tym w zakresie strategicznego systemu kontroli oraz sprawowanie kontroli funkcjonalnej Lasów Państwowych, (4) kierowanie Lasami Państwowymi poprzez nadzorowanie regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, (5) kierowanie (w różnych formach) Dyrekcją Generalną Lasów Państwowych, a także – w przypadku realizowania (w wykonaniu obowiązków Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych) wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych – kierowanie tymi podmiotami, (6) prowadzenie gospodarki finansowej Lasów Państwowych – w szczególności w części dotyczącej sporządzania planu finansowego oraz gospodarowania środkami związanymi z funduszem leśnym, (7) niewładcze oddziaływanie na kadre pracowniczą w Lasach Państwowych na przykład poprzez działalność wydawniczą (prasa leśna, wydawnictwa poradnikowe itd.).

Podstawowym obowiązkiem zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym powinno być wspomaganie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, w tym dyrektora generalnego Lasów Państwowych, w wypełnianiu ich podstawowych obowiązków.

Działalność zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym powinna być organizowana w ten sposób, aby można było ją identyfikować jako realizowanie wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych (w tym co najmniej jako realizowanie wspólnego przedsięwzięcia Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz jednego z tych zakładów).

Podstawowym obowiązkiem regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych powinno być prowadzenie działalności pomocniczej na rzecz dyrektorów regionalnych dyrekcji w wypełnianiu przez nich funkcji wspomagania dyrektora generalnego Lasów Państwowych w realizacji obowiązku kierowania Lasami Państwowymi.

Dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych powinni wykonywać swoje obowiązki poprzez: (1) kierowanie regionalnymi dyrekcjami LP w trakcie prowadzenia w tych jednostkach regionalnej działalności kontrolnej oraz innej regionalnej działalności analitycznej, (2) kierowanie regionalnymi dyrekcjami LP w trakcie procesu nadzorowania oraz kontrolowania następczego nadleśnictw oraz zakładów o zasięgu regionalnym, (3) podejmowanie decyzji zarządczych oraz wydawanie zarządzeń mających na celu zapewnienie, aby działalność regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych była prowadzona w sposób należyście zorganizowany, zaplanowany oraz skoordynowany.

Ponadto do obowiązków dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych powinno należeć kształtowanie struktury organizacyjnej Lasów Państwowych poprzez likwidowanie, dzielenie, powiększanie oraz tworzenie zakładów o zasięgu regionalnym.

Do obowiązków regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych powinno należeć świadczenie wszelkich usług potrzebnych na rzecz nadleśnictw oraz na rzecz zakładów LP o zasięgu regionalnym.

W ramach niniejszego opracowania pomija się obowiązki przypadające nadleśnictwom oraz zakładom Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym – albowiem identyfikacja tych obowiązków nie budzi na ogół kontrowersji.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe a organy państwowe

W odniesieniu do relacji między Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe a organami państwa należy stwierdzić, że: (1) dyrektor generalny Lasów Państwowych nie jest organem państwowym; organami państwowymi nie są też dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśniczowie ani kierownicy zakładów Lasów Państwowych. Również Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie jest organem państwowym, (2) skoro dyrektor generalny Lasów Państwowych nie jest organem państwowym, ani żaden inny organ wewnętrzny w Lasach Państwowych nie jest organem państwowym, to tym samym nie są to organy administracji rządowej, (3) skoro dyrektor generalny Lasów Państwowych ani żaden inny organ wewnętrzny w Lasach Państwowych nie są organem administracji rządowej, to tym samym Lasy Państwowe oraz jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie stanowią aparatu pomocniczo-wykonawczego tych organów; stanowi to silną przesłankę dla twierdzenia, że Lasów Państwowych ani jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych nie sposób uznać za część składową administracji rządowej, zwłaszcza że w administracji rządowej nie może przecież mieć miejsca rynkowa działalność gospodarcza, a taką działalnością jest trwale zrównoważona gospodarka leśna (co było już przedmiotem wyводу), (4) gdyby Lasy Państwowe oraz jednostki organizacyjne Lasów Państwowych były częścią składową administracji rządowej, to musiałyby należeć do sektora finansów publicznych, a jak to wykazano poniżej, Lasy Państwowe nie należą do tego sektora, a ponadto nie ma przesłanek teoretyczno-prawnych, by do tego sektora należeć powinny, (5) dyrektor generalny Lasów Państwowych sporadycznie, z upoważnienia i w imieniu ministra właściwego do spraw środowiska działa jako inny, niebędący organem państwowym podmiot uprawniony do załatwiania spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (chodzi o wyrażanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w drodze decyzji administracyjnej), (6) stwierdzenie zdania poprzedzającego odnosi się odpowiednio do nadleśniczych oraz dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, (7) autentycznej wykładni ustawy o lasach wymaga rozstrzygnięcie, czy na zasadzie *lex specialis* nadleśniczym (przy wprowadzaniu powszechnego zakazu wstępu do lasu) oraz dyrektorowi generalnemu Lasów Państwowych (przy ustalaniu zasięgów terytorialnych nadleśnictw) nie przysługują ponadto uprawnienia do doniosłych czynności prawnych, polegających na stowieniu ogólnych aktów stosowania prawa.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe a sektor finansów publicznych

W świetle dotychczasowego wywodów należy podnieść, że: (1): Lasy Państwowe nie stanowią organu państwowego, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie stanowią organów państwowych, żadne organy wewnętrzne nie stanowią organów państwowych, Lasy Państwowe oraz jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie wchodzą

w skład administracji publicznej, w tym w skład administracji rządowej, (2) w przeważającej części swojego działania nie realizują zadań publicznych, właściwych dla sektora rządowego i samorządowego, prowadząc przede wszystkim gospodarczą działalność rynkową, której wymiar społeczny wiąże się z obowiązkiem realizowania na zasadach nierynkowych pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej. Powyższe przesłanki stanowią samoistne wsparcie tezy, iż Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych i do tego sektora zaliczone być nie powinny.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jako obiekt statystyki publicznej

Analizując status Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jako obiektu statystyki publicznej, należy stwierdzić co następuje: (1) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie działa na podstawie ustawy o finansach publicznych; nie stanowi części składowej sektora finansów publicznych; nie stanowi żadnej z jednostek organizacyjnych zaliczanych przez GUS do sektora rządowego i samorządowego, (2) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe praktycznie w całości koszty działalności pokrywa z przychodów ze sprzedaży produktów (wyrobów oraz usług), przy czym sprzedaż ta odbywa się na zasadach rynkowych, znamionujących działalność gospodarczą, jaka charakteryzuje funkcjonowanie Lasów Państwowych (z zastrzeżeniem co do działalności w zakresie wyłączenia aparatu państwowego w sferze władczej), (3) Lasy Państwowe są jednostką rynkową oraz prowadzą pełny zestaw ksiąg rachunkowych, (4) Lasy Państwowe są jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, lecz mającą zdolność prawną; Lasy Państwowe są podmiotem w wysokim stopniu charakteryzującym się suwerennością decyzyjną; działają na zasadzie samodzielności finansowej, na własne ryzyko gospodarcze i ekonomiczne z możliwością swobodnego poddawania obrotowi prawnemu wytworzonych produktów wyjściowych działalności; środki pieniężne we władaniu Lasów Państwowych stanowią własność Lasów Państwowych, (5) Lasy Państwowe osiągają korzyści z prowadzonej działalności wytwórczej, co jest związane m.in. z prawem do wytwarzania oraz odpowiedniego wykorzystywania nadwyżki finansowej, (6) Lasy Państwowe ponoszą określone świadczenia oraz ciężary publiczne, w tym transferują część zysku do budżetu państwa oraz realizują w ramach ciężarów publicznych pozaprodukcyjne funkcje lasu, (7) Lasy Państwowe prowadzą działalność na terytorium całej Rzeczypospolitej Polskiej, (8) Lasy Państwowe należą do zgrupowania jednostek instytucjonalnych publicznych; nie stanowią jednak części składowej samorządu terytorialnego; wyklucza to zaliczanie Lasów Państwowych do sektora rządowego i samorządowego w razie zidentyfikowania Lasów Państwowych jako przedsiębiorstwa publicznego w rozumieniu rozporządzenia o rachunkach narodowych, (9) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe działa jako obligatoryjne z mocy prawa i objęte wspólnym systemem finansowym zgrupowanie jednostek instytucjonalnych, w skład którego wchodzi: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa oraz zakłady Lasów Państwowych.

Powyższe prowadzi do oczywistego wniosku, że na gruncie statystyki publicznej Państwowe Gospodarstwo Leśne jest jednostką instytucjonalną, którą należy zidentyfikować (stosownie do nazewnictwa stosowanego w rozporządzeniu o rachunkach narodowych oraz w rozporządzeniu o jednostkach statystycznych) jako przedsiębiorstwo państwowe działające jako obligatoryjna grupa przedsiębiorstw, w skład której wchodzi następujące przedsiębiorstwa państwowe: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych będąca przedsiębiorstwem państwowym odgrywającym rolę głowy grupy, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, zakłady o zasięgu krajowym, nadleśnictwa, będące podstawowymi przedsiębiorstwami wytwórczymi w grupie oraz zakłady Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jako przedsiębiorca w świetle kodeksu cywilnego, aktów stosowania prawa oraz w świetle praktyki wykonywania prawa

Zgodnie z art. 43¹ kodeksu cywilnego – „przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową”.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe prowadzi działalność gospodarczą (z zastrzeżeniem przypadków wyłączenia władzy publicznej w sferze władczej – imperium). Do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe ma zastosowanie przepis art. 33¹ § 1 kodeksu cywilnego. Lasy Państwowe swoją działalność prowadzą: na własną odpowiedzialność, na własne ryzyko gospodarcze, w tym ekonomiczne, na własny rachunek, na zasadzie samofinansowania i bez wsparcia budżetu państwa, z zachowaniem prawa do kształtowania wyniku finansowego oraz jego wykorzystywania we własnym zakresie po objęciu świadczeniami publicznymi.

Biorąc to pod uwagę, trzeba uznać, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest przedsiębiorcą w rozumieniu kodeksu cywilnego.

Uwzględniając poczynione wywody, należy przyjąć, że Lasy Państwowe to przedsiębiorca państwowy, stanowiący obligatoryjne zgrupowanie następujących przedsiębiorców państwowych: Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśnictw oraz zakładów Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym.

Tezę zdania poprzedzającego w sposób istotny wspierają: (1) orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego III S.A. 1314–1315/93 z 2 marca 1994 r., w którym przyjęto, że „art. 50 [...] ustawy jednoznacznie stwierdza, że Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę na własną rzecz (rachunek), na zasadzie samodzielności finansowej”; (2) decyzja z 29 grudnia 2008 r. prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Nr DOK – 9/2008).

Ustalenie statusu oraz formy organizacyjno–prawnej Lasów Państwowych

W podsumowaniu (biorąc także pod uwagę wszechstronną identyfikację statusu oraz innych elementów formy organizacyjnej i prawnej Lasów Państwowych, zawartą w studium analitycznym) status ten oraz tę formę ustalono poniżej w formie zestawienia tabelarycznego (tab. 1).

Tabela 1. Identyfikacja statusu oraz formy organizacyjno-prawnej Lasów Państwowych

Atrybut charakteryzujący status oraz formę organizacyjno-prawną Lasów Państwowych	Ustalenie w świetle niniejszego referatu oraz w świetle „Wizji działań na rzecz rozwoju”
Nazwa wspólna oraz identyfikacja prawna	Przedsiębiorcy spoza sektora finansowego oraz ubezpieczeniowego
Firma	(1) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, (2) Lasy Państwowe (uwaga: w powszechnym użyciu praktyczny jest akronim LP)
Procedura utworzenia	Podmiot utworzony przez Sejm RP. Podmiot wykreowany w ustawie o lasach, działający nie tylko w imieniu Skarbu Państwa, lecz również w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (uwaga: skarbowi państwa jako właścicielowi większości dóbr majątkowych współtworzących przedsiębiorstwo wykorzystywane przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności nie przysługuje (gdyż z oczywistych względów przysługiwać nie może) władztwo administracyjno-prawne wpływające na misję, obszar obowiązków (w tym w zakresie świadczeń i ciężarów publicznych) oraz zasady i szczegółowe sposoby wypełniania tych obowiązków. Jest to kompetencją Rzeczypospolitej Polskiej, działającej przez Sejm (stanowienie prawa powszechnego) oraz przez szeroko rozumianą administrację rządową (stanowienie rozporządzeń, aktów prawa miejscowego, oraz aktów prawa wewnętrznego, a także stanowienie ogólnych i indywidualnych, konkretnych aktów prawnych w oddziaływaniu nadzorczym, inspekcyjnym i kontrolnym na Lasy Państwowe). Po wejściu Polski do UE możliwość władczego oddziaływania na LP przysługuje również strukturom tej organizacji po przez stanowienie rozporządzeń przez UE.
Warunki prawne legalnego działania, w tym warunki rejestrowe	Wypełnianie wszystkich obowiązków spoczywających na przedsiębiorcach, wymagane dla uznania danego przedsiębiorcy za podmiot legalnie występujący w obrocie gospodarczym (NIP, REGON, ujęcie we właściwych rejestrach, legitymowanie się wymaganymi koncesjami, zezwoleniami, pozwoleniami itd.). Obowiązek działania w zgodzie z uniwersalnymi kryteriami legalności, gospodarności, celowości i gospodarności. Obowiązek działania zgodnie z zasadą „to możliwe, co Lasom Państwowym dostatecznie wyrażnie jest prawnie dozwolone w zakresie: (1) uprawnionego, w tym obligatoryjnego, obszaru obowiązków, rodzących zadania do wykonywania, (2) składników majątkowych oraz związanych z nimi praw majątkowych, mogących pozostawać we władaniu Lasów Państwowych, (3) uprawnień niemajątkowych, którymi Lasy Państwowe mogą się posługiwać w ramach swojej zdolności prawnej przy wypełnianiu obowiązków z wykorzystaniem mienia mogącego pozostawać w ich władaniu” Stwierdzenie dyskwalifikujące możliwość działania Lasów Państwowych zgodnie z zasadą „to dozwolone, co prawnie niezakazane” jest przedmiotem dalszego dowodu, zawartego w „Wizji działań na rzecz rozwoju...” Tom I, Część III.
Katalog aktów prawnych wiążących Lasy Państwowe	Ustawa o lasach wraz z przepisami wykonawczymi, jako główny, lecz niewyłączny zbiór aktów, tworzący podstawę prawną funkcjonowania Lasów Państwowych. Podstawę tę współtworzą także: (1) ustawa – prawo łowieckie, (2) ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, (3) ustawa o ochronie przyrody, (4) wszystkie inne akty prawne dotyczące ochrony środowiska (łącznie oczywiście z prawem ochrony

	środowiska), (5) ustawa o rachunkowości, (6) ustawa o gospodarce nieruchomościami, jeżeli jej przepisy nie kolidują z przepisami ustawy o lasach, (7) niektóre rozporządzenia unijne, (8) wszystkie inne akty prawne w najszerszym tego pojęcia znaczeniu, jeżeli: (a) z przedmiotowego punktu widzenia dotyczą: Skarbu Państwa w tym zakresie, w jakim ta osoba prawna jest reprezentowana przez LP; Lasów Państwowych wprost; jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, legitymowanych zdolnością prawną; przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców publicznych; ogółu jednostek organizacyjnych (bez względu na ich status oraz formę organizacyjno-prawną), lub/ oraz (b) z przedmiotowego punktu widzenia odnoszą się do działań wchodzących w skład uprawnionego obszaru działalności Lasów Państwowych, chyba że postanowienia danego aktu prawnego wyłączają Lasy Państwowe wprost lub dostatecznie wyraźnie spod jego jurysdykcji.
Misja	Wykorzystywanie lasów własności Skarbu Państwa jako narzędzia ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego do współudziału w kształtowaniu, w zgodzie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, trwałego i ulegającego ciągłej poprawie bezpieczeństwa ekologicznego globu ziemskiego w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym i globalnym. Wykorzystywanie lasów własności Skarbu Państwa do doprowadzenia, w zgodzie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, do trwałego, coraz pełniejszego, zaopatrzenia na warunkach komercyjnych gospodarstw domowych oraz różnych gałęzi gospodarki narodowej w surowiec drzewny i szeroki wachlarz świadczeń materialnych i niematerialnych oferowanych i udostępnianych różnym i licznym grupom beneficjentów: (1) w sposób trwały, przy coraz pełniejszym zaspokajaniu potrzeb w tym zakresie, (2) nieodpłatnie lub – w uzasadnionym i ograniczonym zakresie – za odpłatnością. Współdziałanie oraz udzielanie pomocy organom sektora rządowego oraz samorządowego
Obszar uprawnionej działalności Lasów Państwowych	(A) Prowadzenie gospodarczej działalności wytwórczej wraz z działalnością pomocniczą. (B) Prowadzenie działalności wytwórczej w zakresie rozwoju infrastrukturalnego oraz w zakresie rozwoju „miękkiego”. (C) Prowadzenie działalności wytwórczej w zakresie wspomagania oraz wyřeczania administracji publicznej w sferze imperium wraz z działalnością pomocniczą. W ramach działalności gospodarczej wytwórczej: (1) prowadzenie działalności w zakresie gospodarki leśnej, (2) prowadzenie działalności w zakresie działalności dodatkowej w ramach gospodarki leśnej, (3) prowadzenie działalności dodatkowej poza gospodarką leśną, (4) prowadzenie działalności w zakresie wspomagania i wyřeczania administracji publicznej w sferze dominium.
Struktura organizacyjna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe	Zagadnienie przedstawione w „Wizji działań na rzecz rozwoju”
Ogólny podział obowiązków w obrębie Lasów Państwowych	W Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych działalność, która w PKD została określona jako działalność profesjonalna prowadzona przez „Head Office”. Zakłady Lasów Państwowych o zasięgu krajowym jako jednostki wspomagające DGLP, w tym dyrektora generalnego Lasów Państwowych, w wypełnianiu ich podstawowych obowiązków. Podstawowy obowiązek regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych to prowadzenie działalności pomocniczej na rzecz dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów w wypełnianiu przez nich funkcji wspomagania dyrektora generalnego Lasów Państwowych w realizacji obowiązku kierowania Lasami Państwowymi. Do obowiązków regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych powinno należeć świadczenie wszelkich potrzebnych usług na rzecz nadleśnictw oraz na rzecz zakładów LP o zasięgu regionalnym. Podstawowym obowiązkiem nadleśnictw powinno być prowadzenie działalności bezpośrednio produkcyjnej w zakresie gospodarki leśnej. Podstawowym obowiązkiem zakładów Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym powinno być prowadzenie działalności dodatkowej w zakresie gospodarki leśnej oraz poza gospodarką leśną

Tytuł prawny władania mieniem używanym do prowadzenia uprawnionej działalności	Nieodpłatny zarząd określony w ustawie o lasach, przy czym: 1) „wyjściowym” podmiotowym prawem majątkowym przysługującym Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe jest prawo do zarządu składnikami majątkowymi należącymi do Skarbu Państwa tytułem: (1) prawa własności lub (2) innych praw rzeczowych albo (3) praw obligacyjnych, 2) prawo do zarządu składnikami majątkowymi Skarbu Państwa jest w istocie prawem do zarządu zintegrowaną wiązką szczegółowych podmiotowych praw majątkowych, będących własnością Skarbu Państwa lub należących do Skarbu Państwa pod innymi tytułami prawnymi, 3) w każdym przypadku, w którym mówi się o tym, że określone składniki majątkowe Skarbu Państwa znajdują się w zarządzie Lasów Państwowych, należy przez to rozumieć, iż w zarządzie Lasów Państwowych znajdują się te właśnie składniki oraz związana z nimi oznaczona wiązka podmiotowych praw majątkowych; 4) nie wszystkie podmiotowe prawa majątkowe używane przez Lasy Państwowe są prawami majątkowymi własności Skarbu Państwa pozostającej w zarządzie LP
Składniki majątkowe oraz związane z nimi prawa majątkowe mogące pozostawać we władaniu LP	Składniki majątkowe stanowią własność Skarbu Państwa lub należą do Skarbu Państwa z innego tytułu prawnego. Prawa majątkowe do części składników majątkowych Skarbu Państwa nie są ustalone. Lasy Państwowe władają tymi składnikami majątkowymi na podstawie prawa do zarządu. Środki pieniężne, związane z przychodami własnymi Lasów Państwowych stanowią własność Lasów Państwowych.
Charakterystyka zdolności prawnej Lasów Państwowych	Jednostka organizacyjna: (A) niebędąca osobą prawną w rozumieniu kodeksu cywilnego, (B) legitymowana zdolnością prawną z mocy przepisów ustawy o lasach, (C) prowadząca, jako przedsiębiorca w rozumieniu kodeksu cywilnego, swoją działalność: (1) na własną odpowiedzialność, (2) na własne ryzyko gospodarcze, w tym ekonomiczne, (3) na własny rachunek, na zasadzie samofinansowania i bez systemowego wsparcia budżetu państwa, (4) z zachowaniem prawa do kształtowania wyniku finansowego oraz jego wykorzystywania we własnym zakresie po objęciu świadczeniami publicznymi, (D) niepodlegająca procedurze upadłościowej ani procesom naprawczym określonym w przepisach prawa.
Szczegółowy zakres uprawnień w zakresie władztwa publicznego	Niektórym organom wewnętrznym w Lasach Państwowych przysługują uprawnienie do wspomagania i wyřeczania organów administracji publicznej w wypełnianiu przez te organy obowiązków państwa lub samorządu w sferze imperium. Uprawnienie to polega na możliwości stanowienia aktów administracyjnych o indywidualno – konkretnym charakterze (przede wszystkim decyzji administracyjnych) – z mocy prawa, z upoważnienia lub na podstawie porozumień administracyjnych. Wykonywanie tych uprawnień nie mieści się w ramach działalności gospodarczej prowadzonej w Lasach Państwowych. Jest działalność wykonywana imieniem państwa lub samorządu terytorialnego. Kwestia ww. działalności została szczegółowo omówiona w „Wizji działań na rzecz rozwoju”
Organy sprawujące nadzór nad Lasami Państwowymi, oddziałujące inspekcyjnie na Lasy Państwowe oraz sprawujące kontrolę następczą Lasów Państwowych	Lasy Państwowe podlegają nadzorowi administracyjnemu sprawowanemu w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz przez organy wchodzące w skład dyrekcji ochrony środowiska. Lasy Państwowe podlegają wszechstronnemu oddziaływaniu inspekcyjnemu dokonywanemu w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Lasy Państwowe mogą podlegać nadzorowi o charakterze cywilistycznym. Lasy Państwowe podlegają kontroli państwowej, sprawowanej przez ministra właściwego do spraw środowiska, Najwyższą Izbę Kontroli, ministra Skarbu Państwa oraz inne organy.
Geograficzne rozproszenie działalności; podziały administracyjne kraju wiążące dla LP	Podmiot działający w bardzo dużym rozproszeniu geograficznym, praktycznie na terytorium całego kraju, w oparciu o zasadniczy podział administracyjny kraju (gminy wraz z sołectwami → powiaty → województwa (grupowane w regiony statystyczne NUTS) → kraj), lecz również w oparciu o specjalne podziały terytorialne kraju (zasięgi regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych → zasięgi terytorialne nadleśnictw; zasięgi obwodów łowieckich a zasięgi regionów łowieckich).

Lasy Państwowe jako obiekt statystyki publicznej	Podmiot gospodarki narodowej: (A) możliwy do samoistnego zaliczenia do określonego sektora jednostek instytucjonalnych, (B) nienależący do sektora finansów publicznych, (C) należący do podmiotów grupowanych w ramach sektora przedsiębiorstw, (D) stanowiący obligatoryjną grupę przedsiębiorstw w rozumieniu przepisów unijnych dotyczących obserwacji procesu produkcyjnego, (E) stanowiący ogólnokrajową jednostkę statystyczną.
Teoretyczne jednostki statystyczne w Lasach Państwowych	Z punktu widzenia statystyki publicznej w Lasach Państwowych należy wyodrębnić bardzo liczną grupę jednostek statystycznych będących jednostkami jednorodnej działalności (jednostkami rodzaju działalności oraz jednostkami jednorodnej produkcji)
Systemy funkcjonalne dotyczące Lasów Państwowych	W charakteryzowaniu formy organizacyjno-prawnej Lasów Państwowych pod względem systemów funkcjonalnych należy wyodrębnić: (1) zgrupowanie systemów prowadzenia gospodarki leśnej, (2) zgrupowanie systemów prowadzenia innej działalności wytwórczej oraz (3) zgrupowanie systemów prowadzenia działalności pomocniczej, w tym zarządczej. Systemy prowadzenia gospodarki leśnej charakteryzują formę organizacyjno-prawną Lasów Państwowych pod względem przebiegu procesu modyfikowania przez Lasy Państwowe naturalnych funkcji ekosystemów leśnych (w tym naturalnych funkcji zewnętrznych). Systemy prowadzenia innej działalności wytwórczej charakteryzują formę organizacyjno-prawną pod względem procesu wytwarzania w Lasach Państwowych produktów wyjściowych: (1) działalności dodatkowej, (3) działalności w zakresie wspomaganie oraz wyręczania administracji publicznej, (4) działalności w zakresie działalności rozwojowej. Systemy prowadzenia przez Lasy Państwowe działalności pomocniczej, w tym zarządczej, charakteryzują formę organizacyjno-prawną Lasów Państwowych pod względem przebiegu procesu kierowania i innego wspomaganie działalności wytwórczej w Lasach Państwowych. Częścią składową każdego z wymienionych systemów funkcjonalnych jest podsystem zarządzania informacjami. W Lasach Państwowych podsystemy zarządzania informacjami charakteryzują się wysokim stopniem zintegrowania, tworząc wysoce zintegrowany system informacyjny, który został poddany z informatyzowaniu. System informatyczny Lasów Państwowych podlega ciągłemu doskonaleniu.

Argumenty na rzecz utrzymania dotychczasowej formy organizacyjno-prawnej Lasów Państwowych

W pierwszym rzędzie nieodzowne jest odwołanie się po raz kolejny do diagnozy, że lasy Skarbu Państwa wyczerpują i nadal powinny wyczerpywać wszelkie znamiona przedmiotu nienazwanej prawnie społecznej wspólności majątkowej.

Do czasu przełomu ustrojowego, zaistniałego na przełomie 1989 oraz 1990 roku, takie dobra traktowano jako dobra ogólnonarodowe. Obecnie pojęcie własności ogólnonarodowej zostało praktycznie wyeliminowane z obiegu prawnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w dobrze funkcjonującym państwie każde dobro majątkowe powinno być możliwe do zidentyfikowania pod względem podmiotu będącego jego właścicielem lub podmiotów będących jego współwłaścicielami. Jest powszechna zgoda co do tego, że dobra majątkowe traktowane w poprzednich warunkach ustrojowych jako dobra ogólnonarodowe powinny stanowić własność Skarbu Państwa lub (rzadziej) własność samorządową. Innymi słowy lasy będące aktualnie w Polsce własnością Skarbu Państwa powinny pozostać własnością tej osoby prawnej.

Lasy Skarbu Państwa będące we władaniu Lasów Państwowych wyczerpują znamiona przedmiotu nienazwanej prawnie społecznej wspólności majątkowej dlatego, że

produkty z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu (praktycznie niemożliwe do wytworzenia bez czynnego i znaczącego wkładu innych podmiotów aniżeli podmiot prowadzący gospodarstwo leśne) są (i nadal powinny być) „pobierane” przez te podmioty (przez tych beneficjentów) na warunkach nieodpłatnych. Skarb Państwa jako właściciel takich lasów jest w sposób bardzo istotny ograniczony w wykonywaniu prawa własności, „godząc się” na powszechną dostępność tych lasów oraz nieodpłatny pobór produktów gospodarki leśnej wytwarzanych w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Można stwierdzić, że Skarb Państwa bardziej przypomina dzierżyciela tychże lasów, aniżeli właśnie ich właściciela. Skoro Skarb Państwa jest istotnie ograniczony w wykonywaniu prawa własności w odniesieniu do ww. lasów, to staje się oczywiste, że podmiot będący cywilnoprawnym reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie tych lasów nie może być osobą prawną, do której w pełnym zakresie odnoszą się przepisy kodeksu cywilnego. Przepisy kodeksu cywilnego powinny odnosić się do takiego podmiotu odpowiednio. Oznacza to, że zdolność prawna tego podmiotu powinna być określona w sposób indywidualny, konkretny.

Rozwiązanie prawne polegające na wykreowaniu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jako jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, legitymowaną jednak zdolnością prawną, jest zatem w pełni uzasadnione. Nie ma alternatywy dla takiego rozwiązania. Taką alternatywą nie jest z całą pewnością nadanie osobowości prawnej Lasom Państwowym. Jeżeli lasy, znajdujące się dotąd we władaniu Lasów Państwowych, mają nadal wyczerpywać znamiona przedmiotu nienazwanej prawnie społecznej wspólności majątkowej, to na Lasy Państwowe jako osobę prawną należałoby na drodze prawnej nałożyć określone ograniczenia w wykonywaniu prawa przepisów kodeksu cywilnego, czyli uznać, że Lasy Państwowe jako osoba prawna są tzw. ułomną osobą prawną, czyli jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, legitymowaną jednak zdolnością prawną (czyli „tym, czym są aktualnie”).

Nie do przyjęcia byłoby również rozwiązanie polegające na nadaniu Lasom Państwowym osobowości prawnej z równoczesnym przyznaniem tej państwowej osobie prawnej prawa własności do lasów. Lasy własności Skarbu Państwa stałyby się wówczas lasami państwowymi własności państwowej osoby prawnej. Jeżeli jednak takie lasy miałyby nadal wyczerpywać znamiona przedmiotu społecznej wspólności majątkowej, to na drodze prawnej należałoby odpowiednio ograniczyć prawo wykonywania przez Lasy Państwowe „posiadanego” prawa własności do lasów (czyli doprowadzić do stanu prawnego, z którym mamy do czynienia aktualnie).

Tytułem prawnym władania lasami Skarbu Państwa przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jest nieodpłatny zarząd (t.j. zarząd określony *lex specialis* w ustawie o lasach). Za alternatywę dla tego tytułu władania lasami Skarbu Państwa nie można uznać ani trwałego zarządu określonego w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ani użytkowania wieczystego, ani ograniczonego prawa rzeczowego użytkowania, ani władania lasami na podstawie prawa obligacyjnego. Nie można tego dokonać, po pierwsze dlatego, że potencjalnie alternatywne tytuły władania lasami Skarbu Państwa co do zasady wiążą się z odpłatnością dokonywaną przez podmiot, któremu tytuły te przysługują, podczas gdy nieodpłatność zarządu stanowi (i stanowić powinna) pewną (oczywiście bardzo odległą od pełności) rekompensatę za brak wynagrodzenia uzyski-

wanego przez Lasy Państwowe za wspomaganie administracji publicznej realizowane poza gospodarką leśną oraz za realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej. Ponadto te potencjalne alternatywne tytuły władania (do pewnego stopnia poza trwałym zarządem) co do zasady przysługują podmiotom, które posiadane dobra wykorzystują do prowadzenia działalności wyłącznie w imieniu własnym (na własną rzecz). W tym kontekście za szczególnie wadliwe rozwiązanie z teoretycznoprawnego punktu widzenia należy uznać nadanie osobowości prawnej parkom narodowym i przyznanie im prawa użytkowania wieczystego jako tytułu władania nieruchomościami.

Oczywiście odstępując od nieodpłatnego zarządu jako tytułu Lasów Państwowych do władania lasami Skarbu Państwa, potencjalnie alternatywne tytuły „zastępujące” ten zarząd można by objąć unormowaniami szczególnymi, upodabniając je na tej drodze praktycznie do obecnego nieodpłatnego zarządu. Powstaje jednak pytanie o *ratio legis* takiego rozwiązania prawnego.

Godzenie się na wszelkie, przywołane powyżej, zabiegi prawne zmieniające formę organizacyjno-prawną Lasów Państwowych (w tym status LP) pod hasłem, iż poprzez unormowania szczególne zostanie zachowany dotychczasowy stan faktyczny, należy postrzegać jako godzenie się na otworzenie furtki dla zmian zdecydowanie bardziej istotnych.

Obowiązkiem misyjnym Lasów Państwowych jest m.in. zaspokajanie na warunkach rynkowych zapotrzebowania gospodarki narodowej na surowiec drzewny. Z tego m.in. względu gospodarka leśna jest działalnością gospodarczą. Lasy Państwowe, prowadząc rynkową działalność gospodarczą m.in. w zakresie wytwarzania surowca drzewnego, nie należą (z tego względu, że prowadzą rynkową działalność gospodarczą nie mogą należeć) do sektora finansów publicznych, a szerzej do sektora administracji publicznej. Pozostawianie Lasów Państwowych poza sektorem administracji publicznej jest rozwiązaniem niemającym alternatywy. Zaliczenie Lasów Państwowych do sektora administracji publicznej wiązałoby się z koniecznością uznania surowca drzewnego, wytwarzanego przez ten podmiot, nie za dobro rynkowe, lecz za dobro zaspokajające powszechne potrzeby gospodarki narodowej i gospodarstw domowych (na takich samych zasadach, na jakich zaspokajane są potrzeby na wodę pitną czy wywóz odpadów). Surowiec drzewny o takim statusie musiałby być zbywany po cenach urzędowych. Biorąc pod uwagę, że: (1) ilość surowca drzewnego wytwarzana przez Lasy Państwowe jest ograniczona prawami przyrody i „limitowana” zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (co sprawia, że surowiec drzewny nie może być traktowany jako dobro służące zaspokajaniu powszechnych potrzeb społeczno-gospodarczych na warunkach nierynkowych, po cenach urzędowych), (2) nie może być mowy o zaliczeniu do sektora administracji publicznej prywatnych gospodarstw leśnych, (3) nigdzie w Unii Europejskiej surowiec drzewny nie jest traktowany jako produkt zaspokajający potrzeby społeczno-gospodarcze po cenach urzędowych, uprawnione jest stwierdzenie, że nie może być mowy o pozbawieniu gospodarki leśnej atrybutu rynkowej działalności gospodarczej.

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe powinno pozostać w sektorze instytucjonalnym grupującym przedsiębiorców. Skoro gospodarka leśna jest rynkową działalnością gospodarczą, a Lasy Państwowe są przedsiębiorcą, to oczywiste jest, że

niemożliwe jest odstępianie od generalnej zasady systemu finansowego Lasów Państwowych samofinansowania działalności prowadzonej przez ten podmiot.

Nie może ująć uwadze okoliczność, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest pozytywnie oceniane w procesie certyfikowania gospodarki leśnej. Pozytywnymi ocenami Lasów Państwowych kończą się również coroczne posiedzenia Sejmu RP poświęcone rozpatrzeniu informacji o lasach oraz realizacji krajowego programu zwiększania lesistości. Choć nałożone na Lasy Państwowe w roku 2013 ekstraordynaryjne świadczenia publiczne niewątpliwie spowodują perturbacje, polegające na spowolnieniu tempa rozwoju Lasów Państwowych albo na nadmiernym uzależnieniu ambitnych projektów strategicznych, związanych z realizacją przyjętej przez LP strategii rozwojowej, od środków zewnętrznych (podczas, gdy nie jest prawdą, że najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest rozwijanie się za „cudze”, zwłaszcza, gdy owymi środkami „cudzymi” są środki pochodzące z Unii Europejskiej, oraz podczas gdy, do czasu nałożenia ww. świadczeń publicznych, istniała możliwość użycia „własnych” środków pieniężnych, związanych obecnie z tym świadczeniami, właśnie na realizację przedmiotowych projektów strategicznych), to jednak Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest w stanie zachować zdolność do samofinansowania swojej działalności.

Kierując się zatem zasadą „przede wszystkim nie szkodzić”, za niedopuszczalne z punktu widzenia interesu państwa należy uznać podjęcie działań w zakresie dezintegracji pionowej (np. odrębny podmiot prowadzący zagospodarowanie lasu; odrębny podmiot do pozyskania i sprzedaży drewna) i poziomej (wiele podmiotów prowadzących gospodarkę leśną) Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

To, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe stanowi podmiot mający w swoim władaniu praktycznie ogół lasów Skarbu Państwa, wykorzystywanych w Polsce do prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a także to, że Lasy Państwowe prowadzą działalność w zakresie gospodarki leśnej w pełnym zakresie jej zintegrowania pionowego (od szkółkarstwa do sprzedaży drewna) i poziomego (prowadzenie działalności rynkowej z jednoczesną realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu), należy uznać za wielką „wartość dodaną” gospodarki narodowej.

Wnioski końcowe

Formułując wnioski końcowe, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że wbrew pojawiającym się opiniom, status oraz forma organizacyjno-prawna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nie wymyka się spod identyfikacji dokonywanej na gruncie polskiego porządku prawnego.

Nie ma rozsądnej alternatywy dla obecnej formy organizacyjno-prawnej (w tym dla aktualnego statusu) LP jako podmiotu powołanego do prowadzenia w Polsce działalności, z wykorzystaniem lasów państwowych. Ze względu na wymogi bezpieczeństwa ekologicznego w skali lokalnej, regionalnej krajowej, wspólnotowej, kontynentalnej, a także ze względu na bezpieczeństwo terytorialne kraju oraz zapotrzebowanie na nieodpłatne świadczenia społeczne dokonywane na warunkach nieodpłatnych z wykorzystaniem zasobów leśnych, ilość lasów państwowych nie powinna się zmniejszać, nato-

miast areał lasów własności Skarbu Państwa, wykorzystywanych do prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej powinien docelowo ukształtować się na poziomie wynikającym z krajowego programu zwiększania lesistości.

W ramach obecnej formy organizacyjno-prawnej Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe powinno podjąć, tak szybko, jak to tylko jest możliwe, wszechstronne działania ukierunkowane na udoskonalenie większości swoich systemów funkcjonalnych. Rozwój systemów funkcjonalnych Lasów Państwowych powinien odbywać się przede wszystkim w oparciu o własne środki, związane z funduszem leśnym. Do czynników warunkujących i stojących na przeszkodzie pełnego sukcesu rozwoju, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, należy zaliczyć: (1) istotne mankamenty podstaw prawnych funkcjonowania Lasów Państwowych, (2) brak rozporządzenia „notyfikującego” realizację jednego z najważniejszych projektów strategicznych, jaki w Lasach Państwowych powinien zostać ustalony i zrealizowany, to jest projektu ukierunkowanego na rozwój zakładów usług leśnych, oraz (3) brak polityki i strategii rozwoju leśnictwa określonej przez administrację publiczną.

Literatura przedmiotu

- Dąbek P. 2008. Problematyka reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu cywilnym w świetle nowych uregulowań prawnych”. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 776.
- Wizja działań na rzecz rozwoju Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe 2015 – opracowanie studialne, wykonane w ramach stosunku pracy przez Konrada Tomaszewskiego; opublikowane na oficjalnej stronie Narodowego Programu Leśnego (w części odnoszącej się do zagadnienie identyfikacji i oceny formy prawno-organizacyjnej Lasów Państwowych), a także na stronie www.ekorozwoj.gov.pl.

„Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030” – na tle potrzeb i oczekiwań społecznych (tezy)

Hubert IZDEBSKI, prof. zwyczaj. UW, radca prawny, adwokat

Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji

1. „Strategia PGL Lasy Państwowe na lata 2014–2030” trafnie podkreśla konieczność zapewnienia przez PGL trwałego zrównoważenia różnych funkcji pełnionych przez lasy: ekologicznych, społecznych i gospodarczych. Zapewnienie to powinno stać się punktem wyjścia dla oceny wszystkich dalszych stwierdzeń „Strategii”.
2. Zarazem jednak „Strategia” zakłada zachowanie dotychczasowego statusu prawnego PGL Lasy Państwowe, wskazując potrzeby zmian jedynie o charakterze modernizacyjnym, jak optymalizacja wielkości i zasięgu terytorialnego jednostek organizacyjnych, restrukturyzacja zakładów czy też usprawnienie funkcji nadzorczo-koordynacyjnych Dyrekcji Generalnej LP i dyrekcji regionalnych.
3. Można mieć zasadnicze wątpliwości co do tego, czy obecny niedookreślony status prawny Lasów Państwowych, prowadzący do jednoczesnego traktowania ich jak przedsiębiorstwa produkcyjnego, które ma uzyskiwać wysokie dochody ze sprzedaży drewna, a jednocześnie jako narodowej instytucji, która winna bezwzględnie chronić, a do tego rozwijać, substancję leśną oraz rozwijać wrażliwość ekologiczną społeczeństwa, może umożliwiać trwałe zrównoważenie wszystkich wskazanych funkcji. Jednym z dowodów na tę okoliczność jest wprowadzone ustawą z 24 stycznia 2014 r. swoiste opodatkowanie PGLLP w wysokości 2% przychodów ze sprzedaży drewna (w latach 2014 i 2015 w ustawowo określonych kwotach po 800 mln zł), czyli potraktowanie Lasów Państwowych jako przedsiębiorstwa dochodowego także dla właściciela, tj. skarbu państwa.
4. Obecny status PGLLP nie chroni tej organizacji przed tą decyzją – i jakimikolwiek innymi – o charakterze niesystemowym, bieżącym czy wręcz politycznym. PGLLP jako państwowa jednostka organizacyjna, o rozbudowanej strukturze wewnętrznej, nieposiadająca osobowości prawnej, reprezentująca skarb państwa w zakresie zarządzanego mienia, nie ma zagwarantowanej samodzielności w stosunku do właściwych organów władz publicznych, szczególnie w stosunku do właściwego ministra, czego wydają się nie zauważać autorzy „Strategii”.

5. Konieczne jest poszukiwanie innej niż obecna formuły organizacyjnej Lasów Państwowych, zapewniającej tej organizacji samodzielność prawną, tj. osobowość prawną, przy zachowaniu odpowiedniego nadzoru, ale już typowo właścicielskiego, państwa nad działalnością dotychczasowego PGLLP. Ze względu na wskazane funkcje PGLLP nie może to być prosta komercjalizacja – przekształcenie w jednoosobową spółkę skarbu państwa, działającą na podstawie przepisów kodeksu spółek handlowych z uwzględnieniem przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji, mogącą do tego podlegać prywatyzacji. Lasy Państwowe nie mogą podlegać prywatyzacji ani bezpośredniej, ani pośredniej – skarb państwa powinien zachować całość kapitału zakładowego. Odpowiednio sformułowany zakaz prywatyzacji Lasów Państwowych powinien wynikać nie tylko z przepisów ustawowych, ale i ze – znowelizowanej w tym celu – Konstytucji.
6. Poszukiwaną formułą powinna stać się szczególna, trwale jednoosobowa spółka skarbu państwa, utworzona ustawowo na bazie PGLLP (a wobec tego niepodlegająca upadłości), działająca na podstawie ogólnych przepisów kodeksu spółek handlowych jedynie w zakresie nieuregulowanym w przepisach – nowej ustawy o lasach (może lepiej: prawa leśnego).
7. Zapewnienie, wskazanej na wstępie, konieczności trwałego zrównoważenia różnych funkcji pełnionych przez lasy: ekologicznych, społecznych i gospodarczych (do czego dodać trzeba funkcje służby publicznej i podmiotu administracji publicznej, realizowane przez Lasy Państwowe), z jednej strony wymaga utrzymania w ramach nowego statusu prawnego zwolnienia od podatku dochodowego oraz dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, z drugiej strony zaś nakazuje uznanie niecelowości wyposażania tej szczególnej spółki użyteczności publicznej we własność nieruchomości leśnych, co oznaczałoby konieczność ustawowego przyznania odpowiedniego ograniczonego prawa rzeczowego (którym mogłoby być użytkowanie).
8. Podkreślone w „Strategii” znaczenie „wychodzenia naprzeciw oczekiwaniom interesariuszy” mogłoby znaleźć wyraz w ustawowym określeniu zasad kształtowania składu rady nadzorczej omawianej spółki użyteczności publicznej.
9. Członkowie zarządu, a także szefowie oddziałów terenowych (dotychczasowych dyrekcji regionalnych), byliby powoływani na podstawie wyników konkursu na odpowiednio długie kadencje, celem wyłączenia ich z wpływu bieżącej polityki.
10. Z konieczności trwałego zrównoważenia różnych funkcji spełnianych przez Lasy Państwowe wynika również potrzeba ustawowego ograniczenia możliwości prowadzenia przez omawianą spółkę działalności gospodarczej poza sferą leśnictwa, w tym tworzenia przez nią spółek, co nie stanowi przeszkody w zachęceniu do inicjowania i prowadzenia działalności rozwojowej i innowacyjnej w sferze leśnictwa, na co „Strategia” zdaje się nie kłaść szczególnego akcentu.

SESJA 2

Przegląd europejskich systemów zarządzania lasami publicznymi

prof. dr hab. Lech PŁOTKOWSKI

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Leśny, Warszawa

Funkcje i zadania państwowej administracji leśnej

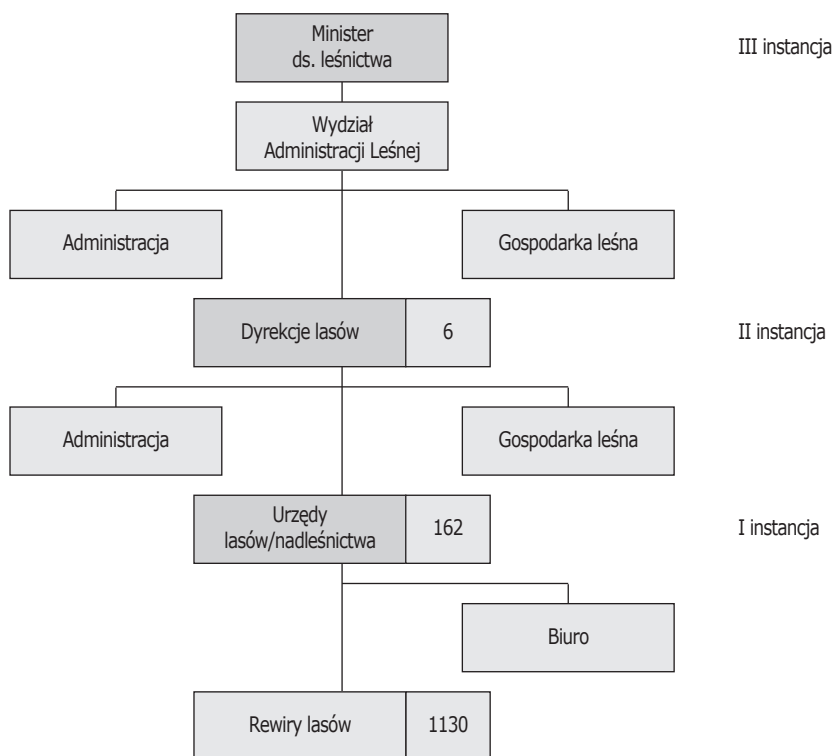
Tradycyjnie państwową administrację leśną powołuje się w celu pełnienia dwóch ważnych funkcji, tj.:

- 1) państwowego przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) leśnego – co pociąga za sobą konieczność zajmowania się całokształtem spraw i problemów związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej (biznesu leśnego) w lasach państwowych, a niekiedy także i w innych kategoriach lasów publicznych, np. w lasach komunalnych;
- 2) władzy leśnej – której funkcje obejmują dwie oddzielne sfery. Po pierwsze, władza leśna może być organem rządowym zajmującym się doradztwem w sprawach polityki leśnej oraz w zakresie zagadnień pokrewnych, łącznie z aspektami międzynarodowymi. Po drugie, do zadań tej władzy należy realizacja polityki leśnej rządu oraz wprowadzanie w życie ustawodawstwa leśnego, zarządzanie systemem udzielanej przez państwo pomocy lasom prywatnym w formie doradztwa fachowego, pełnienie roli łącznika z lokalnymi władzami, przeprowadzanie konsultacji z zainteresowanymi organizacjami oraz całym społeczeństwem, prowadzenie badań naukowych, kursów i szkoleń mających na celu podwyższanie kwalifikacji zawodowych leśników i robotników leśnych, określanie kryteriów bezpieczeństwa pracy, inicjowanie rozwoju leśnictwa, a w niektórych krajach także określanie zasad i przepisów, łącznie z organizacją i kontrolą przebiegu kwarantann w zakresie chorób roślinnych.

Zazwyczaj państwowa administracja leśna pełni obydwie wymienione funkcje jednocześnie. W wielu krajach, np. w Szwecji i Wielkiej Brytanii, te dwa obszary funkcji zostały rozdzielone pomiędzy różne organizacje i instytucje i taki trend obserwuje się ostatnio coraz częściej w wielu krajach, w tym w poszczególnych landach niemieckich. Tym niemniej, w przytłaczającej większości krajów świata funkcje przedsiębiorcy i rolę władzy leśnej powierza się tej samej organizacji.

W Niemczech fakt powiązania państwowego gospodarstwa leśnego z państwową administracją leśną znalazł odzwierciedlenie w jednolitym gospodarstwie we własnym (administracji) zarządzie (ryc. 1). Oznacza to zarazem brak jakiegokolwiek samodzielności organizacyjnej, prawnej i ekonomicznej gospodarstwa leśnego. Samodzielności tej

nawet ono nie potrzebuje, gdyż jest częścią organizacyjną i ekonomiczną administracji leśnej. Praktycznie oznacza to, że wszystkie przychody gospodarstwo odprowadza do budżetu, wszystkie zaś rozchody pokrywa ze środków budżetowych. Innymi słowy jest gospodarstwem brutto lub rozliczającym się z budżetem państwa sumami brutto. Te formy przetrwały aż do początków XX wieku m.in. w Finlandii i Szwecji, a w Niemczech aż do pierwszych lat XXI wieku.



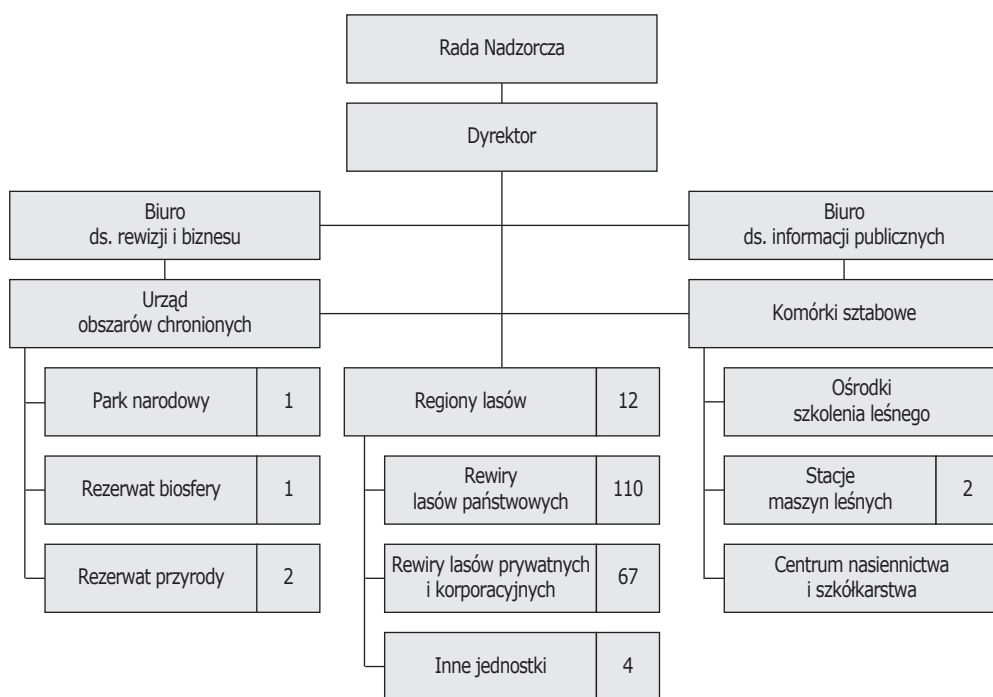
Ryc. 3. Organizacja państwowej administracji leśnej w Bawarii w latach 90. XX w. w formie tzw. jednolitej administracji leśnej (za Steinle 1991). Przedstawiony schemat organizacji państwowej administracji leśnej w Bawarii już nie obowiązuje.

Taką formę organizacji państwowej administracji leśnej charakteryzowały następujące rozwiązania:

- 1) kierowana przez ministra administracja leśna miała strukturę trójinstancyjną, na ogół niezespoloną z administracją ogólną państwa. Niższy jej stopień tworzyły urzędy leśne (nadleśnictwa), średni – dyrekcje lasów, a najwyższy – ministerstwo nadzorujące lasy. Początkowo była to izba skarbową lub finansową, później ministerstwo finansów (Prusy), a następnie ministerstwo rolnictwa i leśnictwa (Austria, Finlandia) lub obecnie – ministerstwo środowiska (Polska);
- 2) podstawowa kadra administracji leśnej należała do korpusu urzędniczego (państwowej służby leśnej), powoływanego do służby w drodze mianowania (tryb pub-

licznoprawny), a nie nawiązywania stosunku pracy na podstawie umowy o pracę (tryb prywatnoprawny). Niosło to za sobą zarówno dodatkowe uprawnienia, jak i obowiązki i rygory (pragmatyka służbowa), w tym m.in. otrzymywanie wynagrodzenia z góry za gotowość świadczenia służby, a nie za wykonaną pracę, zwolnienie ze służby jedynie na mocy orzeczenia komisji dyscyplinarnej, ale zarazem możliwość przeniesienia służbowego do innej miejscowości. Rozwiązania te nie pozostały bez wpływu na los późniejszych reform gospodarki w lasach państwowych;

- 3) połączenie państwowego gospodarstwa leśnego z (państwową) administracją leśną oznaczało, że podobnie jak każda administracja państwowa było ono jednostką prawa budżetowego, działającą w imieniu i na rachunek budżetu państwa. Państwo też, a ściślej skarb państwa, było właścicielem majątku, którym gospodarowały omawiane jednostki organizacyjne. Dlatego nie miały i nie potrzebowały odrębnej osobowości prawnej (Kosikowski 2002).

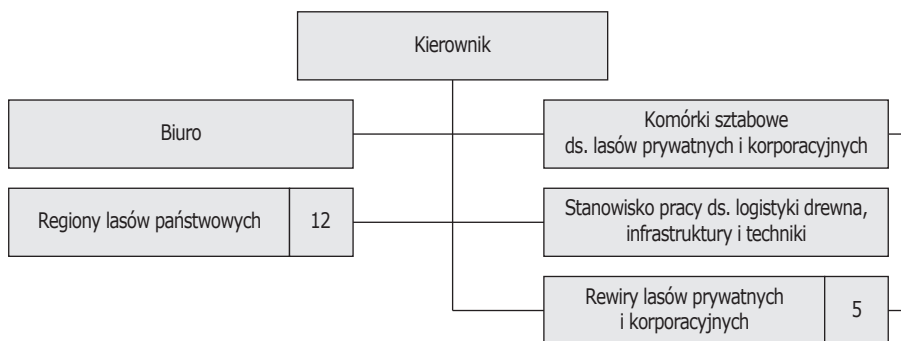


Ryc. 2. Schemat organizacyjny Państwowego Gospodarstwa Leśnego Sachsenforst (wg Braun 2009)

Tak zorganizowane gospodarstwo nazwano „własnym” lub „usamodzielnionym gospodarstwem”, a także „gospodarstwem netto” lub „gospodarstwem budżetowym netto”. Omawianą formę gospodarstwa wprowadziła Szwecja już w początkach XX w., Austria w 1925 r., Polska w pełnym zakresie w 1936 r. na podstawie tzw. wrześniowego dekretu Prezydenta RP o państwowym gospodarstwie leśnym, nazwanym Lasami

Państwowymi, natomiast Finlandia w 1992 r., podczas gdy Niemcy dopiero w XXI w. Obecnie według tej formy zorganizowane jest gospodarstwo w siedmiu landach, w tym m.in. w Saksonii (ryc. 2). Schemat organizacyjny tego gospodarstwa informuje, że jego organem zarządzającym jest rada nadzorcza powoływana przez ministra środowiska i rolnictwa, która swoją działalność koncentruje na strategii rozwoju gospodarstwa. Warto zwrócić uwagę, że do zakresu działania gospodarstwa włączono zadania z ochrony przyrody, a także poszerzenie zakresu jego funkcji o odpłatne świadczenie usług leśnych m.in. przez dwie stacje maszyn leśnych. Powierzchnia przeciętnego regionu leśnego wynosi około 17 tys. ha, natomiast rewirów leśnych od 1,5 do 2,0 tys. ha.

Przedstawione rozwiązania gospodarstwa we własnym zarządzie nie zawierały mechanizmów pobudzających do zwiększenia jego ekonomicznej efektywności. Budżet pokrywał przecież wszystkie jego wydatki. Stąd też w wielu krajach europejskich XX wieku zaczęto wprowadzać nowe rozwiązania organizacyjno-prawne państwowego gospodarstwa leśnego. Polegały one w pierwszym rzędzie na „wyszczuplaniu” struktur organizacyjnych administracji leśnej przez zwiększanie powierzchni leśnictw (rewirów leśnych) oraz nadleśnictw (przeciętna powierzchnia na początku XX w. 3,5–5,0 tys. ha), a tym samym przez zmniejszanie ich liczby oraz liczby zatrudnionych pracowników. Niedostateczne efekty tych zmian skłoniły do dalszych kroków, które są „zorientowane na przedsiębiorczość” (ryc. 3).



Ryc. 3. Schemat organizacyjny przeciętnego regionu lasów w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Sachsenforst (wg Braun 2009)

Taka orientacja kierunku reform oznacza preferowanie formy organizacyjnej prowadzenia działalności zwanej przedsiębiorstwem.

Jednym z pierwszych państwowych przedsiębiorstw leśnych w Europie były „Polskie Lasy Państwowe” (1924). Mimo braku osobowości prawnej i innych znacznych ograniczeń ekonomicznych, rozwiązanie to spotkało się z ostrą krytyką, w której podnoszono „idącą o jeden krok za daleko” komercjalizację. Wycofanie się po siedmiu miesiącach z tego rozwiązania zahamowało na wiele lat reformy państwowej gospodarki leśnej (Klocek 2013). W innych krajach europejskich upowszechnianie w lasach państwowych formy przedsiębiorstwa, w tym spółek akcyjnych, rozpoczęło się pod koniec ubiegłego

wieku. Miało to miejsce m.in. w Finlandii (1992), Austrii (1997), Szwecji (1998), na Węgrzech i w Republice Czeskiej (w latach 90. XX w.). Niemcy natomiast formę przedsiębiorstwa w lasach państwowych zaczęły wprowadzać dopiero w 2005 r. Wśród wielu leśnych przedsiębiorstw państwowych w krajach europejskich za rozwiązania modelowe uznawane są: Bawarskie Lasy Państwowe, Austriackie Lasy Państwowe Federalne oraz Dolnosaksońskie Lasy Państwowe.

Charakterystyka systemów zarządzania państwowym gospodarstwem leśnym w wybranych krajach europejskich

Austria

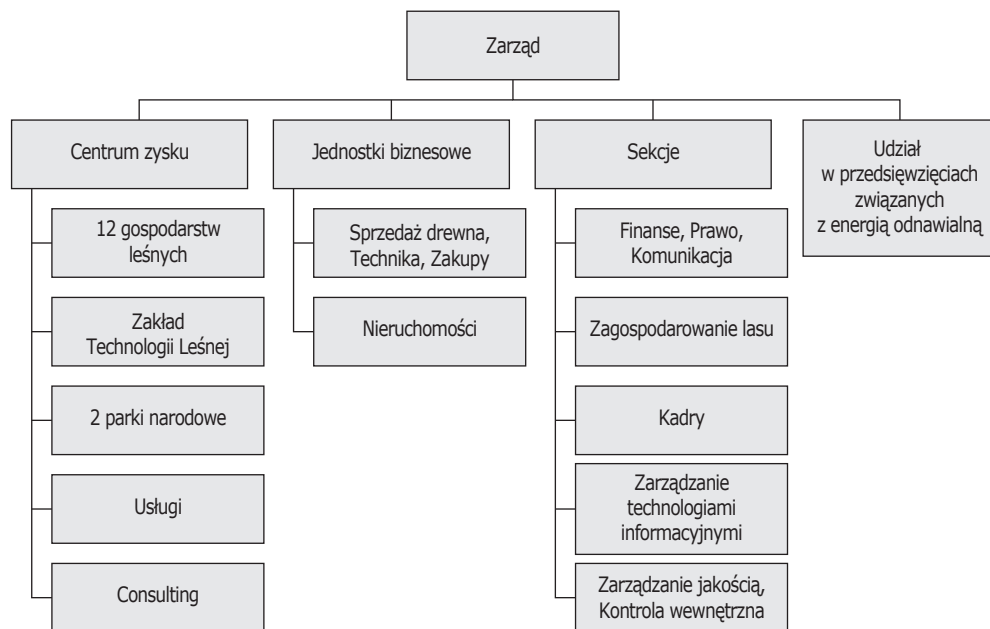
W Austrii gospodarkę leśną w lasach należących do państwa prowadzi przedsiębiorstwo w formie spółki akcyjnej Austriackie Lasy Federalne SA (niem. Österreichische Bundesforste AG, ÖBf AG), która do lat 70. XX wieku funkcjonowała jako gospodarstwo netto pod nazwą Austriackie Lasy Federalne (ÖBF),

Austriackie Lasy Federalne prowadzą działalność na powierzchni 855,3 tys. ha, co odpowiada ok. 10% terytorium kraju. Austriackie Lasy Federalne SA zajmują obszar 513,6 tys. ha, tj. około 15% powierzchni leśnej Austrii. W zarządzie przedsiębiorstwa jest bowiem 70% większych jezior Austrii oraz 2000 km cieków wodnych. Zarządzają one również dwoma parkami narodowymi (ryc. 4).

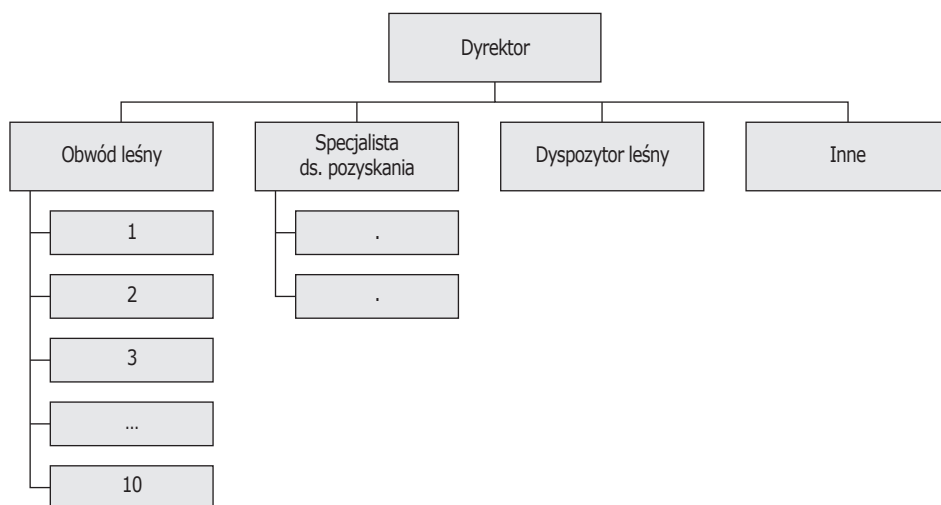
Dwoma najważniejszymi aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie Austriackich Lasów Federalnych są:

- ustawa leśna (niem. *Forstgesetz*) z 1975 r., zawierająca przepisy skierowane do wszystkich właścicieli lasów,
- ustawa o Austriackich Lasach Federalnych (niem. *Bundesforstgesetz*) z 1996 r., określająca cele i zasady funkcjonowania tego przedsiębiorstwa.

Formę organizacyjną i zasady funkcjonowania austriackich lasów państwowych określa druga z wymienionych ustaw. Przedsiębiorstwo od 1997 roku prowadzi działalność w formie spółki akcyjnej, a zatem jest podmiotem prawa handlowego. Wyłącznym akcjonariuszem spółki jest Federacja, a prawa do akcji strzeże federalny minister rolnictwa, leśnictwa, środowiska i gospodarki wodnej. Głównym zadaniem spółki jest „osiąganie możliwie najlepszych wyników gospodarczych z produkcji i wykorzystania drewna, użytków ubocznych i ewentualnie dalszego ich przerobu” (§ 4). Z tytułu użytkowania majątku Federacji ÖBf AG wnosi do budżetu państwa tzw. opłatę za korzystanie z plonów ziemi (niem. *Fruchtgenussentgelt*), wynoszącą rocznie 50% nadwyżki finansowej spółki. Państwo może również otrzymywać od przedsiębiorstwa dywidendy. Funkcjonowanie spółki regulują dodatkowe akty prawne, wykraczające poza prawo dawstwo leśne. Na podstawie tych aktów prawnych przedsiębiorstwo ma więcej zadań związanych z ochroną przyrody i realizacją funkcji społecznych niż pozostali właściciele lasów. Całe przedsiębiorstwo zatrudnia około 3200 pracowników. Spółka ma zdecentralizowaną strukturę organizacyjną (ryc. 4).



Rys. 4. Schemat organizacyjny Austriackich Lasów Federalnych



Rys. 5. Schemat organizacyjny gospodarstwa leśnego

Działalność gospodarcza spółki realizowana jest przez cztery piony:

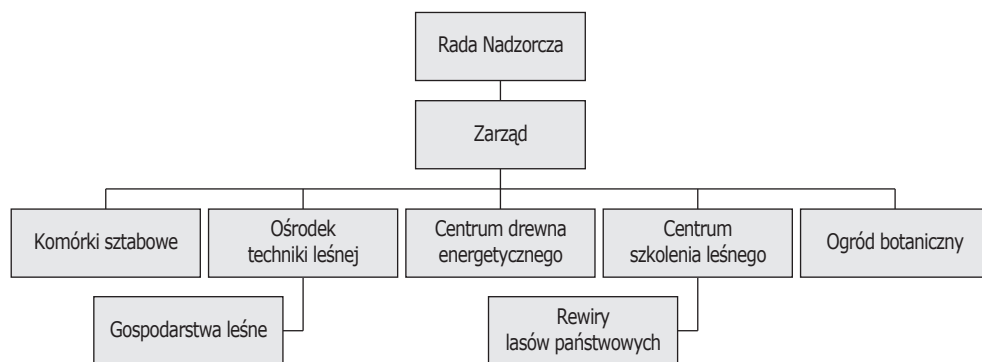
- „Las/Drewno”, do którego zalicza się produkcję i sprzedaż drewna, logistykę, a także gospodarkę łowiecką i rybacką,

- „Nieruchomości”, w którym skupia się działalność z zakresu gospodarki nieruchomościami, w tym dzierżawę wód, udostępnianie infrastruktury turystycznej i eksploatację zasobów ziemnych,
- „Usługi”, do którego zalicza się *consulting*, usługi z zakresu zagospodarowania lasów w kraju oraz ochronę przyrody (tzw. zarządzanie ekosystemowe),
- „Energia odnawialna”, który obejmuje inwestycje w małych elektrowniach wodnych i innych inicjatywach związanych z produkcją energii odnawialnej.

Bawaria

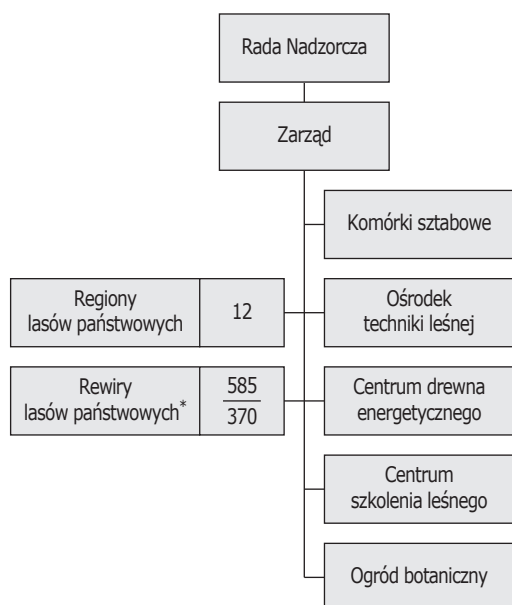
Obecnie faworyzowaną formą lasów państwowych w Niemczech jest tzw. zakład prawa publicznego, w którego ramach może występować znaczne zróżnicowanie szczegółowych rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych gospodarstwa leśnego (Sprossman 2009). Tę formę przyjęły Bawaria oraz Dolna Saksonia już w 2005 r., a w późniejszych latach jeszcze trzy landy (Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia Anhalt oraz Turyngia). Rozwiązanie bawarskie uznano za wzorcowe z uwagi na jego kompleksowe ujęcie wszystkich spraw organizacyjno-funkcjonalnych gospodarki oraz państwowej administracji leśnej (Franz 2010).

Gospodarkę leśną w lasach Bawarii prowadzi Przedsiębiorstwo Bawarskie Lasy Państwowe (Bayerische StaatsForsten-BSF). Jego strukturę organizacyjną, na przykładzie przedsiębiorstwa w formie zakładu prawa publicznego Bawarskich Lasów Państwowych (BSF), ilustruje ryc. 6.



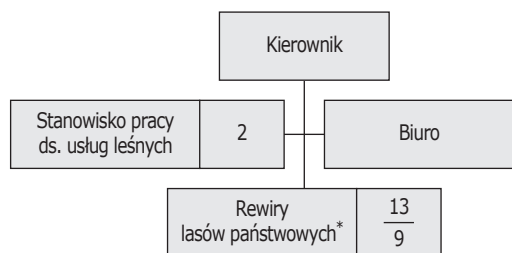
Ryc. 6. Schemat organizacyjny Bawarskich Lasów Państwowych (wg Nachhaltigkeitshonzenet 2007)

Przedsiębiorstwo Bawarskie Lasy Państwowe (BSF) gospodaruje na powierzchni 805 tys. ha, w tym lasów jest 720 tys. ha, z czego lasy na powierzchni 234 tys. ha są objęte różnymi formami ochrony, w tym 232 tys. ha – to obiekty Natura 2000. W swojej działalności przedsiębiorstwo kieruje się zasadą równoważenia własnych celów dochodowych z celami publicznymi (pozaprodukcyjne funkcje lasu) oraz celami ekologicznymi (zapewnienie trwałości, stabilności oraz bioróżnorodności lasu). Znaczenie funk-



Ryc. 7. Schemat organizacyjny Bawarskich Lasów Państwowych (Nachhaltigkeitshonzept 2007)

* liczba rewirów podana w mianowniku miała być osiągnięta w 2010 r.



Ryc. 8. Schemat organizacyjny gospodarstwa leśnego Bawarskie Lasy Państwowe (wg Nachhaltigkeitshonzept 2007)

* liczba rewirów podana w mianowniku miała być osiągnięta w 2010 r.

cji dochodowych podkreśla opinia stwierdzająca, że jest to „mocno działające według reguł prywatno-gospodarczych przedsiębiorstwo” (Nachhaltigkeitskonzept 2007). Potwierdzają je poniższe rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne BSF (ryc. 7).

Nadzór nad przestrzeganiem równowagi funkcji lasu sprawuje minister żywienia, rolnictwa i leśnictwa, który równocześnie przewodniczy 9-osobowej radzie nadzorczej. Do jej zadań należy kontrola nad działalnością przedsiębiorstwa, określanie strategicznych kierunków jego rozwoju oraz zatwierdzanie planów finansowo-gospodarczych, w tym podejmowanie uchwały w sprawie propozycji zarządu dotyczącej podziału wygospodarowanego wyniku finansowego. Na przykład w 2010 r. zysk, który wyniósł 52,4 mln €, na wniosek zarządu zaakceptowany przez radę nadzorczą, został przekazany do budżetu Bawarii (Bleymüller 2010). Ponadto w przedsiębiorstwie działa społeczny komitet doradczy, złożony z 22 członków, reprezentujących świat polityki, gospodarki i różne organizacje publiczne. Zadaniem tego komitetu jest doradzanie radzie nadzorczej i opiniowanie spraw dotyczących zagospodarowania lasu i łowiectwa, w tym zwłaszcza w zakresie funkcji ochronnych lasu (Bayerische Staatsforsten 2009).

Na zlecenie władz Bawarii przedsiębiorstwo realizuje zadania związane z publicznymi funkcjami lasu. Dotyczą one głównie stanu zdrowotnego i pielęgnacji lasów ochronnych, naturalizacji bagien i torfowisk, budowy infrastruktury turystycznej oraz połączeń między biotopami. Do tej grupy zadań należy również zarządzanie rezerwatami leśnymi o łącznej powierzchni 6,1 tys. ha, na podstawie umów zawartych z państwową administracją leśną. Środki na wymienione zadania zapewnia budżet Bawarii (Freidhager i in. 2005).

Dla zwiększenia wyniku finansowego BSF podejmuje działania prowadzące do obniżenia kosztów produkcji leśnej. To m.in. z tego względu zwiększono przeciętną powierzchnię jednego gospodarstwa leśnego (41 jednostek razem) do 18,8 tys. ha, a rewiru lasów (370 jednostek) do 1,9 tys. ha lasów. Równocześnie przeniesiono stanowiska pracy robotników własnych z poziomu rewiru do poziomu gospodarstwa leśnego, organizując brygadowy system pracy. Drugi kierunek działań mających na celu zwiększenie zysku obejmuje poszerzenie zakresu przedsięwzięć komercyjnych. Dotyczy to wszystkich ponadregionalnych jednostek (Bayerische Staatsforsten 2009), w tym Ośrodka Techniki Leśnej, Centrum Drewna Energetycznego oraz dwóch spółek produkcji energii cieplnej.

Wynik finansowy działalności gospodarczej BSF w 2009 r. wyniósł 35,1 mln €, tj. 43,6 €/ha powierzchni ogółem, a 7,5 €/m³ pozyskanego drewna.

Finlandia

Podonie jak w wielu innych krajach, państwowe gospodarstwo leśne w Finlandii – Urząd Lasów Państwowych – Metsähallitus, od 1994 r. ma formę przedsiębiorstwa. Jego wyróżniającą cechą jest prowadzenie nie tylko sektora gospodarki leśnej, ale także sektora ochrony przyrody na terenie całego kraju, finansowanego przez budżet państwa. Z tego tytułu przedsiębiorstwo podlega podwójnemu nadzorowi: ministra rolnictwa i leśnictwa (gospodarka leśna) oraz ministra środowiska (ochrona przyrody). Do kolejnych cech przedsiębiorstwa można zaliczyć pionową strukturę organizacyjną, obejmującą 5 samodzielnych ekonomicznie działów gospodarki leśnej, z czego 2 funkcjonują w formie spółek akcyjnych.

Irlandia

STRUKTURA ORGANIZACYJNA LEŚNICTWA

Organem odpowiedzialnym za całokształt zagadnień związanych z rozwojem leśnictwa w Irlandii jest Ministerstwo Rolnictwa, Żywności i Leśnictwa. Funkcje państwowej administracji leśnej pełni służba leśna działająca w postaci departamentu w wymienionym ministerstwie. Ministerstwo jest także odpowiedzialne za współpracę z Komisją Europejską i różnymi gremiami międzynarodowymi zajmującymi się problematyką leśną oraz za prawidłowe wydatkowanie w Irlandii pomocy finansowej Unii Europejskiej przeznaczanej na rozwój leśnictwa.

COILLTE TEORANTA

Coillte Teoranta powstała w roku 1989, zgodnie z zapisami poczynionymi w ustawie o lasach z 1988 r. Jeśli chodzi o formę prawną, jest to spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (spółka z o.o.), której głównymi udziałowcami są minister rolnictwa, żywności i leśnictwa oraz minister finansów, obydwoj reprezentujący państwo irlandzkie.

Zasadniczym celem przyświecającym powołaniu spółki jest prowadzenie gospodarki leśnej (biznesu leśnego) oraz działań związanych z leśnictwem na zasadach komercyjnych.

Sprawą sporną jest prawo spółki do ubiegania się o granty i premie finansowane środkami UE. Władze Irlandii uważają, że spółka takie prawo posiada. Instytucje Unii Europejskiej prawo to kwestionują.

Coillte zatrudnia obecnie około 1300 osób, a w momencie powstania zatrudniała 2400 osób. Spółka zleca firmom zewnętrznym coraz większy zakres prac związanych głównie z zalesianiem i użytkowaniem lasu.

Spółka posiada specjalne jednostki organizacyjne zajmujące się produkcją szkółkarstwa, tartaki, rozwojem technologii, organizacją wypoczynku, plantacje choinkowe i zajmujące się usługami technicznymi. W coraz większym stopniu uczestniczy w przedsięwzięciach, z których najbardziej znaczącym jest prowadzenie interesów z firmą Louisiana Pacific, polegających na wspólnej produkcji płyt kompozytowych (Zakłady w Water Port).

Coillte prowadzi także badania naukowe na własny użytek oraz na zlecenie irlandzkiego ministerstwa rolnictwa, żywności i leśnictwa oraz Unii Europejskiej w zakresie ochrony roślin. Pielęgnacja zieleni miejskiej, sadzenie drzew i pielęgnacja krajobrazu stanowią przedmiot coraz częstszych umów spółki z władzami lokalnymi.

Coillte angażuje się w coraz większym stopniu w usługi i działania gospodarcze poza granicami, np.: w Kenii, na Węgrzech i w Polsce. Spółka kontynuuje otwartą politykę leśną wprowadzaną na początku lat 70. XX w., kiedy to lasy zostały ogólnie udostępnione ludności.

Nabyte w przeszłości przez państwo grunty leśne zostały przekazane spółce Coillte Teoranta wkrótce po jej założeniu, w roku 1988. Formę spółki z o.o. wybrano świadomie, aby mogła działać jak podmiot prywatny i nie musiała spełniać wymogu transparentności swoich poczynąń biznesowych czy sposobu i zakresu prowadzenia księgowości, któremu podlegają organy państwa. Taki sposób organizacji działalności spółki ciągle jest przedmiotem dyskusji, sporów i debat parlamentarnych. Wśród wcale nierzadkich są opinie, że zalesianiem gruntów nie powinny zajmować się organy państwa.

Coillte Teoranta posiada obecnie 445 tys. ha (1,1 mln akrów) gruntu, co stanowi 7% powierzchni lądowej Irlandii. Z tej powierzchni 93 tys. ha (230 tys. akrów) stanowią różnego rodzaju grunty niezalesione, a 352 tys. ha (870 tys. akrów) zajmują lasy. Lasy spółki składają się głównie z gatunków obcych, a udział gatunków rodzimych sięga jedynie 5,2%. W nowelizacji ustawy o lasach, przeprowadzonej na wniosek rządu Irlandii w 1988 r., usunięto zapis mówiący o odpowiedzialności służby leśnej za gospodarkę leśną w lasach publicznych, dokonując tym samym rozdzielenia funkcji administracyjnych (władzy leśnej) od funkcji przedsiębiorstwa zajmującego się działalnością (biznesem) gospodarczą, powierzając te ostatnie półpaństwowej spółce Coillte Teoranta, zwanej zazwyczaj po prostu „Coillte”. Grunty znajdujące się dotychczas pod kontrolą (zarządem) służby leśnej przekazano Coillte Teoranta. Spółka posiada dwóch udziałowców, którymi są minister finansów oraz minister gospodarki morskiej i zasobów naturalnych (ten ostatni nadzoruje służbę leśną). Jednocześnie spółka otrzymała zadania prowadzenia interesów na zasadach komercyjnych.

Nie ma żadnych podstaw ani wymogów prawnych, aby Coillte Teoranta przestrzegała przepisów i porozumień międzynarodowych, jak czynią to wszystkie inne organy państwa.

COILLTE JAKO PODMIOT PUBLICZNY

Chociaż Coillte Teoranta była kształtowana w procesie legislacji państwowej, od momentu jej powstania 1 stycznia 1989 r. twierdzi się, że jest podmiotem prawa prywatnego (cywilnego). Unia Europejska zgłasza roszczenia odnośnie do prawa korzystania przez spółkę z dotacji unijnych. Jednakże sądy europejskie w sprawie c-339/... Irlandia przeciw Komisji Europejskiej ECRI-11757 (2003 – patrz literatura „Departament of Communications, Marine and Natural Resources”, Annual Report, 2003) orzekły, że Coillte Teoranta nie jest firmą (spółką) prywatną, a jest firmą (organem) państwową (state body).

Od momentu powstania spółka działa, i zamierza tak działać w przyszłości, według przepisów prawnych (legislacji) dotyczących firm (spółek) prywatnych, a nie zgodnie z regulacjami dotyczącymi organów państwa, a tym bardziej przepisów Unii Europejskiej. Nie podlega, jak stwierdza to obecne ustawodawstwo irlandzkie, wymaganiom co do prowadzenia księgowości i transparentności, które mają zastosowanie w przypadku organów publicznych. Na przykład Coillte nie jest zobowiązana do przestrzegania ustawy o dostępie do informacji o środowisku i sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska.

W prawie Irlandii sprzedaż gruntów będących własnością państwa, z wyjątkiem gruntów będących „własnością” Coillte Teoranta, jest przedmiotem różnych regulacji, wymaga konsultacji społecznych, przetargów publicznych i społecznej kontroli transakcji. W obecnym ustawodawstwie Irlandii nie ma wymogów prawnych, aby Coillte Teoranta musiała konsultować z kimkolwiek swoje transakcje sprzedaży gruntów państwowych czy sprzedawać posiadane grunty w drodze przetargów publicznych, a nawet informować miejscową ludność o zamiarze sprzedaży gruntów.

Od momentu powstania w roku 1988 Coillte Teoranta (traktowana jak podmiot prywatny) ściśle współpracuje z państwową służbą leśną Irlandii. Taka sytuacja została przez autorów raportu Unii Europejskiej pt. „Audit of Forestry and Afforestation Measures Co – Financed under EAGGF Regulation 1257/99” opisana następująco: „w Irlandii mamy do czynienia z bardzo niskim poziomem konkurencji pomiędzy kontraktorami, gdyż jest ich niewielu. Przykładowo, będąca własnością państwa spółka Coillte posiada wyłączny dostęp do gruntów będących własnością państwa (gruntów państwowych) i jest ściśle powiązana z irlandzką służbą leśną, czego namacalnym dowodem jest fakt, że wymienione instytucje zazwyczaj są zlokalizowane w tych samych pomieszczeniach”.

W powszechnej opinii ustawa o lasach nie chroni właściwie lasów ani pojedynczych drzew w Irlandii, gdyż zezwolenia na wyręb są wystawiane przez służbę leśną bez żadnych ograniczeń i kontroli. Jeśli nawet służba leśna posiada uprawnienia do wnoszenia oskarżeń, to zgodnie z jej raportami, z prawa tego korzysta bardzo rzadko. Przepisy prawne z zakresu regulacji wyrębów są bardzo często ignorowane, nawet wtedy, gdy lokalne społeczności próbują uchronić przed zniszczeniem miejscowe tereny leśne.

Leśnicy Irlandii uważają, że przepisy ustawy o lasach z 1946 roku, i znowelizowanej znacznie w roku 1986, są niespójne i mało skuteczne, a ponadto przestarzałe, gdyż nie były właściwie nowelizowane w okresie, gdy Irlandia stawiała się sygnatariuszem wielu międzynarodowych porozumień dotyczących leśnictwa, które miały miejsce w Helsinkach, Lizbonie czy konwencji z Aarhus.

Republika Czeska

Gospodarkę leśną w lasach państwowych Republiki Czeskiej prowadzi przedsiębiorstwo państwowe Český Les Statní Lesní Podnik). Lasy Republiki Czeskiej Przedsiębiorstwo Państwowe (LCR s.p.) zostało założone z dniem 1.1.1992 r. aktem założycielskim Ministerstwa Rolnictwa Rep. Czeskiej nr spr. 6677/91-100 z dnia 11.12.1991 na podstawie ustawy nr 111/1990 Dz.U. o przedsiębiorstwie państwowym w brzmieniu ustawy nr 92/1991 Dz.U. i ustawy nr 119/1995 Dz.U. Obecna działalność przedsiębiorstwa opiera się na ustawie nr 77/1997 Dz.U. z dnia 20 marca 1997 o przedsiębiorstwie państwowym. Taką formę prawną w Republice Czeskiej ma jedynie kilka podmiotów, które zarządzają i wykorzystują w działalności bogactwa przyrody, np. lasy (Lasy Rep. Czeskiej P.P., Wojskowe Lasy i Gospodarstwa P.P. i inne przedsiębiorstwa).

Wykaz czynności wykonywanych przez Lasy Rep. Czeskiej P.P. jest zawarty w rejestrze handlowym.

Przedsiębiorstwo ma osobowość prawną, prowadząc działalność gospodarczą z majątkiem państwa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Przedsiębiorstwo ma prawo gospodarować majątkiem państwa, a nie ma własnego majątku.

Założycielem przedsiębiorstwa jest państwo. Przedsiębiorstwo może być założone jedynie na podstawie wcześniejszej zgody rządu. W jego imieniu funkcję założyciela pełni ministerstwo, do którego kompetencji należy przedmiot działalności przedsiębiorstwa, o ile ustawa nie stanowi inaczej.

Przedsiębiorstwo nie poręcza za zobowiązania państwa, a państwo nie poręcza za zobowiązania przedsiębiorstwa, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Organizacja wewnętrzna przedsiębiorstwa i organizacja zarządzania wewnętrznego należy wyłącznie do uprawnień przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo może ustalić, które wewnętrzne jednostki organizacyjne zostaną zapisane do rejestru handlowego jako oddzielne zakłady.

Przedsiębiorstwo zakłada się aktem założycielskim, który wydaje ministerstwo. Jego nieodłączną częścią jest załącznik zawierający określenie wyznaczonego majątku. Wyznaczenie i wycenę majątku państwowego przeprowadza się na dzień założenia przedsiębiorstwa. Przy ustalaniu wysokości majątku podstawowego nie uwzględnia się wód powierzchniowych i podziemnych, leśnych gruntów i leśnych zakrzaceń, złóż mineralnych surowców i kopalin, jaskiń. Organami przedsiębiorstwa są dyrektor i rada nadzorcza. Dyrektora powołuje i odwołuje minister lub rząd w przypadkach zastrzeżonych do jego kompetencji.

Kierownictwo przedsiębiorstwa Lasy Rep. Czeskiej Przedsiębiorstwo Państwowe ma siedzibę w Hradec Kralove. Jego struktura organizacyjna jest 3-stopniowa:

- pierwszy stopień: dyrekcja generalna z siedzibą w Hradec Kralove,

- drugi stopień: 13 dyrekcji wojewódzkich (regionalnych) (KR), 4 zakłady leśne (LZ), 1 zakład nasiennictwa (SZ), 6 zarządów wodnych potoków (ST),
- trzeci stopień: 77 nadleśnictw (LS), które podlegają bezpośrednio dyrekcjom wojewódzkim (regionalnym).

ZAKŁADY LEŚNE (4)

Na czele stoi dyrektor. Zakład dzieli się na leśnictwa, a te na sektory. Mają własne moce (zdolności) do realizacji operacji gospodarczych w lesie, tj. pracowników, technologię, transport. Obecnie wykonują około 50% prac zatrudniając własnych pracowników (robotników) i 50% – pracowników obcych, najmowanych na podstawie postępowania selektywnego. Mają kontrolować poziom efektywności ekonomicznej gospodarstwa leśnego, poziom cen i nakładów. Są zakładami specjalnymi – trzy z nich ukierunkowane są głównie na łowiectwo, jeden jest peryferyjnym, buforowym wokół Szumawskiego Parku Narodowego, gdzie występują duże gradacje kornika i kłęski huraganowe.

ZAKŁAD NASIENICTWA (1)

Na czele stoi dyrektor. Zakład Nasiennictwa jest zakładem specjalistycznym, zabezpieczającym genetyczną jakość nasion i materiału sadzeniowego. Przeprowadza kontrolę jakości nasion, zdolność kiełkowania itp. i służy jako długoterminowy magazyn klimatyzowany nasion dla lasów Republiki Czeskiej nie tylko państwowych, ale także dla lasów pozostałych właścicieli, którzy zgłoszą zapotrzebowanie.

NADLEŚNICTWA (77)

Na czele stoi kierownik (nadleśniczy). Przeciętna powierzchnia nadleśnictwa wynosi ok. 17 tys. ha (rozpiętość 13–20 tys. ha, wyjątkowo więcej). Nadleśnictwa dzielą się na rewiry (leśnictwa) o przeciętnej powierzchni w bezpośrednim własnym zarządzaniu ok. 1600 ha (1200–2000 ha).

Leśnictw jest 860. Rewir zarządzany jest przez leśniczego (rewirnika). Powierzchnia rewiru zależy od warunków przyrodniczych i od zadań tzw. profesjonalnego zarządu nad lasami innych właścicieli.

Nadleśnictwa nie mają własnych mocy wykonawczych (produkcyjnych) do realizacji operacji produkcyjnych w lesie. Wszystkie czynności produkcyjne w lesie (poza wyjątkami specjalnymi) wykonują firmy prywatne, najmowane na podstawie postępowania selektywnego (przetargu).

Wielka Brytania

Komisja Leśna (Forestry Commission) pełni w Wielkiej Brytanii rolę stałej rządowej instytucji do spraw leśnictwa, która jest kierowana przez radę komisarzy i podległego jej dyrektora generalnego. Jej uprawnienia władcze (władzy publicznej) realizują mają-

ce znaczną autonomię trzy urzędy narodowe (National Offices): w Anglii podlega ministrowi rolnictwa, rybołówstwa i żywności, w Szkocji – radzie ministrów, i w Walii – zgromadzeniu narodowemu. Jednostkami terenowymi tych trzech biur jest łącznie 16 urzędów leśnych (conservancies). Komisja jest także największym, nie tylko w Anglii, lecz także w Szkocji i Walii, posiadaczem lasu. Wynikająca stąd jej działalność gospodarcza obejmuje 830 tys. ha lasów państwowych, o rocznej produkcji ostatnio 5,3 mln m³ drewna. Należy jeszcze dodać, że Komisja zajmuje się również badaniami leśnymi, które są realizowane w jej czterech instytutach (placówkach) naukowych. Łącznie w Komisji zatrudnionych jest 3230 osób, w tym 1470 robotników, co daje odpowiednio prawie 3,9 oraz blisko 1,8 pracownika na tysiąc hektarów lasu.

Zakres działania Komisji Leśnej obejmuje zatem zarówno sprawy właściwe administracji rządowej, jak i działalności gospodarczej. W pierwszej grupie spraw mieszczą się: doradztwo ministrom w zakresie polityki leśnej, ustalanie zgodnych z prawem norm i zasad gospodarki leśnej, przyznawanie subwencji na zalesienia i odnawianie lasu oraz inne przedsięwzięcia gospodarcze, opracowywanie strategii rozwoju leśnictwa, marketing drewna, wspieranie lasów prywatnych, badania leśne i inne. Zadania te są zdecentralizowane na poszczególne kraje Wielkiej Brytanii. Naczelną jednak zasadą funkcjonowania Komisji jest poszukiwanie rozwiązań wykorzystujących lokalne uwarunkowania, zarazem korzystnych dla całej Wielkiej Brytanii.

Działalność gospodarcza jest natomiast realizowana przez największe w Wielkiej Brytanii Przedsiębiorstwo Leśne (Forest Enterprise – Agency), w skład którego wchodzi 4 biura terenowe (Teritorial Offices), kierujące trzydziestoma czterema gospodarstwami lasów państwowych (Forest Districts) w rodzaju naszych nadleśnictw. Głównym źródłem dochodów tegoż przedsiębiorstwa jest produkcja i sprzedaż drewna. Niestety ceny drewna w Wielkiej Brytanii uległy od 1998 r. spadkowi aż o 45%. Tak duże obniżenie cen nie było wcześniej notowane, mimo znanego zjawiska cyklicznych wahań rynku. Główną tego przyczyną był import drewna, którego udział w konsumpcji wynosi ponad 80%. Tani import i wywołany tym zjawiskiem spadek cen doprowadziły praktycznie każdy sektor przemysłu do strat.

Pozyskiwane przez Przedsiębiorstwo Leśne (Agencja) drewno jest przeznaczone prawie wyłącznie na rynek wewnętrzny. Jego sprzedaż odbywa się na ogół na aukcji (6 terminów w ciągu roku) i w formie submisji (9 terminów w ciągu roku) lub w systemie elektronicznym – na aukcji ewentualnie submisji (2 główne terminy w roku). 60% drewna jest objęte długoterminowymi umowami dostawy, gwarantującymi odbiorcom zaopatrzenie na ogół od 5 do 7 lat. Pozostałe drewno jest sprzedawane na bieżąco na wolnym rynku. Warto jeszcze dodać, że 50% wolumenu drewna jest sprzedawane na pniu, a 48% przy drodze leśnej, z czego 28% to dłuższe i kłody, a 20% – drewno do przerobu przemysłowego (produkcja papieru i kartonu).

Warto dodać, że z punktu widzenia prawa i systemu zarządzania Komisja stanowi jedną zwartą całość, jednakże pod względem finansowym dzieli się na trzy odrębne organizacje. Parlament Wielkiej Brytanii, parlament Szkocji oraz zgromadzenie narodowe Walii zapewniają środki finansowe oddzielnie na każdorazowe zadania Komisji w Anglii, Szkocji i Walii. Parlament Wielkiej Brytanii jednak kontroluje i częściowo finansuje

ważną dla całego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii działalność Komisji w porozumieniu ze zdecentralizowanymi władzami.

Obecny system finansowy we wszystkich trzech krajach Wielkiej Brytanii jest oparty na tzw. finansowaniu netto. Głównym źródłem dochodów Komisji Leśnej są nadwyżki przychodów ze sprzedaży drewna i innej aktywności gospodarczej ponad kosztami zagospodarowania lasów państwowych. Jeśli rzeczywiste przychody osiągną wielkość ponadplanową lub koszty będą mniejsze niż szacowano, Komisja może uzgodnioną sumę środków zatrzymać z przeznaczeniem na przyszłą, nie w pełni przewidywalną działalność. Jeśli zaś rzeczywiste przychody będą mniejsze, a koszty większe od wielkości planowanych i powstały z tego powodu deficyt nie będzie mógł być pokryty dzięki krótkotrwałym oszczędnościom, Komisja musi zwrócić się o dodatkowe środki do ustawodawcy. Takie podejście stosuje z kolei kierownictwo Komisji w odniesieniu do państwowego gospodarstwa leśnego, które zależnie od sytuacji finansowej otrzymuje dotacje z Komisji lub przekazuje jej nadwyżki przychodów. Na podobnych zasadach Komisja finansuje badania, na które otrzymuje środki z parlamentu Wielkiej Brytanii.

Kłopoty finansowe, jakie wyłoniły się w ostatnim okresie, spowodowały szeroką dyskusję na temat przyszłego systemu finansowania Komisji, który zapewne uzyska akceptację ministerstwa finansów.

Komisja Leśna ciągle dokonuje wielu zmian organizacyjnych, personalnych i finansowych w ramach działań decentralizujących i dla pozyskania opinii społecznej. Zapewne można by więcej osiągnąć, gdyby nie spadek cen drewna i gdyby system finansowy Komisji był bardziej elastyczny. Zauważmy, że Wielka Brytania nie jest pod tym względem samotna.

Podsumowanie

Według współczesnych teorii organizacji instytucje zmieniają się nie ze względu na nowe bardziej racjonalne modele organizacyjno-funkcjonalne, lecz z powodu konieczności reakcji na kryzys legitymizacji.

Przytoczone przykłady kilku krajów europejskich wskazują na stosowanie różnych rozwiązań w zakresie zadań klasycznej gospodarki leśnej (produkcja drewna) oraz jej współczesnych świadczeń w postaci pozaprodukcyjnych funkcji lasu (świadczenia publiczne). Istotną cechą tych rozwiązań jest zapewnienie realizacji funkcji pozaprodukcyjnych w lasach państwowych, ale także i prywatnych, poprzez prawne ograniczenia swobody wyboru zasad gospodarki leśnej. Konsekwencje ekonomiczne tych ograniczeń (zwiększone koszty i zmniejszone przychody) ponosi na ogół bezpośrednio gospodarka leśna, jeśli wynikają one z nowoczesnego modelu trwałej czy zrównoważonej gospodarki leśnej i mają służyć jego urzeczywistnianiu. Jeśli mają one na celu zaspokojenie nowych potrzeb społecznych osób trzecich, wówczas ich skutki ekonomiczne, w zależności od rozwiązań prawno-ekonomicznych, ponosi, bądź bezpośrednio gospodarka leśna, a pośrednio budżet państwa (Niemcy), bądź przede wszystkim budżet państwa, a częściowo także gospodarka leśna (Finlandia, Szwecja), bądź też głównie organizacje społeczne i konsumenci tych funkcji przy niewielkim udziale budżetu państwa (np. tu-

rystyka w Austrii). Nie przeczy to oczywiście możliwości i celowości realizacji wszystkich funkcji lasu przez to samo gospodarstwo leśne, pozostające pod jednym zarządem, czego ewidentnym dowodem jest przede wszystkim Austria. Wskazuje natomiast na potrzebę jasnego wyodrębnienia ewidencji oraz kalkulacji nakładów i przychodów przynajmniej dla dwóch grup funkcji, mianowicie: produkcji materialnej i usług niematerialnych. Powinno to dostarczyć przesłanek na rzecz stopniowego, choćby ułomnego, urynkowienia także świadczeń publicznych.

Literatura przedmiotu

- Boć J. (red.) 2000. Prawo administracyjne. Wrocław, Kolonia Limited.
- Braun H. 2009. Kompetenz für Wald und Natur. AFZ – Der Wald, 1.
- Filipowicz A. 1999. Prawo dla ekonomistów. Warszawa, Muza.
- Franz T. 2010. Forstverwaltungssysteme. Verlag Kessel Remagen Oberwinter, s. 700.
- Kłoczek A. 2003. Ekonomiczne aspekty leśnictwa w krajach Unii Europejskiej i w Polsce. Sylwan, 1.
- Kłoczek A. 2006. Państwowa administracja oraz gospodarka leśna w wybranych krajach. Warszawa, CILP, s. 67.
- Kłoczek A., Płotkowski L. 2011. Zmiany organizacyjne i funkcjonalne państwowego gospodarstwa leśnego w wybranych krajach Europy. w: Lasy dla ludzi. Materiały konferencji popularnonaukowej. Toruń.
- Lehmann A. 2010. Der deutsche Wald. w: Waldeigentum, Berlin – Heidelberg, Springer Verlag, s. 3–19.
- Liptay P. 2012. Verwaltung wird zum Unternehmen, Forstzeitung, 3.
- Nachhaltigkeitskonzept Bayerische Staatsforsten. Regensburg. 2007. http://www.baysf.de/fileadmin/user_upload/news/Baysf_NHKbericht_9.5_01.pdf.
- Oesten G., Roeder A. 2001. Management von Forstbetrieben. Remagen – Oberwinter, Verlag Dr Kessel.
- Ripken H. 2000. Die Entwicklung der Personalkosten und des Personalabbaus in den deutschen Landesforstverwaltung. Forst und Holz, 20.
- Scheifele M. 1957. Die Forstorganisation in Baden seit 1803. Schriftenreihe der Landesforstverwaltung Baden. Württemberg Band I.
- Schmidt U.E. 2010. Geschichte des Waldeigentums und der Forstwirtschaft. w: Waldeigentum, Berlin – Heidelberg, Springer Verlag, s. 23–42.
- Stratmann J. 2011. Forstbetriebe zurück in normales Fahrwasser. Holz Zentralblatt, 42.
- Waldeigentum. 2010. Berlin – Heidelberg, Springer Verlag.

Struktura zarządzania i nadzoru nad lasami w Polsce: lasy państwowe, lasy prywatne, samorządowe, miejskie, inne; poziomy kompetencji, procesy decyzyjne, odpowiedzialność, współpraca

dr Marek GESZPRYCH

Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie

Wprowadzenie

Powierzchnia lasów i gruntów leśnych¹ związanych z gospodarką leśną wynosi w Polsce 9164 tys. ha, co stanowi 29,3% powierzchni kraju oraz aż 30,4% powierzchni lądowej. W strukturze własnościowej dominują lasy stanowiące własność skarbu państwa, ich powierzchnia wynosi 7355 tys. ha, z czego 7079 tys. ha znajduje się w zarządzie PGLLP (77,2% powierzchni wszystkich lasów), 185 tys. ha w zarządzie parków narodowych oraz 32 tys. ha w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Udział lasów niepublicznych – za które uznaje się w Polsce: lasy stanowiące własność osób fizycznych, w tym lasy stowarzyszeń właścicieli lasów prywatnych oraz wspólnot gruntowych, spółdzielni, organizacji społecznych i inne – w ogólnej powierzchni lasów wynosi 18,81%. Lasy będące własnością prywatną zajmują powierzchnię 1724 tys. ha, a lasy gminne 84 tys. ha².

Polskie lasy, zwłaszcza znajdujące się w posiadaniu osób fizycznych³, cechuje znaczna fragmentaryzacja i rozdrobnienie. Utrzymanie tak dużego areалу gruntów wymaga właściwego zarządzania i nadzoru, zgodnego z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju. Poza właściwym zarządzaniem i nadzorem nad gospodarką leśną w powyż-

¹ Gruntów faktycznie pokrytych lasami, z wyłączeniem gruntów wskazanych w ewidencji jako grunty leśne, ale nie porośniętych drzewami.

² Dane z Rocznika Statystycznego Leśnictwo 2013. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, tab. 1, s. 35.

³ Lasy prywatne należą do około 1 mln właścicieli gospodarujących na powierzchni średnio 1,3 ha, za: Gołos P. Analiza prywatnych gospodarstw rolno-leśnych i leśnych w Polsce – sieć gospodarstw testowych. Warszawa 2006, s. 20.

szych lasach, niezwykle ważne jest właściwe planowanie oraz odpowiednie i przemysłowe tworzenie samego prawa.

Polskie przepisy prawne tworzące trzon prawa leśnego, jakkolwiek w wielu przypadkach dobre, to w równie wielu wymagają zmian i uzupełnień. Niekiedy ustawodawca krajowy próbuje przeregulować pewne rozwiązania dotyczące kwestii leśnych, poprzez ujęcie w jednym akcie prawnym wszystkich aspektów dotyczących określonego zagadnienia, nieskładnie regulowanego w wielu unijnych aktach normatywnych⁴. Poza obszarem regulacji ustawy z 28 września 1991 r. o lasach⁵ pozostają kwestie cywilnoprawne, zwłaszcza z zakresu ograniczonych praw rzeczowych dla lasów niestanowiących własności skarbu państwa. Stan ten uniemożliwia korzystanie na obszarze lasów niepaństwowych⁶ m.in. ze służebności przesyłu czy z wytyczenia drogi koniecznej, co z kolei niekiedy generuje zwiększone wydatki finansowe, a teoretycznie może nawet uniemożliwić naprawianie pewnych szkód w lasach niepaństwowych. Występują też inne problemy z zakresu planowania, nadzoru i finansowania leśnictwa.

Przepisy ustawy o lasach, wprowadzone w życie z dniem 1 stycznia 1992 r., określiły nowe podejście państwa do lasów. Odstąpiono od różnicowania celów i priorytetów polityki leśnej ze względu na formę własności, przez co przyjęte rozwiązania prawne uzyskały charakter powszechny. Jednocześnie wprowadzone przepisy – stanowiące trzon prawa leśnego – zapewniają możliwość prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, zwłaszcza na obszarach zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, gdzie niemal w 100% gospodarka leśna jest finansowana z własnych źródeł dochodów i, co najważniejsze, generuje zyski. Stan ten jest godny do pozazdroszczenia dla wielu państw europejskich, które często zmagają się z deficytem przy prowadzeniu gospodarki leśnej.

Współczesne podstawy prawne leśnictwa

Rodzaje aktów

Problematyka leśnictwa jest obecnie uregulowana w kilkunastu aktach normatywnych rangi ustawowej, wraz z aktami wykonawczymi do nich, tj. rozporządzeniami wydanymi przez ministra właściwego ds. środowiska (obecnie ministra środowiska). Przy tym w postępowaniach leśnych (administracyjnych, cywilnych i innych) stosuje się przepisy kilkudziesięciu ustaw i znacznie więcej aktów prawnych innej rangi.

⁴ Przykładem jest projekt ustawy z 22 maja 2007 r. o instrumentach wspomagających redukcję emisji gazów cieplarnianych i innych substancji wraz z projektami aktów wykonawczych, złożony do Sejmu przez ministra środowiska, Druk nr 1791. Projekt, głównie z powodu przeregulowania tematyki i licznych wad konstrukcyjnych, został odrzucony.

⁵ Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59 ze zm. (dalej: uols).

⁶ Na obszarze lasów państwowych możliwe jest bowiem obciążenie nieruchomości służebnością przesyłu oraz drogową – za wynagrodzeniem stanowiącym własny przychód Lasów Państwowych (art. 39a uols).

Do zagadnień leśnictwa odnoszą się również akty prawa miejscowego, wydawane w formie uchwał organów stanowiących samorządu terytorialnego, tj. rad gmin i powiatów oraz sejmików marszałkowskich, jak również w formie zarządzeń regionalnego dyrektora ochrony środowiska ustanawiających plany zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000.

Inną kategorią są akty normatywne wewnętrzne, kształtujące uprawnienia lub obowiązki jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, wydawane najczęściej w formie zarządzeń dyrektora generalnego Lasów Państwowych. Istnieją również akty o charakterze administracyjno-planistycznym, tj. pełne i uproszczone plany urządzenia lasu⁷.

Duże znaczenie w leśnictwie publicznym mają akty stosowania prawa, przede wszystkim decyzje administracyjne i postanowienia oraz inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa⁸, a także powszechnie stosowane opinie.

Wyszczególnia się również różnego rodzaju instrukcje, np. „Instrukcja zarządzania lasu” oraz akty polityki leśnej niemające waloru normatywnego, np. „Polityka leśna państwa”, czy „Krajowy program zwiększania lesistości”.

Treść aktów

Do podstawowych ustaw regulujących problematykę leśnictwa należy zaliczyć: ustawę o lasach, ustawę z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁹ oraz ustawę z 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym¹⁰.

Ponadto istnieje wiele innych regulacji ustawowych odnoszących się do problematyki leśnictwa publicznego, w tym:

- a) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹¹,
- b) ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹²,
- c) ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³,
- d) ustawa z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹⁴,
- e) ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁵,
- f) ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶,

⁷ Szerzej M. Geszprych. Problemy prawne towarzyszące planowaniu urządzenia lasu – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*. Kwartalnik Prawa Publicznego nr 1–2/2008.

⁸ Na przykład, czynność ministra środowiska, bądź starosty, zatwierdzająca plan urządzenia lasu, bądź uproszczony plan urządzenia lasu (art. 22 ust. 1–2 uoils).

⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 73, poz. 761 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 173.

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 173 ze zm.

- g) ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁷,
- h) ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁸,
- i) ustawa z 30 października 2002 r. o podatku leśnym¹⁹,
- j) ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁰,
- k) ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów²¹,
- l) ustawy stosowane w postępowaniach karnych, tj. ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²² oraz ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²³,
- m) ustawy stosowane w postępowaniach administracyjnych, tj. ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁴ oraz ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁵,
- n) inne ustawy związane pośrednio z realizacją gospodarki leśnej, w tym m.in.: ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁶, czy ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁷ i szereg innych.

Jak widać na przykładzie powyższego zestawienia, problematyka leśna w Polsce jest unormowana w licznych aktach prawnych, co odbiega od praktyki stosowanej w niektórych krajach, np. Rosji, czy Ukrainie, gdzie dużo aspektów leśnych i pokrewnych zostało uregulowanych w jednym akcie prawnym w formie tzw. kodeksu leśnego.

Spośród ustaw dotyczących leśnictwa podstawowe znaczenie ma ustawa o lasach, regulująca w sposób kompleksowy problematykę prawną lasów wszystkich form własności, tj. zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych, zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową oraz w znacznym zakresie strukturę zarządzania i nadzoru nad lasami w Polsce.

Istotną regulacją jest również norma z art. 74 Konstytucji RP, nakładająca na władze państwowe obowiązek ochrony środowiska, poprzez „prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom oraz wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”.

Ponadto wyjątkową regulacją jest ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, gdyż jest to pierwsza w Polsce ustawa powstała w następstwie działań samych obywateli, którzy zebrali ponad 200 tys. podpisów w celu jej uchwalenia (ustawa z inicjatywy obywatelskiej). Na podstawie jej przepisów lasy państwowe zostały zaliczone do strategicznych zasobów naturalnych kraju, które nie podlegają przekształceniom własnościowym. Zagwarantowano w tej

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm. (dalej: ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko).

¹⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 465 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

²¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 700).

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.

²³ Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2013, poz. 267 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

²⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

²⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 782.

regulacji, że gospodarowanie w lasach państwowych musi być prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego. Żeby ten cel osiągnąć, właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty sprawujące zarząd nad lasami państwowymi na podstawie odrębnych przepisów mają obowiązek ich utrzymywania, a także powiększania i doskonalenia zasobów. Przepisy powyższej ustawy potwierdziły również uregulowanie z ustawy o lasach, że lasy stanowiące własność skarbu państwa są udostępniane dla ludności (art. 26 uols), z tym że podkreślono znaczenie bezpłatnego korzystania przez ludność z pozaprodukcyjnych funkcji lasu, tj. zbierania grzybów, owoców leśnych i korzystania z form rekreacji. Najsłabszym ogniwem powyższej ustawy jest jej ostatni przepis, wskazujący na obowiązek wypłaty rekompensat dla osób fizycznych, którym zagrabiono wcześniej lasy, ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów. Jednakże do dnia dzisiejszego Polska jako jeden z nielicznych krajów europejskich nie przeprowadziła procesu reprivatyzacji i nie dokonała zadośćuczynienia krzywd i szkód z tytułu przejęcia lasów prywatnych przez państwo po okresie II wojny światowej.

Wspomnieć również należy o przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określających zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy na podstawie założeń ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Przepisy określają szczegółowy tryb podejmowania wszelkich działań planistycznych w terenie, w tym konstruowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mając na uwadze ustalenia planów urządzenia lasu (art. 20 uols).

Struktura zarządzania i nadzoru nad lasami w Polsce

Lasy Państwowe

Lasy Państwowe przechodziły w polskim systemie prawnym metamorfozę, gdyż dwukrotnie funkcjonowały jako przedsiębiorstwo państwowe, raz jako administracja lasów państwowych i dwukrotnie, łącznie ze stanem obecnym, jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, reprezentująca skarb państwa w zakresie zarządzanego mienia. Generalnie brak osobowości prawnej Lasów Państwowych nie przeszkadza im w występowaniu w obrocie prawnym. Potwierdzają to regulacje prawa handlowego, na podstawie których Lasy Państwowe można określić jako: firmę posiadającą znaki towarowe, zasoby ludzkie, której powierzone jest mienie skarbu państwa w postaci zasobów naturalnych, nieruchomości, ruchomości oraz niematerialnych składników majątkowych. Przejawem możliwości aktywności handlowej jest prawo dyrektora generalnego do tworzenia, w imieniu skarbu państwa, jednoosobowych spółek skarbu państwa bądź prawo przystępowania do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub

spółek akcyjnych. Przy tym ustawodawca, mając na uwadze konieczność prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, uniemożliwia dyrektorowi generalnemu LP prowadzenie zbyt pochopnej polityki, wskazując, że jeżeli Lasy Państwowe przystąpiły już do spółki prawa handlowego bądź ją utworzyły, to lasy stanowiące własność skarbu państwa znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych nie mogą stanowić wkładu niepieniężnego do powyższych spółek. Dyrektor generalny LP wykonuje uprawnienia wynikające z praw majątkowych skarbu państwa w zakresie posiadanych przez Lasy Państwowe akcji i udziałów w spółkach. Innym przejawem działalności gospodarczej Lasów Państwowych jest używanie przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych i nadleśnictwa pieczęci okrągłej z wizerunkiem orła, ustalonym dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, oraz nazwy „Lasy Państwowe” i nazwy jednostki organizacyjnej w otoku. Żaden inny podmiot nie może się posługiwać taką pieczęcią, gdyż zgodnie z przepisami kodeksu wykroczeń doszłoby do popełnienia wykroczenia (art. 68 § 1–3).

Lasy Państwowe mogą podejmować określone czynności administracyjno-prawne, a nawet policyjno-prawne (uprawnienia Straży Leśnej). Lasy Państwowe nie mogą podlegać procedurze upadłościowej²⁸.

Podsumowując tę część dotyczącą charakteru prawnego PGLLP, wydaje się wartym rozważenia nadanie Lasom Państwowym osobowości prawnej. Zapewniłoby to Lasom Państwowym więcej korzyści, nie tylko jako uczestnikowi w obrocie prawnym, i większą samodzielność jednostek organizacyjnych LP, ale byłoby także korzystne ze względu na np. zagadnienia płac. Wydaje się, że Lasy Państwowe powinny utworzyć się również na nową formę organizacyjno-prawną, tj. partnerstwo publiczno-prywatne²⁹, które z powodzeniem jest wdrażane w wielu sektorach polskiej gospodarki.

Odnosnie do struktury organizacyjnej Lasów Państwowych, to na czele PGLLP stoi dyrektor generalny, który kieruje Lasami Państwowymi przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji LP. Dyrektor generalny LP podlega bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw środowiska, który powołuje i odwołuje ze stanowiska dyrektora generalnego. Organem doradczym dyrektora jest Kolegium Lasów Państwowych. Strukturę organizacyjną PGLLP tworzą: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, 17 regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz 430 nadleśnictw. Każda z tych jednostek składa się z bardzo wielu jednostek lokalnych: kierownictwo LP, kolegium LP, biura LP, inspekcja, mieszkania, domy i inne. Zwierzchnictwo występujące w relacjach pomiędzy jednostkami ma charakter nadzoru służbowego. Poza tym w strukturze PGLLP znajdują się jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, tj. 6 zakładów o zasięgu krajowym³⁰ i 22 zakłady o zasięgu regionalnym. Ponadto w strukturze Lasów Państwowych działają cztery organizacje związków zawodowych. PGLLP zatrudniają

²⁸ Na zasadach określonych w przepisach ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze Dz.U. z 2012 r., poz. 1112 ze zm.

²⁹ Na podstawie przepisów ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 ze zm.).

³⁰ Leśny Bank Genów w Kostrzycy, Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych w Warszawie, Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy Lasów Państwowych w Bedoniu, Ośrodek Techniki Leśnej w Jarocinie, Zakład Informatyki Lasów Państwowych w Bedoniu oraz Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych.

ponad 25 tys. pracowników, w tym w służbie leśnej ponad 16 tys. osób. Poza tym do wykonywania czynności gospodarczych zatrudnionych jest ok. 15 tys. osób pracujących w 4,5 tys. zakładach usług leśnych. Służba leśna utworzona w Lasach Państwowych jest służbą publiczną. Do służby leśnej zalicza się niektórych pracowników PGLLP prowadzących działania m.in. z zakresu: zarządu nad lasami w zarządzie Lasów Państwowych oraz nadzoru nad prowadzeniem gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności skarbu państwa w razie powierzenia takiego nadzoru. Ponadto w Lasach Państwowych tworzy się straż leśną, którą kieruje główny inspektor straży leśnej podporządkowany dyrektorowi generalnemu LP (art. 47 uo). Organizacja straży leśnej jest dwuszczeblowa i składa się z posterunków w nadleśnictwach, podporządkowanych nadleśniczemu, oraz z grup interwencyjnych w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych podporządkowanych dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Przy tym pomiędzy strażą leśną a służbą leśną zachodzą wzajemne relacje, gdyż z ogółu pracowników PGLLP wyodrębnia się służbę leśną zajmującą się określonymi zadaniami z ustawy o lasach, a spośród służby leśnej wyodrębnia się straż leśną, zajmującą się wyłącznie ściganiem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz wykonywaniem innych zadań w zakresie ochrony mienia. Straż leśna składa się ze strażników zaliczanych do służby leśnej. Wobec tego między pojęciami służba leśna i straż leśna zachodzi stosunek nadrzędności i podrzędności: każdy strażnik leśny jest pracownikiem służby leśnej, ale nie odwrotnie – nie wszyscy pracownicy służby leśnej są strażnikami leśnymi.

Obecna struktura organizacyjna Lasów Państwowych nie jest wolna od wad, które jednak nie dotyczą działalności straży leśnej, która zajmuje pozytywne miejsce w systemie prawnym. Wydaje się koniecznym ustawowe umocowanie obsadzania konkursów na stanowiska dyrektora regionalnych dyrekcji LP i nadleśniczego. Dotychczas konkursy na te stanowiska odbywają się na podstawie zarządzeń dyrektora generalnego LP (wewnętrznych aktów prawnych³¹). Literalne wskazanie w przepisach, że powołanie na te stanowiska nastąpi po przeprowadzeniu konkursu, powinno rozwiązać wątpliwości dotyczące tej formy rekrutacji. W tym zakresie niezbędne jest również wprowadzenie do ustawy przepisu, że zasady przeprowadzenia konkursów i kryteriów wyboru kandydata na stanowisko dyrektora DGLP oraz regionalnej dyrekcji LP i nadleśniczego określa minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozporządzenia (powszechnie obowiązującego aktu prawnego³²). Kolejną kwestią są zbyt słabe instrumenty prawne w relacjach pomiędzy ministrem środowiska a dyrektorem generalnym LP. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³³, minister ma prawo do wydawania kierownikom jednostek organizacyjnych jedynie poleceń i wytycznych (art. 34). Słabością jest również brak dostatecznych instrumentów prawnych dotyczących sprawowania kontroli przez organy administracji rządowej.

³¹ Wewnętrzny akt prawny nie jest prawem powszechnie obowiązującym i ma jedynie wewnętrzny charakter instytucyjny.

³² Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej zalicza się Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego – na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

³³ Dz.U. z 2012 r., poz. 392.

Nadzór nad lasami państwowymi i nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność skarbu państwa w Polsce jest typowym przykładem nadzoru materialno-prawnego, gdyż dotyczy relacji organu administracji rządowej (ministra) z jednostkami organizacyjnymi LP, uregulowanych w przepisach prawa administracyjnego materialnego. Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nie tylko nad PGLLP (nadzór podmiotowy), ale również nad gospodarką leśną prowadzoną na obszarze skarbu państwa zarządzanym przez PGLLP (nadzór przedmiotowy) (art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 pkt 1 uols). Przejawem sprawowania nadzoru ministra środowiska nad Lasami Państwowymi jest nadanie statutu PGLLP w drodze zarządzenia³⁴ (aktu wewnętrznego).

Minister właściwy do spraw środowiska powołuje dyrektora generalnego LP i jego zastępców, może likwidować regionalne dyrekcje LP czy zatwierdzać plany urządzenia lasu. Jednakże jednostki organizacyjne LP nie są częścią składową ministerstwa środowiska, a dyrektor generalny LP nie jest podległy służbowo ministrowi środowiska, lecz jest przez niego nadzorowany.

Nadzór obejmuje środki kontroli oraz środki korygujące działalność jednostek nadzorowanych. Przy tym przepisy ustawy o lasach, ani inne przepisy prawne, nie wskazują wyraźnych środków kontroli ministra środowiska względem dyrektora generalnego LP, co umożliwia dyrektorowi generalnemu LP realizację dość niezależnej i nieskrępowanej polityki i w gruncie rzeczy gwarantuje bardzo dużą samodzielność w podejmowanych działaniach, co nie zawsze jest optymalne. Wydaje się, że w celu zwiększenia efektywności sprawowanego nadzoru należy wzmocnić instrumenty prawne ministra środowiska do sprawowania takiego nadzoru. Być może wystarczającym wzmocnieniem będzie planowane powołanie kolegialnego organu – rady Lasów Państwowych – przy pomocy którego minister będzie sprawował wskazany nadzór.

W każdym przypadku realizowany nadzór powinien umożliwiać osiągnięcie wartości związanych z leśnictwem i zwiększanie dóbr, nie zawsze materialnych³⁵. Kluczową wartością związaną z leśnictwem jest ochrona lasu oparta na zrównoważonym rozwoju, wyrażona w art. 5 i 74 Konstytucji RP. W przedmiocie badanego zagadnienia istnieje bardzo wiele środków, których realizacja prowadzi do osiągnięcia wartości dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń. Do powyższych środków zaliczyć należy liczne obowiązki i zakazy wynikające z ustawy o lasach, np. wydanie przez nadleśniczego okresowego zakazu wstępu do lasu w przypadkach wystąpienia zniszczenia albo znacznego uszkodzenia drzewostanów lub degradacji runa leśnego, wystąpienia dużego zagrożenia pożarowego, wykonywania zabiegów gospodarczych związanych z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna (art. 26 uols).

³⁴ Pierwszy statut PGLLP został nadany zarządzeniem ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa z 27 maja 1992 r. Po dwóch latach zarządzenie to zostało uchylone i zastąpione nowym z 18 maja 1994 r. w sprawie nadania statutu PGLLP.

³⁵ Zob. szerzej Sowiński R. Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 23–25 września 2002 r., s. 565 i nast.

Lasy prywatne

Lasy prywatne mieszczą się w kategorii lasów niestanowiących własności skarbu państwa należących do osób fizycznych, osób prawnych oraz wspólnot gruntowych. Nadzór nad gospodarką leśną w powyższych lasach został powierzony starostom, którzy mogą, w drodze porozumień, powierzać prowadzenie w ich imieniu spraw z zakresu nadzoru, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji. W przypadku powierzenia powyższego nadzoru nadleśniczemu starostowie przekazują środki na realizację tych zadań.

Należy zauważyć, że w przypadku nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności skarbu państwa wyraźnie zostały określone środki kontrolne, decydujące o aktywnym sprawowaniu nadzoru, polegające na możliwości władczego wkraczania w działalność właściciela lasu (np. poprzez wydanie decyzji administracyjnej nakazującej wykonanie określonych zadań hodowlanych, odnowieniowych) w celu korygowania jego działalności, np. zmuszenie właściciela lasu do wykonywania prac pielęgnacyjnych przez wskazanie wszelkich konsekwencji prawnych w przypadku niewywiązywania się z nałożonych obowiązków, np. nałożenie grzywny.

Ponadto, podkreślenia wymaga sukcesywne zwiększanie powierzchni lasów niepaństwowych w ogólnej powierzchni lasów w Polsce, co wynika z silnych wpływów gospodarczych, społecznych, a także prawnych UE. Tereny leśne w 27 krajach UE zajmują 157 mln ha, przy czym aż około 60% powierzchni wszystkich lasów jest własnością prywatną i należy do leśnych gospodarstw rodzinnych. W Polsce natomiast skala wzrostu powierzchni lasów niepaństwowych jest determinowana rozmieszczeniem przestrzennym prywatnych gruntów leśnych, bardzo rozdrobnionych³⁶. Duża liczba właścicieli lasów prywatnych oraz niewielka powierzchnia gospodarstw leśnych są efektem kilkudziesięciu lat biernej polityki państwa wobec prywatnej własności leśnej oraz licznych zaniedbań prawnych w tym zakresie. Ponadto, dotychczas w Polsce nie tylko nie zostało uregulowane prawnie pojęcie leśnego gospodarstwa rodzinnego, lecz indywidualne gospodarstwa leśne są nadal traktowane jako akcesoryjna część gospodarstwa rolnego.

Niekorzystne uwarunkowania powierzchniowe gospodarstw indywidualnych nie stają się przesłanką tworzenia zorganizowanych form prowadzenia gospodarki leśnej w lasach niepaństwowych. Jedynymi utworzonymi współcześnie zrzeszeniami leśnymi są stowarzyszenia leśne, w których posiadaniu znajduje się zaledwie ok. 2 tys. ha gruntów leśnych. Drugą z form zrzeszeń leśnych prowadzących gospodarkę leśną w lasach niepaństwowych są „spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową”, które mogą być spółkami leśnymi – w przypadku spółek fakultatywnych utworzonych dla prowadzenia gospodarki leśnej. Obecnie ze względów prawnych nie jest jednak możliwe

³⁶ W Polsce przeciętnie na jednego właściciela indywidualnego gospodarstwa leśnego przypada 1,3 ha powierzchni lasu, a w krajach UE ok. 30 ha. Przeciętna powierzchnia lasu przypadająca na jedną działkę lub – jeszcze bardziej szczegółowo – na jeden kontur użytku leśnego w granicach działki ewidencyjnej jest jeszcze mniejsza; często są to powierzchnie kilku- lub kilkunastokrotowe, w kształcie wąskich, długich prostokątów. Za: Gołos P. Analiza prywatnych gospodarstw rolno-leśnych i leśnych w Polsce – projekt sieci gospodarstw testowych. Warszawa 2006, s. 20. Według badań prowadzonych przez IBL w latach 2004–2007 oraz danych GUS średnia powierzchnia gospodarstwa leśnego wynosi pomiędzy 1,09 ha do 1,3 ha. Za: Gołos P., Stan lasów prywatnych w Polsce. Leśne Prace Badawcze nr 4/2008, s. 321–335.

powoływanie nowych spółek leśnych. Ponadto spółdzielnie produkcyjne, prowadzące niegdyś powszechnie gospodarkę leśną w lasach niepaństwowych³⁷, są obecnie w zaniu³⁸, choć w krajach skandynawskich przeżywają renesans³⁹. Również izby rolno-leśne, stanowiące w okresie dwudziestolecia międzywojennego prężnie działający samorząd gospodarczy w Polsce⁴⁰, obecnie nie zajmują się problematyką leśnictwa, choć w Niemczech prowadzą efektywną działalność nadzorczą nad gospodarką leśną⁴¹.

Lasy samorządowe, w tym miejskie

Lasy samorządowe należą do lasów niestanowiących własności skarbu państwa, zarządzanych przez właściwe organy samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiaty oraz województwa samorządowe. Szczególne uprawnienia w stosunku do powyższych lasów mają powiaty, które ustawowo zostały umocowane do wykonywania określonych zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie leśnictwa (art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym)⁴².

Wśród lasów samorządowych istotne znaczenie mają lasy miejskie funkcjonujące w formie jednostek budżetowych miejskich działających na podstawie przepisów: ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴³, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁴, ustawy o lasach oraz ewentualnie ustrojowych miejskich ustaw kompetencyjnych.

Lasami miejskimi kieruje dyrektor, z którym stosunek pracy nawiązuje i rozwiązuje prezydent miasta (bądź burmistrz). Strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania lasów miejskich określa regulamin organizacyjny ustalony przez dyrektora. Lasy miejskie prowadzą gospodarkę finansową według zasad określonych dla jednostek budżetowych, przy czym podstawą gospodarki finansowej lasów miejskich jest roczny plan finansowy. Nadzór nad działalnością lasów miejskich sprawują organy miasta w zakresie swych kompetencji.

³⁷ Por. Chmielewski G., Kozikowski A., Drapella K., Spółdzielnia Leśników. Sylwan nr 1/1922, s. 14–17; Chmielewski G., Spółdzielnia leśników. Sylwan nr 4–5/1924, s. 97–100.

³⁸ Jeszcze w 1987 r. spółdzielnie produkcyjne użytkowały ok. 27 tys. ha gruntów, natomiast na koniec 2013 r. powierzcchnia gruntów leśnych użytkowanych przez spółdzielnie wynosiła poniżej 5 tys. ha. Za: Leśnictwo 2013..., op. cit., s. 35 oraz Leśnictwo 2000, tab. 3, op. cit., Warszawa 1999, s. 27.

³⁹ Podstawą działalności 70% zrzeszeń leśnych w Szwecji są przepisy ustawy z 11 czerwca 1987 r. o spółdzielniach gospodarczych w Szwecji – Lag om ekonomiska föreningar (SFS 1987, poz. 667, ost. zm. SFS 2013, 219).

⁴⁰ Zob. m.in. Bernakiewicz M., Izby rolnicze a lasy prywatne. Sylwan nr 1–2/1933, s. 41–45; Czyrski K., Organizacja leśnictwa w Izbach Rolniczych i Wydziałach Powiatowych. Sylwan nr 3–4/1938, s. 61–67; Heymanowski K., Sytuacja prawno-organizacyjna lasów niepaństwowych w Polsce na tle dokonań w tej dziedzinie po II wojnie światowej. Sylwan nr 3/1992, s. 5–25; Nowacki B., Leśnictwo w Izbach Rolniczych. Sylwan nr 5/1935, s. 235–239; Nowacki B., Rola izb rolniczych w rozwoju gospodarki leśnej. Las Polski nr 9/1935, s. 239–243.

⁴¹ Zob. m.in. Kvarda E., Non agricultural forest owners in Austria – a new type of forest ownership. Forest Policy and Economics nr 6/2004, s. 459–467; Weiss G., Hogl K., Rametsteiner E., Sekot W., Privatwald in Österreich – neu entdeckt. Schweiz Z. Forstwes nr 9/2007, s. 293–301; Kłoczek A., Państwowa administracja oraz gospodarka leśna w wybranych krajach. Warszawa 2006, s. 1–76; Zając S., Gołos P., Geszprych M., Prawne formy zrzeszeń prywatnych właścicieli lasów. Sylwan nr 4/2004, s. 40–52.

⁴² Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

⁴³ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

⁴⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Podejmowanie procesów decyzyjnych

Procesy decyzyjne w leśnictwie powinny dotyczyć aspektów zachowania lasów w nieograniczonej perspektywie czasu oraz tworzenia równowagi przyrodniczej w lasach. Powyższe zachowania powinny również opierać się na ochronnej gospodarce leśnej poprzez prowadzenie racjonalnej działalności gospodarczej, polegającej na ochronie i efektywnym wykorzystaniu zasobów leśnych (lasów i infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej), zwiększaniu lesistości w ramach przyjętych programów oraz zapewnieniu wypełniania przez lasy wielostronnych funkcji. W Lasach Państwowych wskazane cele ochronne są osiąganе w dużej mierze dzięki prowadzeniu gospodarki leśnej zgodnie z systemem certyfikacji FSC (System Certyfikacji Kontroli Pochodzenia Produktu oraz Gospodarki Leśnej) nadanym Lasom Państwowym przez organizację pozarządową.

Należy tu wskazać, że Lasy Państwowe są zobowiązane z mocy prawa do podejmowania trzech rodzajów działań mających prowadzić do realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, tj.:

- inicjowania, koordynowania i prowadzenia okresowej oceny stanu lasów i zasobów leśnych oraz prognozowania zmian w ekosystemach leśnych,
- sporządzania okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów oraz aktualizacji stanu zasobów leśnych,
- prowadzenia banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów (art. 13b uols).

Przy tym na PGLLP spoczywa obowiązek realizacji dwóch ostatnich zadań we wszystkich lasach, bez względu na formę własności lasów.

Niezwykle ważną czynnością mieszczącą się w zakresie procesów decyzyjnych dyrektora generalnego LP jest ustanawianie w drodze zarządzenia leśnych kompleksów promocyjnych (LKP), które mają służyć promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochronie zasobów przyrody w lasach (art. 13b uols). W skład leśnych kompleksów promocyjnych wchodzi głównie lasy będące w zarządzie Lasów Państwowych, choć istnieje możliwość przystępowania do LKP właścicieli lasów prywatnych. Obecnie na terenach PGLLP istnieje aż 25 LKP o łącznej powierzchni 1 207 704 ha, co stanowi 13,2% wszystkich lasów w Polsce. Warto podkreślić, że LKP to oryginalna, rodzima idea promowania ekologicznego leśnictwa, sformułowana w Polsce w 1995 r. Jedynym odpowiednikiem w Europie jest szwedzka koncepcja lasu modelowego, a poza Europą – podobna, nieco wcześniejsza inicjatywa kanadyjska.

Inna działalność decyzyjna Lasów Państwowych odnosi się do tworzenia tzw. lasów ochronnych (art. 15–17 uols), których powierzchnia kształtuje się obecnie na poziomie 38% wszystkich lasów w zarządzie PGLLP⁴⁵.

Podstawowym zadaniem użytkowników gruntów leśnych jest zalesianie terenów i podwyższanie produktywności lasu (art. 14 ust. 1–4 uols). Wskazane obowiązki należą do nadleśniczych w odniesieniu do gruntów w zarządzie Lasów Państwowych, a do właścicieli lub użytkowników wieczystych w odniesieniu do pozostałych gruntów.

⁴⁵ Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, Leśnictwo 2013, w: Informator GUS, Warszawa 2013, tabela I, s. 29.

Wielkość zalesień, ich rozmieszczenie oraz sposób realizacji określa „Krajowy program zwiększania lesistości”, opracowany przez ministra środowiska (w 2003 r.), zatwierdzony przez Radę Ministrów.

Bardzo ważna działalność decyzyjna dotyczy zapewniania właściwej ochrony przeciwpożarowej wszystkim lasom, bez względu na formę własności. Powyższe zadania wynikają z art. 9 uols, dotyczącego powszechnej ochrony lasów, jak również z przepisów ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁴⁶. Lasy Państwowe mają ponadto obowiązki prewencyjne, dotyczące: ustawiania i utrzymywania znaków informujących o zakazie wstępu do lasu wraz ze wskazaniem przyczyny i terminu obowiązywania zakazu, a także utrzymanie dróg leśnych służących dojazdowi samochodom strażackim i innym jednostkom ratowniczym – zgodnie z zasadami wskazanymi w przepisach rozporządzenia ministra środowiska w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów⁴⁷. Podkreślić tu należy, że na obszarze lasów państwowych zarządzanych przez PGLLP funkcjonuje wzorowy system przeciwpożarowej ochrony prewencyjnej, bazujący na dobrze rozwiniętej sieci całorocznych leśnych stacji meteorologicznych, których dane są wykorzystywane do: kategoryzacji zagrożenia pożarowego nadleśnictw przy sporządzaniu operatu urządzenia lasu oraz modelowania rozprzestrzeniania się pożarów lasu, przydatnego w akcjach ich zwalczania. Z ochroną przeciwpożarową wiążą się liczne zakazy, które zostały określone w ustawie o lasach oraz usankcjonowane w przepisach kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń.

Istotną determinantą dla polskiego porządku prawnego są regulacje Unii Europejskiej, odnoszące się do sposobów prowadzenia gospodarki leśnej. Przykładem są transponowane do prawa krajowego cele dyrektywy habitatowej⁴⁸, zgodnie z którymi państwa członkowskie zostały zobligowane do utworzenia obszarów Natura 2000 „proporcjonalnie do występowania na ich terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków”.

Kolejne ograniczenia zostały wskazane w przepisach ustawy o ocenie oddziaływania na środowisko. Zgodnie z tą ustawą właściciel gruntu leśnego przy zmianie jego charakteru na użytek rolny musi uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 72 ust. 1 pkt 9). W celu realizacji wielofunkcyjnej gospodarki leśnej przepisy ustawy o lasach ograniczają korzystanie z prawa własności leśnej. W związku z art. 8 uols, właściciel lasu może korzystać z prawa własności pod warunkiem respektowania fundamentalnych zasad gospodarki leśnej, do których zalicza się: powszechną ochronę lasów, trwałość ich utrzymania, ciągłość i zrównoważone wykorzystanie wszystkich funkcji lasów oraz powiększanie zasobów leśnych. Inne ograniczenie wynika z art. 13a uols, zgodnie z którym właściciele wszystkich form własności leśnej są zobowiązani do sporządzania inwentaryzacji stanu lasów oraz prowadzenia banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów. Największy katalog ograniczeń w swobodnym korzystaniu właściciela z jego uprawnień zawiera art. 30 uols, wprowadzający

⁴⁶ Dz. U z 2009 r., Nr 178, poz. 1380 ze zm.

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz.U. Nr 58, poz. 405).

⁴⁸ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U.UE.L. Nr 206, s. 7).

zakazy określonych zachowań w lesie. Dodatkowe ograniczenia wykonywania prawa własności leśnej na obszarach stanowiących rezerваты przyrody oraz wchodzących w skład parków narodowych wynikają z przepisów ustawy o ochronie przyrody. Dla obszarów wpisanych do rejestru zabytków i w lasach, gdzie znajdują się zabytki archeologiczne wpisane do rejestru zabytków, ograniczeniem są: postanowienia wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴⁹. Jeszcze inne ograniczenia wynikają z przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁰ w zakresie podziału gruntów, wyznaczające minimalną powierzchnię gruntu leśnego na 3000 m² (art. 93 ust. 2a). Szereg ograniczeń dotyczących dysponowania gruntami leśnymi zostało również zawartych w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wszystkie wskazane ograniczenia determinowane są prowadzeniem działań decyzyjnych wynikających z art. 8 uoś w zakresie zasad prowadzenia gospodarki leśnej.

Odpowiedzialność w leśnictwie

Odpowiedzialność w leśnictwie wiąże się z łamaniem zakazów określonych zachowań w lesie wskazanych w art. 30 uoś. W przypadku niewywiązywania się z tych obowiązków, na właściciela gruntu mogą zostać nałożone określone sankcje karne przewidziane w przepisach kodeksu wykroczeń oraz kodeksu karnego.

Przepisy ustawy o lasach szczegółowo regulują problemy ruchu pojazdów w lesie, wyłączenia zakazów nie tylko ruchu, ale i wstępu, a także organizacji imprez i rekreacji w lesie. Generalnie ruch pojazdem silnikowym, zaprzęgowym i motorowerem w lesie dozwolony jest jedynie drogami publicznymi, natomiast drogami leśnymi jest dozwolony tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach. Istotnym problemem ciągle nierozwiązanym w prawie polskim jest postępujące niszczenie lasów i dróg leśnych przez osoby nierozważnie jeżdżące na quadach⁵¹. Dlatego też należałoby wprowadzić za powyższe przewinienia sankcje do przepisów ustawy o ochronie przyrody i ustawy o lasach oraz zaostriżyć przepisy karne zakazujące w lasach ruchu tymi pojazdami.

Ponoszenie odpowiedzialności: cywilnoprawnej, karnoprawnej i prewencyjnej przez właścicieli lasów oraz zarządzających lasami związane jest również z niewywiązywaniem się z obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej w lasach. Innego rodzaju odpowiedzialność dotyczy działań sprawcy pożaru lasu. Możliwość jej egzekwowania przez poszkodowanego na zasadzie deliktowej wynika z przepisów kodeksu cywilnego⁵². Odpowiedzialność karnoprawna sprawcy i możliwość jej dochodzenia są określone w kodeksie karnym i kodeksie wykroczeń.

⁴⁹ Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).

⁵⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 518.

⁵¹ Zob. szerzej m.in.: Witek R., Ryk quadów w ostojach zwierzyny. *Przyroda Polska* 2009/3, s. 5.

⁵² Zgodnie z art. 415 kodeksu cywilnego każdy, kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia.

Podejmowanie współpracy w leśnictwie

Współpraca różnych organów administracji oraz podmiotów administrujących w leśnictwie ma w głównej mierze przyczyniać się do osiągania trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Wymaga to właściwego planowania przestrzennego zewnętrznego i wewnętrznego w samych leśnych aktach planistycznych, zgodnych z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju. Zewnętrzne planowanie przestrzenne odbywa się w planach zagospodarowania przestrzennego, tworzonych przez gminy jako akty prawa miejscowego powszechnie obowiązującego. Natomiast wewnętrzne planowanie w leśnictwie jest realizowane na podstawie trzech leśnych dokumentów urzędniowych, tj.: planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz decyzji wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasu (art. 19 ust. 3), w zależności od charakteru prawnego gruntów leśnych obejmowanych danym planem.

W polskich regulacjach prawnych istnieje przemienne współzależność planów zagospodarowania przestrzennego i planów urządzenia lasu. Ustalenia planów urządzenia lasów są bowiem wiążące dla gmin opracowujących plany zagospodarowania przestrzennego (art. 20 ust. 1 uols). Organy gmin, stanowiąc przepisy powszechnie obowiązujące, nie mogą przewidywać w nich rozwiązań niezgodnych z planami urządzenia lasu⁵³. Zgodnie z „Instrukcją urządzania lasu”⁵⁴ sprawne wykonanie projektu planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa wymaga odpowiednich konsultacji i uzgodnień z lokalnymi władzami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami społecznymi – zajmującymi się ochroną środowiska, ochroną przyrody i krajobrazu oraz planowaniem przestrzennym. Udział społeczeństwa (samorządów, stowarzyszeń, organizacji pozarządowych) w kształtowaniu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w lasach wielofunkcyjnych umożliwia niezbędne powiązanie planowania urządzeniowego z zagospodarowaniem przestrzennym oraz racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi. Grunty stanowiące własność skarbu państwa przeznaczone do zalesienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są przekazywane przez gminy w zarząd Lasów Państwowych (nadleśnictw) (art. 36 uols).

Współzależność planów zagospodarowania przestrzennego i planów urządzenia lasu podobnie do polskiego stanu prawnego jest uregulowana w niemieckim i austriackim porządku prawnym. Zgodnie z art. 8 austriackiej ustawy z 3 lipca 1975 r. o lasach⁵⁵ oraz przepisami rozporządzenia Federalnego Ministra Rolnictwa i Leśnictwa Austrii z 18 listopada 1977 r. w sprawie leśnych planów rozwoju⁵⁶, plany rozwoju lasu (Waldentwicklungsplan) są sporządzane w taki sposób, aby mogły być w nich uwzględniane również ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie art. 6 nie-

⁵³ Lipiński A., Glosa do wyroku NSA z 17 grudnia 1996 r., sygn.. akt II SA/Po 898/96. Teza 1.

⁵⁴ Obecnie obowiązująca „Instrukcja urządzania lasu” została wydana w dniu 21 listopada 2011 r., jako załącznik do Zarządzenia nr 55 Dyrektora Generalnego LP w sprawie „Instrukcji urządzania lasu” (B.I.LP. z 2012 r., Nr 1, poz. 4).

⁵⁵ Bundesgesetz vom 3 Juli 1975 Forstgesetz, mit dem das Forstwesen geregelt wird BGBl. Nr 440/1975.

⁵⁶ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 18. November 1977 über den Waldentwicklungsplan. BGBl. Nr 582/1977.

mieckiej ustawy z 7 maja 1975 r. o lasach⁵⁷ podczas sporządzania leśnych planów ramowych obligatoryjnie przestrzegane są cele zagospodarowania przestrzennego i planowania na poziomie landu. Natomiast na podstawie art. 5 niemieckiej ustawy z 18 sierpnia 1997 r. o ładzie przestrzennym⁵⁸ przy opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego należy uwzględniać inne formy planowania przestrzennego.

Niezwykle istotną kwestią towarzyszącą planowaniu w leśnictwie – zwłaszcza na obszarze gruntów prywatnych – jest łagodzenie konfliktów powstających w wyniku dążeń jednostek, społeczności lokalnych i innych grup interesów, a dotyczących chęci lokalizacji zabudowy mieszkaniowej oraz realizacji inwestycji mających duże znaczenie ekonomiczne i polityczne na terenach atrakcyjnych przyrodniczo. Wprowadzane są w życie nawet dość kontrowersyjne z planistycznego punktu widzenia regulacje ustawowe przyzwalające na odchodzenie od stosowania w określonych przypadkach przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych⁵⁹, które nie zawsze dobrze służą prowadzeniu gospodarki leśnej. Dlatego tak ważnym aspektem jest właściwe planowanie w leśnictwie.

Współpraca w leśnictwie jest niekiedy wypadkową przy realizacji przepisów inwestycyjnych na obszarach leśnych. W praktyce polega to na ustalaniu wzajemnej współpracy pomiędzy PGLLP a inwestorami przy budowie obiektów energetyki jądrowej, zabezpieczeń przeciwpowodziowych, korytarzy przesyłowych, linii kolejowych czy dróg. Niekiedy kształt wzajemnej współpracy zostaje zarysowywany zaistniałą sytuacją gospodarczą kraju. Wymownym przykładem jest tu wprowadzona ostatnio regulacja nakładająca na Dyрекcję Generalną LP obowiązek dokonywania wpłat na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna (art. 58a uols).

Wnioski oraz rekomendacje dla NPL na poziomie legislacyjnym

Jak wskazywano w niniejszym opracowaniu, w celu podniesienia jakości struktury zarządzania i nadzoru nad lasami w Polsce wydaje się wskazane zreformowanie niektórych obecnie funkcjonujących rozwiązań, a mianowicie:

⁵⁷ Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft vom 2. Mai 1975 Bundeswaldgesetz, BGBl. I S. 1037.

⁵⁸ Raumordnungsgesetz vom 18 August 1997, BGBl. I S. 2081, 2102.

⁵⁹ Zwłaszcza w przypadkach realizacji inwestycji na podstawie przepisów tzw. specustaw, w tym: ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), ustawy z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2010 r., Nr 26, poz. 133 ze zm.), ustawy z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. Nr 42, poz. 340), ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.), ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.), ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. Nr 84, poz. 700), ustawy z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. Nr 135, poz. 789), ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675 ze zm.), czy ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. Nr 143, poz. 963 ze zm.).

1. W związku z regulacjami kodeksu cywilnego odpowiedniego uregulowania w ustawie o lasach wymagają kwestie współwłasności gruntów z udziałem osób fizycznych i jednostek samorządu terytorialnego. Problemem ciągle nierozwiązanym jest brak wydzieleni geodezyjnych lasów we współwłasności skarbu państwa z osobami fizycznymi. Wydzielenia takie powinny być sporządzone przez wojewodów, a następnie przejęte przez PGLLP⁶⁰. W przepisach ustawy nie jest również definitywnie rozstrzygnięte, że składniki majątkowe, którymi LP gospodarują i zarządzają, muszą należeć do skarbu państwa wyłącznie pod prawnym tytułem własności. Generalnie przepisy prawne dotyczące państwowego sektora leśnego w Polsce są mało sprecyzowane, jeśli chodzi o określanie uprawnień majątkowych względem gruntów należących do skarbu państwa, a pozostających w zarządzie Lasów Państwowych.
2. Zarówno plany zagospodarowania przestrzennego, jak i decyzje dotyczące zagospodarowania terenu powinny w równej mierze uwzględniać wymagania ochrony środowiska, w tym ochrony gruntów rolnych i leśnych, co znajduje oparcie w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym niemniej wydaje się, że ww. decyzje są znacznie mniej skutecznym instrumentem prawnym w zakresie ochrony gruntów leśnych, aniżeli plan zagospodarowania przestrzennego. Utwierdza w tym przekonaniu art. 20 ust. 1 i 2 uols, nakazujący uwzględniać w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych. Jak stwierdził sąd administracyjny⁶¹, plany urządzenia lasów muszą być uwzględniane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i ewidencji gruntów nawet wówczas, gdy dane tereny nie figurują w nich jako grunty leśne. Natomiast przepisy prawne nie odnoszą się już do obowiązku uwzględniania ustaleń planów urządzenia lasu w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co oczywiście nie oznacza, że wydawane decyzje mają być sprzeczne z ustaleniami planów urządzenia lasu⁶².
3. Odnosnie do samej konstrukcji planu urządzenia lasu, wydaje się niewłaściwe różnicowanie formy uproszczonej i zwykłej planu, zważywszy, że gospodarka powinna być prowadzona w sposób trwale zrównoważony zarówno w lasach prywatnych, jak i w lasach publicznych. Wydaje się, że różnice w treści planów urządzeniowych w lasach powinny wynikać z przyjętych w przepisach prawa zasad oddziaływania na lasy publiczne i prywatne oraz z uwarunkowań przyrodniczych odnoszących się do konkretnych drzewostanów i nie powinny sugerować „uproszczenia” w korzystaniu z instrumentów planistycznych w tym zakresie.

⁶⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 i 3 ustawy z 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw, przekazanie władania takimi gruntami Lasom Państwowym powinno być dokonane przez wojewodów, po uprzednim wydzieleniu geodezyjnym oraz spisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z 6 lutego 2004 r., sygn. akt: II SA 1731/02.

⁶² Deprecjonująca rola decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego została przedstawiona w raporcie na temat zagospodarowania przestrzennego w Polsce, według którego ww. decyzje powinny być wyeliminowane z obrotu prawnego, gdyż są odpowiedzialne nie tylko za estetyczny i strukturalny chaos przestrzenny, ale również ich wydawanie jest polem do dużych nadużyć i korupcji, zob. Izdebski H., Nelicki A. oraz Zachariasz I., Estetyczny i strukturalny polski chaos przestrzenny. Rzeczpospolita z dn. 18 czerwca 2007 r., s. B6.

4. Odnosnie zagadnień dotyczących leśnictwa niepaństwowego należy wprowadzić zmiany w strukturze tych lasów, w kierunku zespolenia ich w większe organizmy leśne. Duże rozdrobnienie lasów prywatnych oraz brak aktualnej dokumentacji urzędniowej stanowią istotną przeszkodę w ubieganiu się o środki unijne przez aplikujące podmioty w Polsce. W tym celu należy podjąć działania na rzecz tworzenia wspólnych form organizacyjnych w lasach niepaństwowych. Brak kompatybilności zapisów polityki leśnej z wewnętrznym porządkiem prawnym. Partnerem w realizacji polityki leśnej państwa nie mogą być zrzeszenia prywatnych właścicieli lasów, gdyż państwo nie zapewniło odpowiednich warunków do powstania ww. zrzeszeń. Wskazaniem wydaje się więc wprowadzenie rozdziału o funkcjonowaniu zrzeszeń leśnych do ustawy o lasach, wzorem federalnej niemieckiej ustawy o lasach. Rozdział nie dotyczyłby jednej formy zrzeszenia, np. stowarzyszenia, ale obejmowałby wszystkie formy organizacyjne, które prowadziłyby gospodarkę leśną na obszarze lasów niepaństwowych (stowarzyszenia, wspólnoty, spółdzielnie, spółki administracyjne, ale nie handlowe, bo te mogą finansować i organizować się same).
5. Z utworzeniem struktury organizacyjnej leśnictwa niepaństwowego wiązałoby się również ustanowienie w polskim systemie prawnym władzy leśnej sprawującej funkcje nadzorcze administracji publicznej, którą mógłby być główny leśniczy kraju, sprawujący faktyczne uprawnienia nadzorcze nad lasami wszystkich form własności, co wynika pośrednio z art. 2 ustawy o lasach, wskazującym, do czego odnosi się ustawa o lasach. Alternatywną formą dla nadzoru nad Krajowym Związkiem Zrzeszeń Leśnych jest umocowanie do jego sprawowania ministra właściwego do spraw leśnictwa, a nie jak do tej pory wykonywanie tej funkcji przez starostę powiatu, na terenie którego ma siedzibę Krajowy Związek Zrzeszeń Leśnych. Powyższe rozwiązanie byłoby analogiczne do rozwiązań przyjętych w niektórych krajach europejskich (Czechy, Estonia).
6. Zmian wymagają kwestie planistyczno-nadzorcze w zakresie dotyczącym prowadzenia gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności skarbu państwa. W szczególności należy:
 - a) w art. 10 ust. 1 pkt 1 uols doprecyzować, w jakiej formie prawnej starosta zarządza wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych niestanowiących własności skarbu państwa;
 - b) w art. 21 ust. 2 i 3 uols doprecyzować sporządzanie inwentaryzacji stanu lasu, gdyż obecnie nie wiadomo, kto jest właściwy do jej przeprowadzania. Przepisy określają tylko, na czyj koszt jest ona sporządzana;
 - c) w art. 21 ust. 5 uols przemodelować rozwiązanie dotyczące składania zastrzeżeń i wniosków odnoszących się do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu przez zainteresowanych właścicieli lasów prywatnych. Zauważyć należy, że starosta wydaje decyzje w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków. Przepis zaś powinien mówić o jednej decyzji dla całego planu, wydanej w jednym postępowaniu, po rozpatrzeniu wszystkich zgłoszonych zastrzeżeń i wniosków, strona bowiem jest uprawniona do zgłoszenia zastrzeżeń do projektu planu, a nie tylko w odniesieniu do swojej nieruchomości. Jednocześnie

w celu ujednolicenia przeprowadzenia postępowań planistycznych należy opracować nowe zasady i procedury uzgadniania sposobu zagospodarowania lasu z właścicielami, powiadamiania itp. Wzorem dla zmian może być procedura zbierania wniosków i uwag przyjęta w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

- d) w art. 22 ust. 1 i 2 uoos należy określić formę prawną zatwierdzania planów urządzania lasów i uproszczonych planów urządzenia lasów, gdyż obecnie wydawane decyzje administracyjne przez starostów lub ministra środowiska – zatwierdzające odpowiednio uproszczone lub pełne plany urządzenia lasu są kontrowersyjne w świetle przepisów materialno-prawnych;
 - e) należy wyposażać marszałka województwa w instrumenty nadzorcze dotyczące zatwierdzania uproszczonych planów urządzenia lasów. Stan ten ułatwiłby organom administracji rządowej uzyskać niezbędne informacje dotyczące oceny lasów prywatnych z 16 województw, zamiast z 380 powiatów;
 - f) przepisy ustawy o lasach nie zawierają możliwości wystąpienia przez osobę trzecią z wnioskiem o usunięcie drzew w stanie wyższej konieczności, analogicznie do przepisów ustawy o ochronie przyrody. Często pojedyncze drzewa zagrażają np. liniom energetycznym bądź innym narzędziom użyteczności publicznej, a właściciel nie wyraża zainteresowania usunięcia drzewa lub po prostu nie można go zlokalizować. Dlatego też powinna istnieć możliwość wystąpienia o usunięcie drzewa na gruncie leśnym nie tylko przez właściciela (po art. 23 uoos). Przy tym właścicielowi powinno być wypłacone wówczas stałe odszkodowanie ryczałtowe za nieosiągnięte korzyści wynikające z usunięcia drzewa.
7. Kolejną kwestią jest przeprowadzenie procesu repriwatyzacji, gdyż Polska jako jedyny kraj z byłych krajów postkomunistycznych jej nie przeprowadziła. Jakkolwiek nie jest możliwym zwrot lasów w wielkości, która została skonfiskowana osobom fizycznym przez państwo polskie po zakończeniu II wojny światowej, to należy poważnie przedyskutować tę kwestię i znaleźć właściwe rozwiązanie. Ze względu na przeprowadzone wieloletnie działania na rzecz poprawy jakości gospodarki leśnej nie wydaje się przy tym możliwa restytucja lasów w naturze.
8. Problemem ciągle nierozwiązanym jest określenie kierunków przyszłych działań w polskim leśnictwie na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Rozwiązanie powyższych problemów powinno przyczynić się do poprawienia ładu przestrzennego, poprawienia jakości zarządu i nadzoru nad lasami, jak również do wzmocnienia ochrony przyrody, w tym ochrony lasów.

Struktura przestrzenna zarządzania lasami państwowymi; znaczenie obszarów funkcjonalnych (LKP) i powiązanie z obszarami funkcjonalnymi w programie „Polska 2030” na przykładzie RDLP w Gdańsku

Jerzy FIJAS

Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Gdańsku

Struktura przestrzenna

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach definiuje Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, jak również określa strukturę Lasów Państwowych. Ma ona odniesienie przestrzenne na trzech poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym i lokalnym. W dalszej części tejże ustawy zostały określone kompetencje poszczególnych podmiotów do tworzenia, łączenia, dzielenia, likwidowania oraz określania zasięgu terytorialnego jednostek gospodarstwa leśnego. Ustawa nie określa jednak zasadniczych kryteriów uzasadniających konieczność dokonywania takich zmian. Obowiązujący podział terytorialny opiera się na przesłankach przyrodniczych i pozaprzyrodniczych – ekonomicznych, politycznych bądź historycznych. W konsekwencji odnosi się tylko do kompleksów leśnych, w niedostatecznym stopniu wykorzystując funkcje przestrzennych nieleśnych struktur administracyjnych dla osiągnięcia celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Obszary funkcjonalne

Zmiany ustrojowe, którym towarzyszyło upodmiotowienie społeczeństwa i rozwój gospodarczy, a także zmiana podejścia do wykorzystania zasobów przyrodniczych kraju, spowodowały konieczność przyjęcia w dotychczasowym modelu gospodarki leśnej rozwiązań uwzględniających coraz istotniejszy wpływ czynników zewnętrznych na gospo-

darowanie kompleksami leśnymi. Nowelizacją ustawy o lasach z dnia 24.04.1997 roku nadano ramy prawne leśnym kompleksom promocyjnym (art. 136). Leśne kompleksy promocyjne (LKP) są obszarami funkcjonalnymi o znaczeniu ekologicznym, edukacyjnym i społecznym, których działalność jest określona w jednolitym programie gospodarczo-ochronnym opracowanym przez właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Z perspektywy doświadczeń kilkunastu lat istnienia pierwszych LKP można powiedzieć, że ich zadanie w kreowaniu nowych, ekologicznych zasad gospodarki leśnej nie zostało w pełni zrealizowane. Z powodzeniem realizowana jest natomiast funkcja edukacyjna. Przyczyną niewielkich efektów tego rozwiązania może być nadanie niewystarczającej rangi w systemie zarządzania lasami samemu programowi społeczno-gospodarczemu w stosunku do planu urządzenia lasu będącemu podstawowym dokumentem planistycznym w lasach, jak również w braku finansowania.

Leśny Kompleks Promocyjny Lasy Oliwsko-Darżlubskie

Leśny Kompleks Promocyjny Lasy Oliwsko-Darżlubskie położony jest w bezpośrednim sąsiedztwie aglomeracji trójmiejskiej. O znaczeniu tych lasów dla mieszkańców Trójmiasta najlepiej świadczy ich udział w powierzchni, jaką zajmują poszczególne powiaty.

Powiat	Lesistość (%)
Gdańsk	17
Gdynia	44
Sopot	52
Wejherowo	43
Puck	31

Wymowne są również charakterystyki lasów tego kompleksu. Średni wiek drzewostanów wynosi 86 lat. Jest to najwyższa wartość dla lasów gospodarczych w Polsce. W województwie pomorskim przeciętny wiek lasów to 59 lat, a w parkach narodowych 74 lat. Przeciętna zasobność lasów wynosi 350 m³/ha i jest jedną z największych wartości w kraju. W województwie pomorskim wynosi 260 m³/ha, a w parkach narodowych 345 m³/ha.

Na terenie LKP ustanowiono Trójmiejski Park Krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, rezerваты przyrody, strefy ochrony ostoi i miejsc gniazdowania. Łączna powierzchnia chroniona ww. formami obejmuje ok. 90% powierzchni LKP. Wszystkie te obiekty mają istotne znaczenie dla funkcji lasu. Wskazują rangę funkcji ochrony przyrody, ale również potęgują roszczenia mieszkańców do korzystania z lasu. Wiek i struktura lasów trójmiejskich, ukształtowanie terenu, w połączeniu z ich lokalizacją – bezpośrednią bliskością z miastem, sprawiają, że równocześnie są to lasy bardzo atrakcyjne dla różnych form rekreacji i wypoczynku, w tym aktywnego uprawiania różnych dyscyplin sportowych. Na granicy miasta i lasu na potrzeby turystyki i rekreacji założono:

- 16 miejsc postoju,
- 259 km szlaków turystycznych pieszych,
- 95 szlaków rowerowych,
- 9 km ścieżek edukacyjnych,
- 2 pola biwakowe,
- 10 miejsc wypoczynku,
- 55 km szlaków konnych,
- 40 km szlaków nordic walking.

Należy wspomnieć o gospodarce łowieckiej prowadzonej tutaj przez koła łowieckie, oraz o ośrodku hodowli zwierzyny, który znajduje się w bezpośrednim styku z miastem i podlega tym samym rygorom oceny efektywności gospodarowania, co pozostałe tego typu ośrodki na terenie kraju.

Bardzo ważne jest godzenie potrzeb społecznych z funkcjami ochronnymi. Wymaga to aktywnego włączenia się różnych grup interesów do wspólnych uzgodnień. Próba godzenia odmiennych punktów podejścia do właściwego wykorzystania lasów wokół Trójmiasta jest prowadzenie aktywnej komunikacji społecznej, z wykorzystaniem najnowszych narzędzi, i ustawiczna edukacja przyrodniczo-leśna. Obecnie, z dużym zaangażowaniem samorządów lokalnych i ośrodków naukowych Trójmiasta, powstaje nowy obiekt: Leśny Ogród Botaniczny Marszewo. Pozwoli on na wykorzystanie nowoczesnych metod edukacji w bezpośrednim kontakcie z naturą. Już dzisiaj ten obiekt jest w stanie obsłużyć 9000 osób rocznie.

Nie należy zapominać, że trójmiejskie lasy pełnią również funkcje gospodarcze, głównie poprzez dostarczanie drewna na potrzeby lokalnych i krajowych firm z branży drzewnej. Około 25% pozyskiwanego na tym terenie drewna jest wykorzystywane na cele grzewcze. Jednak dochody uzyskiwane ze sprzedaży surowca nie pokrywają w pełni kosztów realizacji wymienionych funkcji lasu. Nie wnikając w szczegóły finansowania koniecznych zadań ochronnych, należy zwrócić uwagę na rozmiar finansowy realizowanych funkcji społecznych, których konsekwencją bywają pozostawiane w lasach odpady. A to z kolei wymaga sporego wysiłku ze strony nadleśnictw, które muszą wyasygnować spore środki na wywóz odpadów i uporządkowanie zaśmieconych terenów. Tak ogromny wysiłek organizacyjny i finansowy wynikający z udostępniania lasu pozwala na ulokowanie go bardziej w zakresie usług komunalnych.

Podkreślając gospodarcze znaczenie lasów trójmiejskich, nie można też pominąć roli, jaką pełnią one, jeśli chodzi o lokalizację infrastruktury powierzchniowo-liniowej, która służy rozwojowi i funkcjonowaniu otaczających miast. Są to m.in.:

- 1) gazociągi wysokiego ciśnienia – 22 ha,
- 2) gazociągi średniego ciśnienia – 4 ha,
- 3) linie energetyczne napowietrzne – 49 ha,
- 4) ciepłociągi – 4,5 ha,
- 5) ujęcia wody – 7 ha,
- 6) sieci energetyczne (w gruncie) – 60 km,
- 7) sieci teletechniczne – 40 km,
- 8) wodociągi – 1 km,
- 9) kanalizacje sanitarne – 10 km.

Wymienione aspekty pokazują złożoność presji na ekosystem leśny w bezpośrednim sąsiedztwie ponadmilionowej aglomeracji miejskiej. Już dziś potrzebne są rozwiązania systemowe dla utrzymania istniejących form ochrony przyrody oraz poprawa ciągłości przestrzennej obszarów chronionych i powierzchni ekologicznych zapewniających trwałość i różnorodność gatunkową zasobów biosfery oraz stabilność procesów przyrodniczych.

Obszary leśne w planowaniu przestrzennym i dokumentach strategicznych miast i regionu

Analizując dokumenty dotyczące planowania przestrzennego dla województwa pomorskiego, trudno dostrzec jakiegokolwiek wskazanie dla gospodarki leśnej, poza powierzchownym, choć bardzo poprawnym zdefiniowaniem konkretnego funkcjonowania środowiska przyrodniczego i kulturowego. Brak analizy działań ukierunkowujących politykę leśną i uwzględniających potrzeby rozwojowe aglomeracji i preferencje mieszkańców co do obszarów leśnych. Dokumenty te nie oddają dynamiki zmian i potrzeby nowych rozwiązań w zakresie określenia priorytetów prowadzonej gospodarki leśnej. Ciekawa pod tym względem jest lektura strategii rozwojowej przyjętej przez poszczególne miasta, które upatrują szansy swojego rozwoju w gospodarce leśnej. Na przykład strategia miasta Gdyni formułuje jako priorytet 1 – przestrzeń, postulat „zagospodarowania turystycznego i rekreacyjnego Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego”. Jednak zapis jest bardzo ogólny i w konsekwencji nie ma dalszego odniesienia w dokumentach planistycznych miasta, nie przenosi się również na dokumenty planistyczne zarządzania lasu.

W praktyce, w planach zagospodarowania przestrzennego, planach urządzenia lasu i strategiach rozwoju brakuje spójnego systemu powiązań pomiędzy wyraźnie rysującymi się oczekiwaniami co do konkretnych funkcji lasu a prowadzoną gospodarką leśną. Powstaje wrażenie istnienia dwóch różnych światów, które oddziela granica lasu. Pomimo braku rozwiązań administracyjno-prawnych w powiązaniu planowania leśnego z systemem planowania przestrzennego, w którym gospodarka leśna stałaby się integralną i strategiczną częścią lokalnej i regionalnej gospodarki przestrzennej, w praktyce realizowane są wielorakie funkcje społeczne. Ale dzieje się to w sposób spontaniczny, często w wyniku presji nieformalnych „grup nacisku” bądź akcyjnych form udostępniania lasu. Administracja leśna nie jest wyposażona w narzędzia pozwalające racjonalnie ocenić skutki podejmowanych działań. Rozwiązaniem kluczowym wydaje się przyjęcie takiej koncepcji dla planowania długookresowego gospodarki leśnej, które uwzględniając zróżnicowanie walorów przyrodniczych i oczekiwań społecznych oraz gospodarczych umożliwiłoby wskazanie funkcji priorytetowych dla poszczególnych płątów leśnych. Wymagałoby to budowania konkretnych modeli funkcjonowania drzewostanów, które spełniałyby funkcje społeczne, przyrodnicze czy gospodarcze. Być może przyjęcie takich rozwiązań byłoby szansą na zniwelowanie konfliktów powstających na tle prowadzonej obecnie działalności gospodarczej w lasach.

Efektywne zarządzanie układami przestrzennymi – wyzwaniem przyszłości

Postępujące zmiany cywilizacyjne widoczne na przykładzie zjawisk zachodzących w lasach Oliwsko-Darżlubskich pokazują ogrom wyzwań i konieczność zmian w podejściu do gospodarki leśnej na obszarach wokół miast. Szczególnie istotne jest to w kontekście przyjętej przez rząd długookresowej strategii rozwoju kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności” – dokumentu określającego główne trendy, wyzwania i scenariusz rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Szczególnie istotne w tym dokumencie są:

„Cel 7. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrona i poprawa stanu środowiska [...] Kierunek interwencji: zwiększenie poziomu ochrony środowiska [...]

- wprowadzenie monitorowania i ochrony różnorodności biologicznej i przeciwdziałanie fragmentacji ekosystemów,
- ustanowienie narzędzi finansowania różnorodności biologicznej [...],

3. Wprowadzenie instrumentów polityki publicznej integrujących działania w poszczególnych sektorach (gospodarki wodnej, rolnictwa, leśnictwa, transportu, budownictwa, gospodarki przestrzennej, gospodarki morskiej, turystyki, energetyki) dla zwiększenia ochrony klimatu. [...]

Cel 8. Wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych”.

Politykę rozwoju ukierunkowaną terytorialnie wyznaczają także inne dokumenty strategiczne przyjęte na poziomie kraju. Wskazują one rolę obszarów funkcjonalnych w realizacji terytorialnej polityki rozwoju. Sieć powiązań instytucjonalnych dla zaspokajania potrzeb zbiorowych tworzą przede wszystkim duże miasta i tereny funkcjonalnie z nim powiązane, podlegające urbanizacji, zwane obszarami metropolitalnymi. Gdański obszar metropolitalny należy do największych atutów tego miasta. Zarówno zróżnicowanie przyrodnicze, gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz położenie regionu – w kontekście przestrzennym kraju i Europy, jak i kwestia gospodarowania, zarządzania przestrzenią należą do kluczowych czynników rozwoju metropolii. W przypadku Trójmiasta szczególnego znaczenia nabierają wielkie kompleksy leśne, o znaczących walorach przyrodniczych, krajobrazowych i rekreacyjnych. Specyfiką lasów okalających metropole, w odróżnieniu od lasów położonych z dala od miasta, są zjawiska takie jak synurbizacja dzikich zwierząt czy postępująca synantropizacja świata przyrody. Styk miasta i lasu jest bogaty w gatunki migrujące pomiędzy obiema strefami, co z jednej strony podnosi bioróżnorodność, z drugiej – generuje problemy nieznane ekologii sprzed ery wielkich miast, jak choćby nasilająca się antropopresja wynikająca z potrzeby intensywnego rekreacyjnego korzystania z lasu. Lasy wokół miast są obciążone ruchem turystycznym, będącym wyrazem oczekiwań człowieka wobec zasobów, którymi dysponuje. Czy w tej sytuacji funkcje ochronno-hydrologiczne, ekologiczne, glebochronne powinny być traktowane z mniejszą atencją niż funkcje narzucone przez obecność człowieka? Wreszcie, jak należy sprawować nadzór i zarządzać obszarami leśnymi wokół metropolii, by wszystkie te potrzeby pogodzić?

Konieczność szukania rozwiązań

Dziś, w dobie niekontrolowanego rozwoju miast, wyzwaniem nie tylko dla planistów i urbanistów staje się poszukiwanie narzędzi do zapanowania nad negatywnymi skutkami tego zjawiska. W wielu europejskich miastach udaje się te narzędzia – oparte na koncepcji „zielonych sieci” (green networks), „zielonych serc” miast (green hearts) oraz „zielonych pierścieni” opasających metropolie (green belts) z powodzeniem stosować w praktyce. Tak realizowana koncepcja łączy z powodzeniem funkcje strukturotwórcze, żywicielskie, środowiskowe, ekologiczne i biologiczne z rekreacyjnymi i regeneracyjnymi, zapewniając „oddech” miastu. Metropolia Gdyni, Gdańska i Sopotu, wraz z satelitarnymi, stopniowo wchłanianymi miejscowościami położonymi wokół, rozrasta się stale wzdłuż Zatoki Gdańskiej, a także na południe i zachód, potrzebując coraz to więcej przestrzeni. Lasy trójmiejskie eksplorowane są przez wzrastającą z roku na rok liczbę ludzi poszukujących odpoczynku. Koniecznością staje się więc wdrożenie zmian w inteligentnym gospodarowaniu przestrzenią.

Wnioski

1. LKP Lasy Oliwsko-Darżlubskie stanowią istotny element układu przestrzennego gdańskiego obszaru metropolitalnego. W celu poprawy efektywności zarządzania takimi obszarami konieczne jest wprowadzenie zmian legislacyjnych polegających na:
 - a) nadaniu tym obszarom specjalnego statusu samodzielnych jednostek administracji Lasów Państwowych pn. leśnych kompleksów metropolitalnych,
 - b) określeniu kompetencji i źródeł finansowania.
2. W zakresie prowadzenia gospodarki leśnej konieczne jest stworzenie spójnego systemu powiązań pomiędzy planowaniem przestrzennym dla obszaru metropolitalnego a planem urządzenia lasu.
3. Określenie funkcji priorytetowych dla lasu powinno podlegać analizom planistycznym na poziomie regionalnym. W konsekwencji ustanowienie obszarów o funkcjach dominujących powinno odbywać się w trybie podejmowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. W ten sposób stałoby się wiążące przy sporządzaniu planów urządzenia lasu i byłoby podstawą prowadzenia gospodarki leśnej.

Literatura przedmiotu

Gdańsk 2030 Plus Strategia Rozwoju Miasta. 2014, Urząd Miejski w Gdańsku. <http://www.gdansk.pl/strategia,1654,35090.html>.

Inteligentne Wymiary Rozwoju Metropolii. Gdańsk 2014. Międzynarodowy Kongres Smart Metropolia. Gdańsk, 31 marca 2014. <http://2013.smartmetropolia.pl/wp-content/uploads/2014/05/publikacja-pokongresowa-2013.pdf>.

Krajowa Polityka Miejska – projekt, wersja I. 2014. Warszawa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego. 2012. Pomorskie Studia Regionalne. Gdańsk.
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju. 2012. Warszawa, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. http://www.kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/002_Strategia_DSRK_PL2030_RM.pdf.
- Jednolity Program Gospodarczo-Ochronny LKP Lasy Oliwsko-Darżlubskie. Gdańsk 2012. Zarządzenie nr 34/2012 z dnia 18.12.2012.
- Zięba S. Regionalne strategie zrównoważonego rozwoju gospodarki leśnej. Studium metodologiczne i zastosowanie w warunkach Polski. Zeszyty Nauk. UR w Krakowie, Rozprawy, 373, Wydawnictwo UR. w Krakowie, ss.150.
- Strategia Rozwoju Gdyni. Uchwała nr XLI/744/98 Rady Miasta Gdyni z 28 stycznia 1998 roku. http://www.gdynia.pl/g2/2008_10/22061_fileot.pdf.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Gdańska 2007. Załącznik nr 1 do Uchwały nr XVIII/431/07 Rady Miasta Gdańska z dnia 20.12.2007 r. <http://www.gdansk.pl/bip/architektura,1209,6571.html>.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Dz.U. z 1991 r. nr 101, poz. 444 ze zm.

Sposoby i zakres powszechnego korzystania z lasów

prof. dr hab. Bartosz RAKOCZY, prof. UKW w Bydgoszczy, radca prawny

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Katedra Prawa Ochrony Środowiska, Toruń

Problematyka korzystania ze środowiska i jego zasobów budzi coraz szersze zainteresowanie. Wszak wpisuje się ona w szerszy konstytucyjny wymiar, jakim jest ochrona praw i wolności jednostki. W piśmiennictwie zwrócono już uwagę, że jednym z istotniejszych mankamentów konstytucyjnych regulacji w zakresie ochrony środowiska jest brak wyrażonej normy prawnej, z której będzie wynikało powszechne prawo jednostki do korzystania ze środowiska i jego zasobów¹. Brak konstytucyjnego umocowania takiego prawa z jednej strony osłabia sytuację prawną jednostki, z drugiej jednak wzmacnia rozwiązania przyjęte w ustawodawstwie zwykłym. Tytułem przykładu takich rozwiązań szczególnych przyjętych w ustawodawstwie zwykłym są przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² czy też przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne³.

Bez wątpienia przykładem takiego aktu, w którym uregulowano kwestie korzystania ze środowiska i jego zasobów jest ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach⁴. Rozwiązania przyjęte w tej ustawie, w ich wymiarze zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym, inspirowały do podjęcia bliższej analizy tak i tego zakresu, jak i sposobów wykonywania uprawnień przez poszczególne jednostki. Celem tego artykułu jest zbadanie sposobów i zakresu powszechnego korzystania z lasów, także w odniesieniu do nieco szerszego zagadnienia, jakim jest powszechne korzystanie ze środowiska. Analiza będzie obejmowała zarówno aspekty podmiotowe, jak i przedmiotowe.

Już na samym wstępie należy zwrócić uwagę, że ustawa o lasach nie posługuje się pojęciem „powszechnego korzystania z lasów”, a kategorią pojęciową „zasady udostępniania lasów”. W tym też kontekście pojęcie „powszechne korzystanie z lasów” ma charakter jedynie doktrynalny, choć w mojej ocenie jest to termin bardziej odpowiadający istocie analizowanego problemu.

¹ Por. R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 119 i n.; B. Rakoczy, *O potrzebie zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony środowiska*, *Studia Prawnicze KUL* z 2009, z. 2–3, s. 157–168.

² Dz.U. z 2013, poz.1232 ze zm.

³ Dz.U. z 2012 poz.145 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2011, Nr 2, poz. 59 ze zm.

W piśmiennictwie badano już relacje pomiędzy powszechnym korzystaniem ze środowiska a korzystaniem z lasów, formułując tezę końcową, iż korzystanie z lasu mieści się w pojęciu korzystania ze środowiska (Walas 2011, s. 108 i n.). Autor tego wywodu słusznie bowiem wskazywał, iż lasy są elementami środowiska, choć w legalnej definicji środowiska nie są wymienione. M. Walas formułuje również trafny pogląd, iż pomimo, że ustawodawca nie użył sformułowania „powszechne korzystanie z lasów”, to jednak takie prawo istnieje. Jego źródłem jest ustawa i nie wymaga jakichkolwiek rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Jednocześnie zwraca on uwagę, iż udostępnianie lasów powinno odbywać się na warunkach zapewniających ochronę substancji leśnej i środowiska leśnego przed degradacją (Walas 2011, s. 110).

Ze względu na to, że jest to element środowiska, zasadne jest również rozważenie, w jaki sposób prawodawca udostępnia ten element środowiska określonym podmiotom. Ustawa o lasach posługuje się dla oznaczenia kwestii związanych z korzystaniem z nich nieco inną kategorią pojęciową, która jest jednocześnie determinantem przyjętych konstrukcji jurystycznych. Ustawodawca, zamiast powszechnego korzystania z lasów, przyjął za punkt wyjścia zasadę udostępniania lasów. Kwestii tej dotyczy rozdział 5 ustawy o lasach, który został zatytułowany właśnie „Zasady udostępniania lasów”.

Takie ujęcie problematyki korzystania z lasów i uregulowanie jej w ramach zasad udostępniania lasów jest wynikiem podejścia prawodawcy do tych kwestii w 1991 r. O pewnym kompleksowym ujęciu problematyki powszechnego korzystania ze środowiska można mówić dopiero od 2001 r., od dnia wejścia w życie prawa ochrony środowiska. Przed 2001 rokiem problematyka korzystania z określonych elementów środowiska była normatywnie uregulowana głównie w ramach prawa wodnego. Zatem w chwili uchwalenia ustawy o lasach w zasadzie nie istniał normatywny wzorzec powszechnego czy szczególnego albo zwykłego korzystania ze środowiska. Prawodawca zatem tak naprawdę nie miał do jakiego wzorca się odnieść i był zmuszony stworzyć nową koncepcję udostępniania lasów. W tym też należy upatrywać źródła problemu, iż ustawodawca w ustawie o lasach nie posługuje się pojęciem powszechnego korzystania z lasów, choć te kwestie bez wątpienia reguluje. Rozwiązania normatywne przyjęte w rozdziale 5 ustawy o lasach odpowiadają w istocie standardom oczekiwanym od norm prawnych regulujących korzystanie ze środowiska i jego elementów.

Już na samym wstępie dalszej analizy sposobu i zakresu powszechnego korzystania z lasów należy stwierdzić, że w tym obszarze regulacji prawa leśnego jest szczególnie widoczne całkowicie odmienne traktowanie lasów skarbu państwa i lasów innych właścicieli. Zgodnie z art. 28 ustawy o lasach: „Właściciel lasu niestanowiącego własności skarbu państwa może zakazać wstępu do lasu, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem”.

Przepis ten w zasadzie przesądza o tym, że możliwość korzystania z lasu niestanowiącego własności skarbu państwa jest uzależniona jedynie od woli właściciela. Przyjęto tutaj daleko idącą ochronę własności, nawet do tego stopnia, że ani względy społeczne, ani interes publiczny nie mogą obligować właściciela lasu do jego udostępniania i umożliwienia wstępu do tego lasu. Zatem problem powszechnego korzystania z lasów dotyczyć może wyłącznie lasów skarbu państwa i tak rzeczywiście ustawodawca ową kwestię ujmuje. Trzeba jednak zauważyć, iż owa konfrontacyjnie ujęta różnica pomiędzy lasami skarbu państwa a lasami innych właścicieli dotyczy jedynie samego wstępu

do lasów, a więc tylko jednego z uprawnień. Pewne różnice występują też co do uprawnień do pozyskiwania produktów runa leśnego. Natomiast w pozostałych kwestiach, jak chociażby zakazy określone w art. 30 ustawy o lasach, to rozróżnienie ze względu na osobę właściciela nie odgrywa roli.

Analiza zakresu udostępniania lasów winna uwzględniać zarówno elementy podmiotowe, jak i elementy przedmiotowe. Analizując elementy podmiotowe, należy badać, komu uprawnienia do korzystania z lasów przysługują. Zakres podmiotowy uregulowany jest w art. 26 ust. 1 ustawy o lasach. Przepis ten stanowi, iż: „1. Lasy stanowiące własność skarbu państwa, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, są udostępniane dla ludności”.

Formuła podmiotowa powszechnego korzystania z lasów jest skonstruowana w sposób wyjątkowy w tym znaczeniu, że ustawodawca nie czyni w zasadzie z ludności podmiotu prawa. Tymczasem adresatem powszechnego korzystania z lasów jest właśnie ludność, gdyż takiego pojęcia podmiotowego ustawodawca użył w art. 26 ust. 1. Wskazanie na taki zakres podmiotowy powszechnego korzystania z lasów pociąga za sobą określone konsekwencje. Przede wszystkim adresatami tego prawa są osoby fizyczne, gdyż tylko ta kategoria podmiotowa może tworzyć zbiorczą kategorię, jaką jest ludność.

Zauważyć też należy, że kategoria podmiotowa, choć ograniczona tylko do osób fizycznych, jest kategorią zbiorczą. Prawodawca nie posłużył się bowiem pojęciem osoba fizyczna czy człowiek (np. każdy człowiek), ale upodmiotowił zbiór ludzi określony jako ludność. Pojęcie ludność nie zostało zdefiniowane ani w ustawie o lasach, ani w jakimkolwiek innym akcie prawnym w systemie prawa polskiego. Zakłada się jednak istnienie pewnej grupy jednostek i upodmiotowienie dopiero tej grupy, a nie jej poszczególnych członków. Jednak taki kierunek wykładni art. 26 ust. 1 prowadziłby do absurdalnych wniosków, podczas gdy wykładnia *ad absurdum* jest niedopuszczalna.

Przy przyjęciu, że chodzi o podmiot zbiorowy, należałoby z całą pewnością ustalić, od ilu osób można już mówić o ludności, a do ilu osób warunek podmiotowy nie został jeszcze spełniony. Rodziłoby się też kolejne pytanie, według jakich kryteriów kwalifikować osoby fizyczne do grupy ludność. Być może znaczenie miałyby kwestia miejsca zamieszkania. Przy takim ujęciu podmiotowym, poza ochroną pozostawałoby indywidualne prawo każdej osoby fizycznej do korzystania z lasu, co pozostawałoby w sprzeczności z samą ideą powszechnego korzystania z lasu. Należy więc zaniechać kierunku wykładni zmierzającego do tworzenia kategorii zbiorczej i przyjąć, że pojęcie ludność oznacza każdą osobę fizyczną, przy czym jakiekolwiek inne kryteria, np. wiek, płeć, cel korzystania z lasów, pozostają bez znaczenia dla samego korzystania z nich.

O wiele bardziej złożony charakter ma aspekt przedmiotowy, który w rzeczywistości determinuje również zakres powszechnego korzystania z lasów. Zauważyć należy, że ustawodawca w ustawie o lasach nie określa pakietu uprawnień szczegółowych, które składają się na owo powszechne korzystanie z lasów. Natomiast uwaga prawodawcy koncentruje się na zakazach, czy w szerszym wymiarze – ograniczeniach w korzystaniu z lasów. Taki sposób konstruowania zasad udostępniania lasów jednoznacznie wskazuje, że co nie jest w lesie wyraźnie zabronione, jest dozwolone. Zatem ograniczenia udostępniania lasów należy rozpatrywać w kategorii wyjątków od zasady powszechnego korzystania z lasów. Wyjątki od tej zasady mają różnorodny charakter, o czym będzie jeszcze mowa niżej.

Jednym z podstawowych uprawnień, których dotyczą zasady udostępniania lasów, jest uprawnienie wstępu do lasu. Wprawdzie tak jak wyżej wskazywano, ustawodawca nie tworzy pakietu uprawnień, niemniej jednak uprawnienie wstępu do lasu można wywnioskować z art. 26 ust. 2–4. Przepisy te wskazują, że dopuszczalne jest wprowadzanie czasowego zakazu wstępu do lasów (ust. 3 i 4) oraz że obowiązuje stały zakaz wstępu do lasów określonych kategorii (ust. 2). Trafnie wskazuje W. Radecki (2012), iż „Generalna zasada swobodnego wstępu do lasu obejmuje jedynie lasy stanowiące własność skarbu państwa. Zasada ta jest jednak ograniczona ze względu na potrzebę ochrony lasów. Praktycznym wyrazem tego ograniczenia są dwójakiego rodzaju zakazy wstępu określone w art. 26 ust. 2 i 3:

- 1) zakazy stałe obowiązujące z mocy samego prawa (ust. 2),
- 2) zakazy okresowe wprowadzone przez nadleśniczego (ust. 3) w trzech sytuacjach wymienionych w tym przepisie”⁵.

W. Radecki eksponuje przede wszystkim okres obowiązywania zakazu – stały, czasowy (okresowy). Tymczasem bardziej istotny jest podział ze względu na źródło jego pochodzenia – ustawa, decyzja nadleśniczego. Oba te podziały zakazów wstępu do lasu pokrywają się ze sobą, co powoduje, iż podział zaproponowany przez W. Radeckiego może być w pełni przyjęty.

Konstrukcja zakazu wstępu do lasu jest interesująca. Źródłem zakazu wstępu do lasu jest bowiem zarówno ustawa, jak i wola nadleśniczego. Z ustawy wynikają jedynie przesłanki, w jakich sytuacjach w ogóle zabroniony jest wstęp do lasu. Sytuacje te są wymienione w art. 26 ust. 2 ustawy o lasach i mają charakter niezależny od jakichkolwiek okoliczności. Wystarczy więc, że spełniony będzie choć jeden z warunków określony odpowiednio w punktach 1–5, a natychmiast zaistnieje stały zakaz wstępu do lasów. W tym wypadku dla zaistnienia takiego zakazu nie jest wymagana ani jakakolwiek decyzja administracyjna, ani orzeczenie sądu, ani wreszcie żaden akt prawny uszczegóławiający ów zakaz. Wystarczające jest zaistnienie którejkolwiek z okoliczności wskazanych odpowiednio w punktach 1–5.

Bardziej złożony charakter ma okresowy zakaz wstępu do lasów. Jak wyżej już wskazywano, w tym wypadku źródłem zakazu nie jest norma prawna, a wola nadleśniczego. Co jednak istotne, ze względu na konstrukcję okresowego zakazu wstępu do lasu nadleśniczy nie może wprowadzać takiego zakazu w sposób dowolny. Ustawodawca określa bowiem w art. 26 ust. 3, w jakich przypadkach okresowy zakaz wstępu do lasów może być wprowadzony.

W przypadku, gdy zaistnieje którakolwiek z trzech okoliczności, nadleśniczy zobowiązany jest wprowadzić okresowy zakaz wstępu do lasu. Prawodawca bowiem używa w tym przepisie sformułowania „wprowadza”, a nie „może wprowadzić”. Oznacza to obligatoryjność działań nadleśniczego. Jednak w odróżnieniu od istnienia stałego zakazu wstępu do lasów, okresowy zakaz zaistnieje dopiero wtedy, kiedy nadleśniczy go wprowadzi. Zakaz ten nie będzie istnieć nawet wtedy, gdy spełniony zostanie którykolwiek z warunków określonych w art. 26 ust. 3 pkt 1–3, jeżeli nadleśniczy nie wprowadzi takiego zakazu. W tym przypadku elementem konstytutywnym wprowadzenia

⁵ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 190

okresowego zakazu jest działanie nadleśniczego i od niego zależy, czy taki zakaz będzie wprowadzony. Wprowadzenie okresowego zakazu wstępu do lasu musi być poprzedzone ustaleniem przez nadleśniczego, czy została spełniona którakolwiek przesłanka wprowadzenia takiego zakazu określona w art. 26 ust. 3 pkt 1–3.

Istotne jest to, że nadleśniczy nie może wprowadzić nawet okresowego zakazu wstępu do lasu z przyczyn innych niż określone w tym przepisie, nawet jeśli uzna, że taki zakaz byłby w pełni uzasadniony. Zwrócić też należy uwagę, że dla wprowadzenia okresowego zakazu wstępu do lasu znaczenie ma nie tylko to, czy zaistniał którykolwiek warunek określony w ust. 3 pkt 1–3, ale również czy nadleśniczy wprowadził taki zakaz w sposób i w trybie określonym w ust. 4. Okresowy zakaz wstępu do lasu nie zaistnieje, jeżeli zostanie wprowadzony w sposób inny, niż to wynika z ust. 4. Nadleśniczego wiąże zatem nie tylko przesłanki wprowadzenia zakazu, ale również jego tryb.

Innym uprawnieniem składającym się na powszechne korzystanie z lasów jest ich udostępnianie do zbioru płodów runa leśnego. W tym wypadku ustawodawca nie wprowadza jakichkolwiek ograniczeń o charakterze stałym lub okresowym. Wskazuje jedynie na dwa sposoby udostępniania lasu do zbioru płodów runa leśnego, przy czym kryterium odróżnienia tych sposobów nie dotyczy tego, jak ten zbiór będzie dokonywany albo jak będzie oddziaływał na las, ale dotyczy tego, dla jakich celów będzie dokonywany.

Prawodawca odróżnia zbiór płodów runa leśnego na potrzeby własne od zbiorów płodów runa leśnego dokonywanego w celach przemysłowych. Ta pierwsza kategoria nie jest uzależniona od spełnienia jakichkolwiek kryteriów, natomiast dokonywanie zbioru płodów runa leśnego dla celów przemysłowych uzależnione jest od uprzedniego zawarcia umowy ze skarbem państwa (reprezentowanym przez nadleśniczego). Co interesujące, artykuł 27 ust. 3 w istotny sposób ingeruje w zasadę swobody umów. Przepis ten stanowi, iż: „Nadleśniczy odmawia zawarcia umowy, w przypadku gdy zbiór runa leśnego zagraża środowisku leśnemu”.

Z przepisu tego wynika, iż nadleśniczy jest zobowiązany odmówić zawarcia umowy, jeżeli zbiór runa leśnego zagraża środowisku leśnemu. *A contrario* należy przyjąć, że jeżeli zbiór płodów runa leśnego nie zagraża środowisku leśnemu, to nadleśniczy nie może odmówić zawarcia umowy. Ustawodawca też nie pozostawił nadleśniczemu żadnej możliwości wyboru i w przypadku zagrożenia środowiska leśnego nadleśniczy musi odmówić zawarcia takiej umowy.

Powszechne korzystanie z lasów wiąże się również z możliwością lokalizowania pasiek w lasach skarbu państwa. Lokowanie takich pasiek jest nieodpłatne. Na podstawie art. 27 ust. 5 ustawy o lasach zostało wydane rozporządzenie 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 leśnych⁶.

Z § 5 tego rozporządzenia wynika, że pasieki mogą być lokalizowane w uzgodnieniu z zarządcą lasu, natomiast w § 6 określono, w jakich sytuacjach pasieka może być zlokalizowana. Owo rozporządzenie ogranicza więc powszechne korzystanie z lasów, gdyż wprowadza nieznane ustawie elementy. Wprawdzie art. 27 ust. 5 ustawy o lasach uprawnia

⁶ Dz.U z 1999, Nr 6, poz. 42.

ministra do formułowania zasad lokalizowania pasiek, niemniej jednak ograniczenie powszechnego korzystania z lasów w drodze rozporządzenia budzi poważne konstytucyjne wątpliwości. Podobne wątpliwości należy sformułować pod adresem § 4 tego rozporządzenia, który określa, co jest dopuszczalne przy zbiorze płodów runa leśnego.

Trafnie też zauważono w piśmiennictwie, iż „Sposoby oraz możliwości korzystania z lasu związane są przede wszystkim z licznymi funkcjami, jakie pełni las”⁷.

Problem funkcji lasu, ich klasyfikacja, treść i znaczenie pozostają poza treścią tego artykułu, niemniej można wskazać, iż jednym z podstawowych podziałów funkcji lasu jest podział na funkcje gospodarcze, dzięki którym pojawiają się korzyści związane z produkcją materialną lasu – drewnem, żywicą, zwierzyną itd., oraz funkcje socjalne, wśród których mamy funkcje środowiskowe i rekreacyjne (Szujecki 2004).

Trafnie też M. Walas (2011) wiąże ów podział z funkcjonującym w prawie ochrony środowiska podziałem korzystania ze środowiska na gospodarcze oraz niegospodarcze korzystanie ze środowiska. Podział na gospodarcze i niegospodarcze korzystanie ze środowiska funkcjonuje w doktrynie i jest powszechnie akceptowany (Rakoczy 2009b).

Uprawnieniem, które można wyodrębnić w ramach powszechnego korzystania z lasu, jest uprawnienie do poruszania się po lasach i drogach leśnych pojazdami oraz wykonywanie jazdy konnej. Na uwagę zasługuje już tylko ta okoliczność, iż ustawodawca zainteresował się tym problemem i to w dość szerokim kontekście. Kwestii tej dotyczy art. 29 ustawy o lasach, w którym ustawodawca szczegółowo określa zasady ruchu pojazdów w lesie i po drogach leśnych. Szerokie zainteresowanie prawodawcy tą problematyką jest najlepszym dowodem, że ruch pojazdów w lesie i po drogach leśnych musi stanowić istotny problem, przynajmniej na tyle istotny, że wymagał uregulowania normatywnego.

„Zasadą” określoną w normie prawnej jest zakaz ruchu określonych pojazdów w lesie i po drogach leśnych. W konsekwencji należy przyjąć, że ruch taki jest dopuszczalny jedynie w przypadkach enumeratywnie określonych w przepisach. Doszło tutaj zatem do zastąpienia zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone” zasadą, że „dozwolone jest tylko to, na co ustawa wyraźnie zezwala”. Odwrócenie tej zasady budzi poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej. W przypadku jednostek, za właściwą należy uznać zasadę, iż „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Natomiast zasada „dozwolone jest tylko to, na co ustawa wyraźnie zezwala” ma zastosowanie w odniesieniu do organów administracji publicznej. Odrębnie ustawodawca potraktował kwestię jazdy konnej. Zgodnie z art. 29 ust. 1a ustawy o lasach „Jazda konna w lesie dopuszczalna jest tylko drogami leśnymi wyznaczonymi przez nadleśniczego”.

Również i w tym wypadku mamy do czynienia z zasadą, iż „dozwolone jest tylko to, na co ustawa wyraźnie zezwala”, co również budzi zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

W omawianych wyżej przypadkach ustawodawca nawiązywał do konkretnych uprawnień takich jak zbiór płodów runa leśnego, wstęp do lasów, ruch pojazdów i jazda konna, wprowadzając jednocześnie ograniczenia co do tych uprawnień, czy wręcz dopuszczając wykonywanie uprawnień jedynie w określonych prawem sytuacjach. Niezależnie od odniesień ustawodawcy do poszczególnych uprawnień, zwrócić też należy uwagę na wprowadzone w ustawie o lasach zakazy. Zakazy te oddziałują na prawa

⁷ M. Walas, *Korzystanie*, s. 110.

i wolności jednostki i stanowią ich ograniczenia. Zakazy sformułowane w art. 30 ustawy o lasach dotyczą przede wszystkim ograniczenia prawa własności ruchomości oraz wolności osobistej. Wprowadzone przez ustawodawcę zakazy muszą być analizowane przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”⁸.

Z przepisu tego wynika, że wprowadzając prawodawca dopuszcza ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw, ale wymaga to spełnienia wszystkich warunków określonych w tym przepisie. Nie ulega wątpliwości, iż ochrona środowiska, jako wartość konstytucyjnie chroniona, obejmuje również ochronę lasów. Stąd też przynajmniej ten warunek ograniczania praw i wolności jednostki jest spełniony.

Odrębnie prawodawca potraktował zakazy ogólne odnoszące się do wszystkich lasów, ujmując je w jednej jednostce redakcyjnej – art. 30 ustawy o lasach. W. Radecki (2012) stawia wręcz tezę, iż jest to najważniejszy przepis ochronny ustawy o lasach. Trudno pogładowi temu odmówić trafności, niemniej jednak za tą słuszną diagnozą powinno iść pytanie, czy zakazy określone w art. 30 ustawy o lasach rzeczywiście powinny być umieszczone w rozdziale dotyczącym zasad udostępniania lasów. Przecież w tak sformułowanym tytule rozdziału ustawy o lasach eksponuje się nie tyle element ochronny, tylko reguły i zasady, na jakich określone podmioty mogą korzystać z lasu. Być może *de lege ferenda* należałoby w samej ustawie o lasach, czy też w zupełnie nowym akcie prawnym wyodrębnić rozdział dotyczący samej ochrony. Choć ochrona lasów bez wątpienia legła u podstaw art. 30 ustawy o lasach, to jednak ze względu na umieszczenie tego przepisu w rozdziale dotyczącym zasad udostępniania lasów, ów element ochronny schodzi na plan dalszy.

Wprowadzone w art. 30 ustawy o lasach zakazy dotyczą trzech kwestii – po pierwsze ochrony lasów, po drugie ochrony innych osób korzystających z lasów, po trzecie ochrony prawa własności. Do pierwszej grupy zakazów zaliczyć można te, które są uregulowane w art. 30 ust. 1 pkt. 1–5, 7–8, 11–12, jak również zakazy określone w art. 30 ust. 3 ustawy o lasach, a więc zakazy rozniecania ognia poza miejscami wyznaczonymi, korzystania z otwartego płomienia, wypalania wierzchniej warstwy gleby i pozostałości roślinnych. Do drugiej grupy zakazów należą te, które ustawodawca określił w art. 30 ust. 1 pkt 10, 13 i 14. Natomiast do trzeciej grupy przepisów służących ochronie własności należą pozostałe zakazy wymienione w art. 30 ust. 1 ustawy o lasach⁹.

Z kolei W. Radecki (s. 215 i n.) wprowadza dwustopniową klasyfikację zakazów. W pierwszej grupie umieszcza zakazy dotyczące zachowania się w lesie, ujęte w sposób skonkretyzowany z jednoczesnym określeniem wyjątków. Zakazy określa ust. 1, zaś wyjątki ust. 2. W drugiej grupie umieszcza zakazy dotyczące bezpieczeństwa przeciw-

⁸ Zob. bliżej m.in. B. Rakoczy, Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń 2006

⁹ Por. B. Rakoczy, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2010, s. 56

pożarowego, wraz z wyjątkiem od zakazu uregulowanym w ust. 4. Podział ten jest w zasadzie trafny, choć nie uwzględnia zróżnicowanego charakteru zakazów określonych w art. 30 ust. 1 ustawy o lasach.

W określonych sytuacjach ustawodawca sam uchyla wprowadzone zakazy, a to ze względu na konieczność urzeczywistniania innych wartości, na co też uwagę zwraca W. Radecki¹⁰. Zakazy są uchylone ze względu na potrzeby związane z gospodarką leśną, jak również ze względu na polowanie. W tym wypadku dochodzi do konfliktu pomiędzy potrzebami ochrony dóbr wyżej wskazanych takich jak lasy, inne osoby korzystające z lasu i wreszcie ochrona własności. Prawodawca przyjmuje, że te wartości nie zasługują na ochronę, jeżeli w grę wchodzi potrzeby gospodarki leśnej, ewentualnie polowanie.

Reasumując, wskazać należy, że pojęcie powszechnego korzystania z lasów nie ma charakteru normatywnego, a jedynie doktrynalny, choć bardziej odpowiada modelowi rozwiązań przyjętemu w ustawie o lasach. Ustawodawca kwestie korzystania z lasów reguluje w ramach zasad udostępniania lasu. Podmiotem, któremu udostępnia się las jest ludność, choć sformułowanie to należy rozumieć w ten sposób, że chodzi o każdą osobę fizyczną. Wprawdzie ustawodawca nie określa wyraźnie co jest dozwolone w ramach udostępniania lasu, niemniej można wskazać, że chodzi o wstęp do lasu, pozyskiwanie płodów runa leśnego, ruch pojazdów po drogach leśnych itp. Wniosek taki wynika z przepisów, które wprowadzają ograniczenia w odniesieniu do konkretnych poszczególnych uprawnień. W art. 30 ustawy o lasach sformułowano ogólne zakazy dotyczące wszystkich lasów, niezależnie od tego, kto jest jego właścicielem. Oczywiście zakazy te odnoszą się również do lasów skarbu państwa.

Istotną cechą powszechnego korzystania z lasów jest to, że owo prawo dotyczy wyłącznie lasów skarbu państwa i ustawodawca nie przewiduje możliwości rozszerzenia zakresu powszechnego korzystania z lasów także na inne lasy.

Literatura

- Paczuski R. 2008. Ochrona środowiska. Zarys wykładu, Bydgoszcz.
- Radecki W. 2012. Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa.
- Rakoczy B. 2006. Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń.
- Rakoczy B. 2009a. O potrzebie zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony środowiska, *Studia Prawnicze KUL*, 2–3, s. 157–168.
- Rakoczy B. 2009b. Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska, *Gdańskie Studia Prawnicze*, 21, s. 445–455.
- Rakoczy B. 2010. Ustawa o lasach. Komentarz. Warszawa.
- Szujecki A. 2004. Polityczno-prawne i organizacyjne bariery rozwoju wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego. w: A. Grzywacz (red.), *Współczesne problemy wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego. Las bliżej społeczeństwa*, Waplewo.
- Walas M. 2011. Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska, w: B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa.

¹⁰ Dz. cyt., s. 215 i n.

Współpraca PGLLP z samorządem i administracją państwową na przykładach RDLP w Olsztynie

Małgorzata BŁYSKUN* i Robert KRAWCZYK**

*Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie, **Nadleśnictwo Wielbark

Podziały terytorialne Polski

Podział administracyjny jest zasadniczym podziałem terytorium państwa na mniejsze obszary, którego celem jest m.in. usprawnienie realizacji zadań przez organy administracji publicznej.

W Polsce funkcjonuje trójstopniowy podział terytorialny państwa, a jego jednostkami są: gminy, powiaty i województwa (Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa), którym odpowiadają trzy stopnie samorządu terytorialnego.

Samorząd w strukturze państwa oznacza powierzenie przez państwo realizacji różnego rodzaju zadań z zakresu administracji publicznej zrzeszeniom osób, których dotyczyą skutki wykonywania tych zadań (Wikipedia).

Idea samorządności terytorialnej sprowadza się do przyznania wspólnotom lokalnym prawa decydowania o najistotniejszych dla nich sprawach. Dla mieszkańców miast, miasteczek i wsi najważniejsze są te kwestie, które dotyczą ich bezpośrednio: drogi, kanalizacja, komunikacja, oświetlenie ulic itp. Są to zarazem te problemy, których często nie dostrzega się z perspektywy urzędów centralnych. Kompetencja wspólnot lokalnych dotyczy nie tylko identyfikacji problemów, ale i sposobów działania oraz pozyskiwania i wydawania pieniędzy.

Lasy, podobnie jak pozostałe tereny, są częścią gmin, powiatów i województw. Od początku swego istnienia Lasy Państwowe przyjęły trójstopniowy model organizacyjny. Lasami Państwowymi zarządza dyrekcja generalna kierowana przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych, którego powołuje i odwołuje minister środowiska.

Drugim szczeblem organizacyjnym jest 17 regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. Ich siedziby znajdują się w następujących miastach: Białystok, Gdańsk, Katowice, Kraków, Krosno, Lublin, Łódź, Olsztyn, Piła, Poznań, Radom, Szczecin, Szczecinek, Toruń, Warszawa, Wrocław, Zielona Góra.

Trzecim szczeblem w hierarchii administracji leśnej jest 430 nadleśnictw, na czele których stoją nadleśniczowie, powoływani przez dyrektorów regionalnych dyrekcji.

Gmina a nadleśnictwo

W Polsce wydzielono 2479 gmin, z tego gmin wiejskich – 1566, gmin miejsko-wiejskich – 608 i gmin miejskich – 305. Nadleśnictwa nadzorowane przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Olsztynie, w liczbie 33, działają na terenie 204 gmin i 26 starostw powiatowych.

Mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową (art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym). Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ustawy o samorządzie gminnym).

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym).

Nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie w oparciu o plan urządzenia lasu i odpowiada za stan lasu (art. 35 ustawy o lasach).

Współpraca czy konflikt?

Analogicznie do trójstopniowego, samorządowego podziału administracyjnego kraju funkcjonuje trójstopniowa, hierarchiczna struktura Lasów Państwowych, a naturalnym partnerem gminy jest nadleśnictwo.

Wójt reprezentuje interesy mieszkańców gminy, a nadleśniczy reprezentuje interesy skarbu państwa. Warto tu zaznaczyć, że nadleśniczy, podobnie jak pozostali pracownicy nadleśnictw, są członkami wspólnoty samorządowej gminy.

Konflikt jest czymś naturalnym dla każdej społeczności, a taką bez wątpienia jest gminna wspólnota samorządowa, do której również przynależą pracownicy LP. Wiele zależy od tego, czy i w jakim stopniu taka lokalna struktura społeczna jest elastyczna, ponieważ w strukturach bardziej elastycznych konflikty krzyżują się ze sobą, co zapobiega kumulacji ich wokół jednej osi i w konsekwencji rozpadowi tych struktur. Natomiast w strukturach bardziej sztywnych konflikty kumulują się wokół jednej osi, prowadząc często do jej rozpadu.

Elastyczność struktury zależy przede wszystkim od zdolności poszczególnych członków wspólnoty do tworzenia więzi i współdziałania z innymi, umiejętności pracy w grupie na rzecz osiągania wspólnych celów, umiejętności wspólnego rozwiązywania problemów, czyli od tzw. kompetencji społecznych, które warunkują jakość relacji z innymi ludźmi, a najprościej rzecz ujmując: są warunkiem współpracy.

Jak wygląda współpraca LP z samorządem w konkretnej gminie? Czego dotyczy? Czego brakuje w tej relacji i co jest przedmiotem konfliktu? Czy ma rację Wojciech Marchlewski (2014) – niezależny konsultant zajmujący się rozwojem lokalnym, że „las jest balastem w rozwoju lokalnym i przeszkodą w rozwoju społeczności lokalnych, a Lasy

Państwowe w opinii samorządów to państwo w państwie”? Spróbujemy przeanalizować to zagadnienie na przykładzie gminy Wielbark w województwie warmińsko-mazurskim w powiecie szczycieńskim, w regionie o dużej lesistości i wysokim bezrobociu. Jej powierzchnia wynosi 34 789 ha, z tego aż 58% zajmują lasy.

Gminę Wielbark zamieszkuje 6760 osób, z tego 44% mieszka w samym Wielbarku. Ludność pozostałych 35 miejscowości nie przekracza 300 osób. Największe z nich to: Kucbork (275 osób), Przeździek Wielki (242 osoby) i Szymanki (202 osoby). Na terenie gminy funkcjonuje 5 jednostek oświatowych: 3 szkoły podstawowe (Wielbark, Łatana Wielka i Zabiele), gimnazjum (Wielbark) i przedszkole (Wielbark). Łączna długość dróg publicznych w gminie wynosi ok. 270 km i obejmuje drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne.

Obszary Natura 2000 zajmują 40% powierzchni gminy Wielbark. Są to: Ostoja Napiwodzko-Ramucka PLH280004, Puszcza Napiwodzko-Ramucka PLB280007, Dolina Omulwi i Płodownicy PLB14005.

W celu skanalizowania ruchu turystycznego Nadleśnictwo Wielbark wyznaczyło trasy rowerowe o łącznej długości 54 km oraz ścieżkę do nordic walking o długości 5 km. Ponadto przy drogach publicznych graniczących z lasem wybudowało miejsca postoju pojazdów. Wydało także mapę turystyczną Nadleśnictwa Wielbark, wraz z przewodnikiem, ułatwiającą poruszanie się po terenach leśnych.

Udostępnianie lasu pociąga za sobą koszty, z których największe dotyczą utrzymania czystości na terenach leśnych, a szczególnie wzdłuż szlaków komunikacyjnych. W skali roku jest to wydatek rzędu ok. 100 tys. zł.

Największą atrakcją turystyczną wielbarskich lasów jest bogactwo grzybów. Stąd pomysł festiwalu grzybów „Grzybowanie”, który już po raz siódmy odbył się w Wielbarku. W roku 2014 Nadleśnictwo Wielbark i gmina Wielbark współorganizowały to wydarzenie wraz ze Stowarzyszeniem Miłośników Ziemi Wielbarskiej.

Kolejnym przykładem współpracy Nadleśnictwa z samorządem jest projekt: „Zwiększanie świadomości ekologicznej, edukacji w zakresie ochrony środowiska oraz poprawy zdrowia i samopoczucia przez aktywny wypoczynek w latach 2015–2018”. W projekcie uczestniczą następujące podmioty: IKEA Industry Wielbark, WPZ „Lemany”, oddział Kołodziejowy Grąd, AGROTIM sp. z o.o., Nadleśnictwo Wielbark.

Celem projektu jest wspólna budowa terenu rekreacyjnego nad rzeką Sawicą, budowa ścieżek rowerowych, które w 80% będą biegły przez tereny leśne Nadleśnictwa Wielbark.

Z myślą o mieszkańcach gminy prowadzona jest całoroczna detaliczna sprzedaż drewna, a w okresie przedświątecznym – choinek. Część powierzchni leśnych, po wykonaniu pozyskania drewna, udostępniana jest ludności pod „samowyrób” drobnicy opałowej. Jest to wciąż dla wielu mieszkańców gminy jedyny sposób zaopatrzenia się w opał.

Odrębnym zagadnieniem jest nadzór nad lasami niepaństwowymi, który w świetle prawa prowadzi starosta, jednak zazwyczaj przekazuje go właściwemu terytorialnie nadleśnictwu w drodze porozumienia. Tak jest również w gminie Wielbark. Nadleśnictwo Wielbark w ramach porozumienia zawartego ze starostą szczycieńskim nadzoruje w gminie Wielbark gospodarkę leśną w lasach niepaństwowych na powierzchni 679 ha. Z uwagi na wysokość stawek za nadzór 1 ha lasu jest to zdecydowanie praca na rzecz lokalnej społeczności.

Przy omawianiu wymiaru społecznego współpracy warto wspomnieć o darowiznach przekazywanych przez Nadleśnictwo lokalnym organizacjom i stowarzyszeniom, umożliwiającym im w ten sposób wiele działań.

Jednym z ważnych zadań realizowanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest edukacja leśna społeczeństwa. Zadanie to wynika z przyjętych w 1997 roku przez polski rząd założeń „Polityki leśnej państwa” oraz „Wytycznych prowadzenia edukacji leśnej społeczeństwa...” zawartych w zarządzeniu nr 57 dyrektora generalnego Lasów Państwowych z 9 maja 2003 roku.

Edukacja leśna prowadzona przez Lasy Państwowe ma na celu upowszechnianie w społeczeństwie wiedzy o środowisku leśnym i zrównoważonej gospodarce leśnej, podnoszenie świadomości w zakresie racjonalnego i odpowiedzialnego korzystania z darów lasu oraz budowania zaufania społecznego do działalności zawodowej leśników.

W Nadleśnictwie Wielbark wybudowano infrastrukturę w postaci leśnej ścieżki dydaktycznej położonej w pobliżu Wielbarka oraz wiatę „Zielona Szkoła” na terenie szkółki leśnej. Są to podstawowe obiekty służące edukacji leśnej. Jednak oferta Nadleśnictwa nie ogranicza się tylko do nich i zawiera propozycję lekcji terenowych w dowolnych miejscach, zależnie od potrzeb, również w szkołach i przedszkolach, oraz pomoc przy wszelkich wydarzeniach o tematyce przyrodniczo-leśnej.

W zajęciach z edukacji leśnej uczestniczą przede wszystkim uczniowie szkół podstawowych, ale nie brakuje w nich także przedszkolaków, czy studentów. Najliczniej dzieci pojawiają się na akcjach i imprezach okolicznościowych takich jak: „Dzień Ziemi”, „Sprzątanie świata” oraz spotkaniach z leśnikiem w szkołach. Organizowano też wystawy fotograficzne podsumowujące między innymi rajd rowerowy czy warsztaty „Wywołaj wilka z lasu”.

Konieczność ciągłego prowadzenia edukacji przyrodniczo-leśnej potwierdza wciąż dość powszechne, choć niemające pokrycia w rzeczywistości, przekonanie mieszkańców gminy co do ilości i zasad pozyskiwanego drewna czy stanu lasów. W społeczeństwie niestety pokutuje przeświadczenie, że lasów w Polsce ubywa.

W ramach ubiegłorocznej ogólnopolskiej kampanii „Lasy Państwowe. Zapraszamy” Nadleśnictwo Wielbark, wspólnie z lokalnymi społecznościami i organizacjami, zorganizowało rajd rowerowy „Rowerem po lasach Nadleśnictwa Wielbark” i „Bieg Leśnika”. Obie imprezy oprócz popularyzacji aktywnego wypoczynku w lesie były okazją do zaprezentowania walorów przyrodniczych gminy i dla wielu osób stworzyły płaszczyznę spotkań, przyczyniając się w ten sposób do budowania lokalnych wspólnot.

Gospodarczy wymiar współpracy

Bolączką gmin leśnych, a taką bez wątpienia jest gmina Wielbark, są utracone dochody z tytułu wysokiej lesistości. Dochód gminy Wielbark z tytułu podatku leśnego wynosi 400 tys. zł, co stanowi niecałe 4% całego dochodu gminy, który wynosi obecnie ok. 10 mln zł.

Wyższy dochód daje surowiec drzewny przerabiany na miejscu. W chwili obecnej na terenie gminy Wielbark działa 20 podmiotów gospodarczych przerabiających

surowiec drzewny, z których największy to IKEA Industry. Łącznie zatrudniają one ok. 2 tys. osób i generują dochód dla gminy w wysokości 5 mln zł. Są to zakłady nastawione przede wszystkim na przerób surowca wielkowymiarowego. Natomiast surowiec średniowymiarowy, pozyskiwany w wielbarskich lasach, trafia głównie do zakładów położonych poza terenem województwa warmińsko-mazurskiego, takich jak Stora Enso w Ostrołęce, IP Kwidzyń, Mondi Świecie. W tym przypadku samorządy ponoszą tylko koszty utrzymania dróg lokalnych.

Oczekiwania samorządowców dotyczą zmiany systemu opodatkowania Lasów Państwowych, polegającego na pozostawieniu większej, niż dotychczas, części podatków w gminie.

Na przykład, gmina Kleszczów, licząca ok. 5000 mieszkańców, otrzymuje od kopalni i elektrowni Bełchatów podatek w wysokości przekraczającej kwotę podatku od lasów wszystkich gmin w kraju, tj. ok. 167 mln zł rocznie. Dlaczego gmina Kleszczów może dostać cały podatek dla siebie i być najbogatszą gminą w Polsce, z budżetem 10 razy większym niż budżet gminy Wielbark, a pieniądze wypracowane na terenach gmin, gdzie są lasy trafiają do kasy wspólnej? To często zadawane pytanie przez samorządowców.

Dla wielu małych, biednych gmin zwiększenie dochodu z tytułu gospodarowania na terenach leśnych do poziomu ok. 1 mln zł otworzyłoby nowe perspektywy rozwoju, ponieważ jest to tyle, ile wynosi wymagany wkład własny w przypadku starania się o dotacje z Unii Europejskiej.

Przykłady współpracy Lasów Państwowych z samorządami i administracją państwową na terenie RDLP w Olsztynie

W latach 2007–2014 szesnaście spośród 33 nadleśnictw nadzorowanych przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Olsztynie zrealizowało 33 zadania wspólnie z samorządami i innymi partnerami zewnętrznymi, o łącznej wartości 5 891 763,25 zł. Prawie wszystkie zadania wymagały wkładu finansowego ze strony nadleśnictw, którego średni udział wynosił 34%. W poszczególnych typach inwestycji średni udział finansowy nadleśnictw prezentował się następująco:

- inwestycje drogowe – 32%
- inwestycje sieciowe (wodociągi) – 67%
- inwestycje w infrastrukturę turystyczną – 18%
- pozostałe zadania (plenery artystyczne, warsztaty rzeźbiarskie, rajdy itp.) – 42%.

Oto niektóre przykłady zaangażowania nadleśnictw RDLP w Olsztynie w realizację zadań samorządowych.

Nadleśnictwo Susz

Remont połączony z modernizacją drogi gruntowej gminnej położonej w gminie Susz – rok 2008. Nadleśnictwo Susz w całości zrealizowało ten projekt: napisało wniosek do ARiMR, zorganizowało przetarg, (Podstawa prawna: umowa przyznania pomocy

z ARiMR oraz porozumienie z gminą Susz. Inwestycja zrealizowana w 100% ze środków ARiMR).

Nadleśnictwo Lidzbark

Budowa drogi żwirowej, bitej Wąpiersk-Kiełpiny w roku 2008; koszt inwestycji – 210 tys. zł; udział gminy Lidzbark: 65%, udział Nadleśnictwa Lidzbark: 35%.

Nadleśnictwo Kudypy

Budowa wodociągu do leśnego arboretum w Kudypach w roku 2011; koszt – inwestycji 8369 zł; udział Nadleśnictwa Kudypy: 50%, udział gminy Gietrzwałd: 50%.

Nadleśnictwo Spychowo

Budowa szlaku rowerowego im. Juranda w roku 2007; koszt inwestycji – 522 tys. zł; udział gminy Świątajno: 75%, udział Nadleśnictwa Spychowo: 25%.

Nadleśnictwo Parciaki

Budowa ścieżki przyrodniczo-edukacyjnej „Z lasem za pan brat” w roku 2013; koszt – 122 tys. zł. Inwestycję sfinansował Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w wysokości 93%, pozostałe koszty sfinansowało Nadleśnictwo. Wniosek o dofinansowanie złożyła gmina Krasnosielec.

Nadleśnictwo Bartoszyce

Uporządkowanie cmentarza jeńców wojennych z I wojny światowej w Markajmach w roku 2014. Wspólne przedsięwzięcie Nadleśnictwa Bartoszyce, gminy Lidzbark Warmiński Aresztu Śledczego w Bartoszycach – akcja bez zaangażowania finansowego.

Nadleśnictwo Myszyniec

Renowacja Pomnika Poległych Powstańców Styczniowych koło wsi Charciabałda w roku 2013; koszt – 120 tys. zł. Udział Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wyniósł 42%, gminy Myszyniec – 35%, Rady Ochrony Pamięci Walki i Męczeństwa – 17%, Nadleśnictwa Myszyniec – 4%, Kurpiowskiego Banku Spółdzielczego – 2%.

Nadleśnictwo Wielbark

Zorganizowanie rajdu „Rowerem po lasach Nadleśnictwa Wielbark” w roku 2013. Wspólne przedsięwzięcie Nadleśnictwa Wielbark, Gminnego Ośrodka Kultury w Wielbarku, stowarzyszenia Miłośników Ziemi Wielbarskiej, Ochotniczej Straży Pożarnej w Wielbarku, Mieszkańców Kucborka, Kipar i Przeździeku Wielkiego. Koszt – 5537 zł. Udział Nadleśnictwa Wielbark wyniósł 64%, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie – 36%.

Podsumowanie

Rekompensata za utracone dochody z tytułu dużych powierzchni leśnych jest zasadniczą osią konfliktu samorządu i Lasów Państwowych, wymagającą jednak systemowego rozwiązania.

Czy leśnicy powinni być w samorządach? Tak, bo należą do tej samej wspólnoty samorządowej co inni.

Uczestniczenie w życiu gminy i podkreślanie funkcji społecznych i środowiskowych lasu należy niewątpliwie do atutów Lasów Państwowych.

Zdaniem Marchlewskiego, konsultacje planów urządzenia lasu są fikcją. Jest to zapewne po części prawda, choć trudno powiedzieć w chwili obecnej, czego miałyby one dotyczyć w gminie takiej jak Wielbark. Prawdopodobnie większe uwzględnienie powiązań funkcjonalnych pomiędzy gospodarką człowieka a środowiskiem przyrodniczym w planach urządzenia lasu i planach zagospodarowania przestrzennego stworzyłoby płaszczyznę do rzeczywistych konsultacji społecznych.

W przypadku opiniowania inwestycji liniowych przebiegających przez tereny zarządzane przez PGLLP wydaje się, że samo przestrzeganie prawa i minimum dobrej woli wystarczą.

Gminy oczekują partycypacji Lasów Państwowych w kosztach utrzymania dróg. W tej sprawie potrzeba rozwiązań systemowych.

W opinii samorządowców z Wielbarka Lasy Państwowe to nie państwo w państwie, może dlatego, że są wśród nich leśnicy.

Na zakończenie warto zaznaczyć, że części planowanych inwestycji, mimo dobrej woli, nie udało się zrealizować wspólnie z samorządami. Zdarzały się sytuacje, że nadleśnictwo ponosiło ciężar finansowy, np. na projekt dotyczący zadania inwestycyjnego, a lokalny samorząd nie był w stanie sfinansować tego zadania. Powodem często nie była zła wola, ale niedostatki kadrowe w jednostkach samorządowych, co skutkowało brakiem skutecznego pozyskania środków zewnętrznych na wykonanie inwestycji.

Literatura

Marchlewski W. 2014. Las jako czynnik rozwoju społeczności lokalnych. Referat wygłoszony na Panelu Ekspertów „ROZWÓJ” w ramach tworzenia Narodowego Programu Leśnego.

Formy społecznego nadzoru nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe – obszary konfliktów i współpracy

dr hab. Lech PŁOTKOWSKI, prof. SGGW

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Leśny, Warszawa

Aspekty ekologiczne i socjalne gospodarki leśnej

Ogólna charakterystyka problemu

W latach ostatnich jesteśmy świadkami wielu daleko idących deklaracji na temat znaczenia i roli lasu jako źródła korzyści środowiskowych i społecznych. Jednakże określenie rzeczywistego wkładu lasów i gospodarki leśnej w szeroko rozumiany rozwój społeczno-gospodarczy napotyka liczne trudności z uwagi na brak syntetycznych mierników społecznej roli całego sektora leśnego. Jest to bez wątpienia jedna z bardzo istotnych okoliczności pomijania korzyści środowiskowych i społecznych przy planowaniu działalności w zakresie leśnictwa. Dzięki aktywności różnych grup i organizacji społecznych, zainteresowanych określonymi aspektami leśnictwa, dokonano znacznego postępu w kierunku pełniejszego rozpoznania środowiskotwórczych funkcji lasu. W przypadku funkcji socjalnych postęp ten był znacznie słabszy (Szujewski 2002). Wiele badań opinii publicznej wskazuje, że funkcje socjalne lasów i leśnictwa nabierają coraz większego znaczenia zarówno w skali bezwzględnej, jak i w porównaniu do funkcji produkcyjnych. Wśród prawie oczywistych przykładów uwagę należy zwrócić na spotęgowane wykorzystywanie terenów leśnych do różnych form aktywności fizycznej na wolnym powietrzu i rekreacji. Godną uwagi jest także zmiana sposobu oceny poziomu życia ludzi, uwzględniającej nie tylko aspekty materialne, ale kierującej się coraz częściej kategoriami kultury i estetyki, i na tym tle – oceny wkładu lasów w kształtowanie nowej jakości życia.

Chcąc zapewnić, zgodnie z zasadą trwałego rozwoju, ciągłość dostarczania różnego rodzaju korzyści socjalnych, należy spełnić jeden z warunków wstępnych, a mianowicie wyposażyć tych, którzy są za to odpowiedzialni, w niezbędne środki i motywację, ażeby mogli skutecznie spełniać swoją rolę. Tymczasem w gospodarstwie leśnym liczba

zatrudnionych gwałtownie się zmniejsza, a ogólne warunki prowadzenia gospodarki leśnej (prawa własności i rentowność, zarobki, warunki bezpieczeństwa i higieny pracy, status społeczny, perspektywy kariery itp.) są ciągle niezadowolające (Płotkowski 2004). Poważnej poprawy należy dokonać, jeśli chodzi o warunki społeczne, w jakich prowadzi się gospodarkę leśną, aby zapewnić jej rozwój także w przyszłości. W przeciwnym razie jej trwałość będzie wystawiona na ryzyko i coraz trudniej będzie kontynuować zaspokajanie w sposób ciągły wszystkich potrzeb społecznych związanych z lasem i gospodarką leśną. Stąd też przedmiotem tej części opracowania jest wskazanie znaczenia społecznych (socjalnych) aspektów gospodarki leśnej oraz potrzeba pełniejszego niż dotychczas ich odzwierciedlenia w celach i zadaniach polityki leśnej oraz metodach i zasadach gospodarowania, tj. w krajowych programach rozwoju leśnictwa.

Popyt i potrzeby związane z lasem

Społeczne interesy człowieka w odniesieniu do lasu dotyczą produktów leśnych i świadczeń, niezależnie od tego, czy mają one charakter komercyjny, czy nie są przedmiotem obrotu rynkowego. Ogólnie rzecz biorąc, interesy te kształtują potrzeby materialne ludzi oraz wartości kulturowe. Pojawiają się one w formie indywidualnych lub zbiorowych zachowań sygnalizujących potrzeby, a więc i popyt na dobra materialne i niematerialne. Tak rozumianych interesów bronią lepiej lub gorzej zorganizowane grupy nacisku. Nasz kraj nie jest tu wyjątkiem.

Aż do końca lat siedemdziesiątych XX w. w krajach zachodnioeuropejskich w polityce leśnej oraz ekologicznej uczestniczyły w zasadzie dwie partie, w układzie bilateralnym. Jedną partię tworzyły oficjalne władze, w których zakres działalności wchodziły sprawy związane z gospodarowaniem poszczególnymi elementami środowiska. Naprzeciwko tych władz stały zorganizowane grupy lobbingu, mające określone interesy, jeśli chodzi o użytkowanie lasów (właściciele leśni, przedstawiciele różnych gałęzi przemysłu, pracownicy leśni, itp.). Począwszy od połowy lat siedemdziesiątych aż do dzisiaj ten bilateralny układ instytucji i grup mniej lub bardziej chętnych do współpracy został złamany. Na scenie ukazały się bowiem grupy związane z ruchami ekologicznymi, grupy obywatelskie, przedsiębiorcy z branży turystycznej itp., którym udało się przekształcić układ dwustronny na trójstronny, obejmujący: 1) producenckie grupy interesów, 2) grupy obywatelskie i grupy obywateli walczących o swoje interesy, i 3) publiczną władzę leśną i administrację (Glück 2006).

Każda z przedstawionych grup charakteryzuje się specyficznymi związkami z lasem, toteż koniecznym jest określenie ich podstawowych potrzeb i społecznych oczekiwań odnośnie do lasów.

PRODUCENCKIE GRUPY INTERESÓW

Główni członkowie tej kategorii mają zasadniczo ekonomiczny i finansowy związek z lasem. Grupa ta obejmuje przede wszystkim zarządców i właścicieli gruntów leśnych, zawodowych pracowników leśnych (robotników, właścicieli firm leśnych, itp.), różne

branże przemysłu drzewnego (leśne, papiernicze itd.), specjalne sektory gospodarcze korzystające pośrednio ze świadczeń lasu (przemysł turystyczny i związany z wypoczynkiem), a także inne gałęzie przemysłu, które wykorzystują różne rodzaje zasobów naturalnych występujących w lasach (kamieniołomy, firmy korzystające z wód, poszukiwacze bursztynu itd.).

Właściciele leśni

Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z lasami publicznymi czy prywatnymi, są one źródłem produktów (drewno i produkty nieдрzewne), źródłem dochodów finansowych i znaczących wartości społeczno-kulturowych (dziedzictwo przeszłości, tradycja kulturowa, rekreacja, ochrona itd.). Ażeby móc optymalizować trwały rozwój zasobów naturalnych, kulturowych i finansowych, właściciele leśni powinni być w stanie swobodnie dysponować swoimi posiadłościami leśnymi (prawo do prywatności i prawa własności) i pokrywać wydatki związane z prowadzeniem gospodarki leśnej z dochodów kształtujących się na przyzwoitym poziomie.

Jeśli chodzi o produkcję drewna, zasadnym jest przyjąć założenie, że ekonomiczne zainteresowanie gospodarką leśną małych właścicieli leśnych może być coraz to mniejsze. Jednocześnie z uwagi na rosnące oczekiwania społeczne wobec lasów i prawa wspólnego użytkowania, w wielu krajach umocowane w konstytucji, jest rzeczą naturalną, że w niektórych przypadkach prawa własności i prawa do użytkowania stanowią temat ożywionej dyskusji (Buttaud, Glück 1998, Glück 2006).

Zawodowi pracownicy leśni

Zawodowi robotnicy leśni, z wyjątkiem służby leśnej, większość swoich dochodów czerpią z sektora prywatnego. Dla tej kategorii ludzi związanych z lasem, bardzo zróżnicowanej np. pod względem wielkości firm, rodzaju i poziomu wykształcenia, sprzętu, itp., las stanowi zasadnicze źródło dochodów. Nie wydaje się, aby zgłaszali oni, niezależnie od ich osobistego stosunku do lasu, jakieś kolektywne oczekiwania pod jego adresem. Ludzie ci oczekują stworzenia im możliwości wykonywania zawodu w akceptowalnych warunkach pracy (ergonomicznych, bezpieczeństwa i higieny pracy, socjalnych, szkoleń, itp.) w zamian za przyzwoite wynagrodzenie.

Korzyści wynikające ze wzrostu wydajności pracy są oczekiwane od dobrej mechanizacji lub nowych form organizacji pracy. W niektórych przypadkach może to skutkować pogorszeniem warunków pracy, jakości, a także wywierać negatywny wpływ na ekosystemy leśne (np. uszkodzenia gleby i drzew przez sprzęt albo na skutek zatrudnienia niewystarczająco wyszkolonego personelu, itp.) (Warkotsch 2004).

Produkcja drewna i przemysły przerabiające drewno

Producenci drewna, a także przemysłowcy zajmujący się jego przerobem pragną korzystać z pewnych źródeł zaopatrzenia w surowce, zarówno jeśli chodzi o ich ilość, jak i jakość, i usiłują dotrzeć do rynków, które oferują ceny najbardziej konkurencyjne. W przypadku, gdy właściciele leśni są również przedsiębiorcami zajmującymi się przerobem drewna, ich interesy również są zbieżne z interesami innych grup (np. w zakresie potrzeb kapitałowych i nierestrykcyjnego prawa wykorzystywania gruntów).

Potrzeby przemysłu drzewnego wymagają zasadniczo przemysłowej gospodarki leśnej, co może kolidować z niektórymi koncepcjami gospodarowania zasobami naturalnymi lub z innymi rodzajami działalności użytkowników lasu (np. rekreacją i organizacją wypoczynku na terenach leśnych). Presja przemysłu na ceny drewna ma również oczywisty wpływ na potencjalne dochody zarówno właścicieli leśnych, jak i zawodowych pracowników leśnych.

Firmy turystyczne i przemysły zajmujące się organizacją wypoczynku

Wszyscy zajmujący się zagospodarowaniem wolnego czasu określonych grup społecznych działają w obszarze, który cieszy się intensywnym rozwojem od początku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Sektor ten rozwija się dzięki symbolicznym wyobrażeniom dotyczącym lasu (niezatruta przyroda, wolność, czystość, przygoda itp.). Swoje produkty nastawia na aspekty krajobrazowe, malowniczość, dzikość, ekoturystykę lub działalność przygodową (np. rekreacja na wolnym powietrzu, spływy). Potrzeby tej grupy interesu są najczęściej zorientowane na nieograniczony dostęp i nierestrykcyjne korzystanie z miejsc leśnych, przedstawiających z punktu widzenia członków tej grupy coś szczególnie interesującego, a także na zachowanie (ochronę) malowniczości tych miejsc czy też szczególnie wartościowych cech naturalnych. Wypoczynek i działalność rekreacyjna bardzo często wymagają infrastruktury umożliwiającej dostęp do lasu oraz urządzeń turystycznych na obszarach przyległych (Płotkowski 2004)

Z powodu ważności praw wspólnego użytkowania lasy są często traktowane jak „dobro publiczne” czy „wspólne”, na które nie ma cen rynkowych za rekreację i działalność związaną z wypoczynkiem. Taki odbiór może kolidować z prawami własności, zwłaszcza jeśli działalność taka powoduje szkody w lasach (w rezultacie niewłaściwego czy wręcz nadmiernego użytkowania) lub pociąga za sobą konieczność poniesienia dodatkowych kosztów z powodu takiej działalności (np. uszkodzenia lasu, potrzeb w zakresie infrastruktury, itp.), które muszą ponosić głównie zarządcy (*vide* Lasy Państwowe) i sami właściciele leśni. Do konfliktu interesów dochodzi szczególnie w przypadku użytkowania powodującego szkody, gdy trzeba wziąć pod uwagę ochronę lasów oraz trwałość gospodarki leśnej, czy potrzeby innych grup interesów, a zwłaszcza odmienne sposoby wykorzystywania (na przykład inne rodzaje rekreacji, myślistwo itp.).

Inne branże przemysłu

Ta grupa interesu obejmuje inne pochodne komercyjne sposoby użytkowania lasów. Członkowie tej grupy są zaangażowani w stosunkowo specjalistyczną działalność (np. kamieniołomy, ujęcia wodne, itp.). Ich sposób użytkowania lasu bywa, ogólnie rzecz biorąc, określony w czasie i w przestrzeni przez koncesje czy inne umowy. Oczekiwania tej grupy są ukierunkowane na nierestrykcyjny dostęp do zasobów i możliwość nieograniczonego ich użytkowania.

Skutki wynikające z pochodnej działalności związanej z komercyjnym wykorzystywaniem lasów mogą kolidować z ochroną lasów i krajobrazu lub z potrzebami i polityką innych grup interesu.

OBYWATELSKIE GRUPY INTERESU

Członkowie tej grupy interesu różnią się zasadniczo od scharakteryzowanych poprzednio tym, że nie mają bezpośredniego interesu ekonomicznego związanego z lasem. Z lasem łączą ich nie tyle interesy, co związki duchowe i kulturowe. Uważają oni, że lista różnorodnych kolektywnych i indywidualnych sposobów użytkowania lasu jest prawie nieskończona. Pomimo tak bogatej ich różnorodności możliwe jest ukazanie wspólnych punktów w sensie oczekiwań, jakie ma w stosunku do lasu ta wyjątkowo zróżnicowana grupa interesu.

Obywatele (społeczeństwo)

Ewolucja preferencji społecznych, jaka miała miejsce w ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci, skończyła się przypisaniem lasom ważnej roli w zakresie poprawy warunków życia ludzi. Wiążą się z tym tradycyjne i ciągle ważne sposoby użytkowania produktów leśnych (np. produkty drzewne, meble, materiały budowlane, papier i karton, ogrzewanie); funkcje lasów związane z ochroną środowiska (np. oczyszczanie powietrza, wody, pochłanianie zanieczyszczeń); i funkcje lasów związane z zaspokojeniem bardziej wysublimowanych potrzeb społecznych (np. rekreacja, działalność sportowa, wartości estetyczne, kształtowania krajobrazu, odkrywania przyrody, medytacje).

Rosnąca różnorodność korzystania z lasów przyznaje im wartość wysoce symboliczną, co skłania wiele osób do szukania kontaktu z lasem. Powszechne społeczne użytkowanie lasów wymaga ochrony lasów w kierunku pewnego ograniczenia niektórych kolektywnych oraz indywidualnych sposobów korzystania z jego walorów i użyteczności. Zaspokojenie większości oczekiwań wymaga również szczególnej infrastruktury lub specjalnych urządzeń, takich jak miejsca biwakowe, parkingi i szlaki leśne.

Społeczeństwo przywiązuje ogromne znaczenie do faktu fizycznej egzystencji lasu. Obywatele chcieliby mieć możliwość okazania zaufania tym wszystkim, którzy ponoszą odpowiedzialność za należyte zagospodarowanie lasów i ich ochronę. Chcą być w coraz większym zakresie informowani o wszystkim, co dotyczy lasu i pragną coraz bardziej uczestniczyć w dyskusjach na temat trwałej gospodarki leśnej.

Ilekcioć określona dziedzina społeczna jest przedmiotem obrony przez zorganizowane grupy interesu (np. sportowe, myślistwa, wędkarstwa, kluby obserwacji ptaków), okazuje się, że w zamierzeniu grupy te mają na celu obronę własnych określonych interesów, np. żądają wolnego (w sensie bezpłatnego) dostępu do lasu, a także zachowania lasu w stanie sprzyjającym spełnianiu ich partykularnych interesów. Ogólnie rzecz biorąc, dodatkowe koszty związane z pełnieniem przez las funkcji socjalnych (np. koszty infrastruktury związanej z turystyką i wypoczynkiem, specjalnych zabiegów gospodarczych, likwidacja szkód leśnych) rzadko są przez te grupy ponoszone, gdyż najczęściej są finansowane z dochodów uzyskiwanych z produkcji drewna lub z pomocy pochodzącej z funduszy publicznych.

Rosnące zapotrzebowanie na specjalne funkcje lasów zazwyczaj pociąga za sobą wzrost potencjalnej podatności na konflikty wśród różnych użytkowników lasu, czy poszczególnych konsumentów. Konflikty takie mogą zdarzać się wewnątrz określonej grupy użytkowników (np. konflikty pomiędzy różnymi rodzajami działalności rekreacyjnej — jazda konna, piesze wędrówki) oraz pomiędzy różnymi typami użytkowania (np. działalność rekreacyjna przeciw prawom własności, ochrona przyrody i krajobrazu kontra produkcja drewna określonego sortymentu, myślistwo kontra obserwacja ptaków czy produkcja drewna).

Pozarządowe organizacje ekologiczne (POE)

Te grupy są obrońcami interesów właściwych ochronie przyrody i środowiska na wszystkich poziomach polityki ekologicznej. Chociaż w tych kołach występują różne tendencje, zasadniczą przesłanką ich działania jest uznanie faktu, że lasy są największymi ziemskimi ekosystemami, które stanowią miejsce schronienia dla wielu gatunków roślin i zwierząt (różnorodność biologiczna) i że ma to duży wpływ na klimat i zjawiska ekologiczne. Oczekiwania organizacji ekologicznych są skierowane nie tyle wobec samych lasów, a raczej wobec zarządzających lasami, wymuszając zagospodarowanie ich zgodnie z ideą trwałego i zrównoważonego rozwoju. Oczekiwania te są, rzecz jasna, źródłem dyskusji, w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy kolidują one w sposób restrykcyjny z innymi kategoriami użytkowania lasu lub polityki leśnej.

Rolnicy i społeczności wiejskie

Rolnicy i społeczności wiejskie odgrywają ważną rolę w zagospodarowaniu gruntów nieurbanizowanych. Społeczności te mają bliski związek ze środowiskiem leśnym, nawet jeśli nie dotyczy to bezpośrednio samych rolników. Zaopatruje ich ono w wiele dóbr konsumpcyjnych (materiały budowlane i opał, różne produkty żywnościowe, itp.), jest miejscem stałego lub dodatkowego zatrudnienia, a także pełni ważne funkcje w zakresie ochrony środowiska (ochrona gleb, wód, fauny i flory, itd.). W kontekście współczesnych problemów rozwoju regionalnego możliwość realokacji nadwyżek gruntów uprawianych rolniczo pod zalesienia podkreśla ważną rolę lasów dla społeczności wiejskich.

Trendy w kierunku bardziej intensywnego rolnictwa i realokacji nadwyżki gruntów rolnych pod uprawy leśne lub inne rodzaje użytkowania należy traktować jako oznaki błędów popełnianych w przeszłości, jeśli chodzi o politykę rolną. Jeśli rolnicy szukają stałego lub dodatkowego zatrudnienia, to mogą być obarczani bezpośrednio niskimi kosztami konkurencji ze strony robotników leśnych (Warkotsch 2004).

SPOŁECZNA RÓŻNORODNOŚĆ FUNKCJI LASÓW W MODELU WIELOFUNKCYJNEJ I ZRÓWNOWAŻONEJ GOSPODARKI LEŚNEJ

W kontekście współczesnych oczekiwań społecznych zgłaszanych pod adresem lasów należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności i zjawiska:

- potrzeby w zakresie społecznych czy socjalnych funkcji lasów nabierają coraz większego znaczenia w sensie ich ważności, a także różnorodności i złożoności;
- w grupie funkcji socjalnych szczególnego znaczenia nabierają świadczenia o charakterze dóbr nierynkowych oraz świadczenia o charakterze usług;
- nakładanie się różnych oczekiwań wielu grup społecznych związanych z lasami;
- wzrost sytuacji konfliktowych zarówno pomiędzy poszczególnymi grupami interesów, jak i pomiędzy poszczególnymi rodzajami funkcji lasów; ciągle zmiany składu grup i gromad osób związanych z lasem, a także grup nacisku oraz kręgu instytucji mających prawo ingerowania w sprawę leśnictwa.

Ta sytuacja powoduje kształtowanie się nowych metod pracy instytucji reprezentujących główne grupy interesu i zainteresowanych (aktorów). Metody te muszą w większym stopniu uwzględniać zróżnicowanie potrzeb społecznych i oczekiwań zgłoszonych pod adresem lasów. Powstaje również potrzeba nowych modeli badawczych umożliwiających badanie różnych interesów związanych z lasem.

Oprócz klasycznych zabiegów gospodarczych, ukierunkowanych na realizację funkcji produkcyjnych, wzywa się dzisiaj wszystkie instytucje działające w zakresie leśnictwa i na rzecz leśnictwa, aby przygotowały nowe strategie i instrumenty, które umożliwiłyby nie tylko zaprogramowanie i realizację, ale gwarantowałyby ciągłość korzystania z dóbr i świadczeń lasu. Wyrazem tego kierunku działań są narodowe programy leśne.

Działalności instytucji leśnych nie można opisać tylko w kategoriach grup interesu, gdyż ich kompetencje obejmują:

- reprezentację interesów społecznych związanych z lasem oraz zapobieganie potencjalnym konfliktom,
- uczestnictwo w rozpoznaniu procesów zachodzących pomiędzy społeczeństwem i władzami leśnymi,
- edukację mającą na celu wzrost ludzkiej świadomości i możliwości aktywnego uczestnictwa w sprawach związanych z lasem i dotyczących gospodarki leśnej,
- powiększanie jawności realizacji modelu wielofunkcyjnej i zrównoważonej gospodarki leśnej.

Próba określenia właściwych instytucji do rozwiązywania konfliktów środowiskowych w związku z gospodarką leśną

Wprowadzenie

Rozwiązywaniem konfliktów społecznych zajmują się różne instytucje. Rodzaj instytucji najbardziej rozpowszechniony w określonym społeczeństwie demokratycznym zależy w znacznej mierze od czynników historycznych, takich chociażby jak sposób rozwoju samej demokracji w tym społeczeństwie. Uważa się, że instytucje te mają istotny wpływ na skuteczność decyzji politycznych i z tego powodu są przedmiotem także analizy ekonomicznej (Bostedt, Mattsson 1995).

Już na wstępie należy wyróżnić dwie, z konieczności szerokie, kategorie instytucji: adwersarskie i kooperujące („nieprzychylnie nastawione” i „gotowe do współpracy”). Obszerną charakterystykę tych instytucji można znaleźć w opracowaniach specjalistycznych. W instytucji adwersarskiej dwie (lub więcej) strony przeciwne, znajdujące się w konflikcie, przedstawiają swoje racje stronie neutralnej, która w następstwie tego ma spór ten rozstrzygnąć. Stroną neutralną może być pojedyncza osoba, ale w systemie demokratycznym najczęściej jest to grupa osób, taka jak na przykład jury. W instytucji o charakterze adwersarskim typową stroną neutralną jest sąd, chociaż rolę tę mogą pełnić także inne kategorie ciał rozstrzygających. Zazwyczaj są to instytucje rządowe. Ważną cechą instytucji adwersarskiej jest sprowadzanie wyniku rozstrzygnięcia konfliktu do postaci „wszystko albo nic” dla pojedynczej partii, tj. jedna strona „zwycięża” a druga „przegrywa”.

Instytucja kooperująca przeciwnie, nie zawiera partii neutralnej, podejmującej decyzję w sprawie rozwiązania konfliktu. Zamiast tego mamy tu do czynienia z różnymi grupami negocjacyjnymi i komitetami, w których zasiadają partie (strony) opozycyjne i razem dochodzą do wspólnych ustaleń. Typową cechą tak wypracowanych decyzji jest zwykle kompromis, w którym interesy każdej ze stron są w pewnej mierze wzięte pod uwagę. Innymi słowy – każda ze stron jest zarówno „zwycięzcą”, jak i „przegrany” (Harrison 1995).

W tym kontekście warto wspomnieć, że istnieje jeszcze trzeci sposób rozwiązywania konfliktów, który jest także powszechnie stosowany w społeczeństwach demokratycznych, mianowicie głosy większości. Główną areną działania instytucji wyborów jest polityczny proces tworzenia prawa. W tym opracowaniu uwagę skupiono na decyzjach podejmowanych w ramach istniejących regulacji prawnych.

Jest wiele badań dotyczących instytucji zajmujących się rozwiązywaniem konfliktów, głównie z punktu widzenia nauk politycznych i prawoznawstwa. Jednakże instytucja, która wydaje się właściwą w tych okolicznościach, niekoniecznie musi nią być z ekonomicznego punktu widzenia. W tym opracowaniu skoncentrowano się na aspektach ekonomicznych z uwagi na przekonanie, że może to wzbogacić analizę. Przyjmując taki punkt widzenia, ustalono, że celem opracowania jest identyfikacja przypadków, w których wspomniane wyżej kategorie instytucji, tj. adwersarskie i spolegliwe (nasta-

wione na współpracę) mogą okazać się właściwsze w kwestii rozwiązywania konfliktów środowiskowych związanych z gospodarką leśną.

Rozwiązywanie konfliktów na przykładzie Szwecji i Stanów Zjednoczonych

W Szwecji instytucje kooperujące stanowią zasadnicze ogniwo systemu rozwiązywania konfliktów. Jak już dawno zauważył Kelman (1981), powody takiego stanu rzeczy można wytłumaczyć, odwołując się głównie do doświadczeń historycznych. Instytucjami kooperującymi posługiwali się skutecznie król i klasy wyższe w XIX wieku w celu zażegnania zagrożenia żądaniami chłopów i rosnącej w siłę klasy pracujących. Ułatwiło to pokojowe przejście od rządów mniej lub bardziej autokratycznych na początku XIX w. do demokracji współczesnej na początku XX w. (powszechne prawo wyborcze dla mężczyzn wprowadzono w 1905 r., a dla kobiet w 1921 r.).

Dzisiaj polityka kompromisu, w tym także w sferze administracji leśnej i środowiska, jest całkiem dobrze zakorzeniona w tradycji szwedzkiej (Eckerberg 1990). Ponadto praktyka okołoprawna zachęca do rozwiązywania konfliktów drogą współpracy. Samo prawo nie zawiera szczegółowych przepisów co do sposobu rozwiązywania konfliktów w poszczególnych obszarach nieporozumień. Zamiast tego ustalono ramy prawne określające ogólne cele społeczne. Nastąpił znaczny wzrost praworządności w Szwecji. Stało się to wbrew powszechnej krytyce tej metody przez samych prawników, borykających się z interpretacją i stosowaniem przepisów tak ogólnych (Kiström 1990).

W Stanach Zjednoczonych adwersarskie rozprawy stanowią ważny sposób rozwiązywania konfliktów. Ma to też swoje historyczne korzenie. Społeczeństwo amerykańskie od samego początku wyznawało wartości liberalne i było samoasertywne (stanowcze, pewne siebie). Wartości te nadal dominują, co czyni Amerykanów mniej podatnymi na pomysły powoływania instytucji kooperacyjnych. Instytucje adwersarskie są bardziej zgodne z samoasertywnością, gdyż zezwalają każdej stronie „wciągać na maszt swoją flagę”, bez konieczności zmiany przekonań czy rezygnacji ze swoich celów.

W Szwecji praktyka rozwiązywania konfliktów drogą kooperacji obejmuje w znacznej mierze zagadnienia leśne i środowiskowe, gdyż 60% powierzchni kraju zajmują lasy. Agencją rządową odpowiedzialną za stan zasobów leśnych w Szwecji jest Narodowy Zarząd Leśny oraz zarządy wojewódzkie, które powołano już na początku XX wieku. Jak wykazały badania, większość zarządów wojewódzkich od samego początku prowadziła łagodną i wyrozumiałą politykę w stosunku do właścicieli leśnych, i nadal to czyni (Bostedt, Mattsson 1995).

W latach 1970. szwedzka ustawa o lasach została znacznie rozbudowana. Poprzednie, ogólne formuły zachęcające właścicieli leśnych, aby w swych poczynaniach brali pod uwagę interesy środowiska, uzyskały konkretne zapisy w określonych paragrafach, proklamujących uwzględnianie wymogów ochrony środowiska w całym sektorze leśnym. Ponadto w ustawie znalazł się artykuł nakładający na właścicieli leśnych obowiązek uprzedniego powiadomiania wojewódzkiego zarządu leśnego o każdym zamiarze wyrębu lasu o powierzchni przekraczającej 0,5 ha (a takich jest większość), co najmniej

miesiąc przed planowanym terminem realizacji takiego przedsięwzięcia. Przepis ten umożliwia władzy leśnej zapobieganie wyrębom niezgodnym z zasadami ochrony środowiska (Mattson, Li 1994).

W latach 1980–1989 w całej Szwecji do władz leśnych wpłynęło około 400 tys. powiadomień o planowanym zamiarze wyrębu lasu. Tylko w 21 przypadkach wojewódzkie zarządy leśne zakazały realizacji wyrębu lasu, powołując się na przepisy z zakresu ochrony środowiska. W pięciu przypadkach właściciele leśni wnieśli apelacje do Narodowego Zarządu Leśnego, a tylko jedną sprawę skierowano do rozpatrzenia przez gremium spoza sektora leśnego (był to sąd) (Darpö 1991). Należy zauważyć, że ani organizacje ekologiczne, ani – ogólnie rzecz biorąc – społeczeństwo, nie mają prawa odwoływania się od decyzji władz leśnych. Warto też podkreślić, że niski wskaźnik zakazów wyrębu nie oznacza wysokiego stopnia świadomości ekologicznej właścicieli leśnych. Wprost przeciwnie, wyniki badań Eckerberg (1990) wskazują, że około 40% wyrębów przeprowadzonych w latach 1980–1985 było niezgodnych z wymogami ochrony środowiska. Nowa ustawa leśna obowiązuje w Szwecji od 1994 r. Charakteryzuje ją zrównoważenie celów środowiskowych z produkcją drewna, która przeważała w starej ustawie. W latach 1990. względy środowiskowe nabrały większego znaczenia w praktyce gospodarczej leśnictwa szwedzkiego, głównie dzięki intensywnym programom edukacyjnym dla farmerów i firm leśnych (Eckerberg 1995). Ciągłe jednak około 25% wyrębów jest niezgodnych z przepisami z zakresu ochrony środowiska (Bostedt, Mattsson 1995).

Z przedstawionych liczb wynika, że chociaż wielu właścicieli leśnych w Szwecji nie spełnia wymogów środowiskowych, władze leśne rzadko uciekają się do przymusu prawnego, a jeśli to czynią, to właściciele leśni zazwyczaj akceptują takie poczynania. Zjawisko to Eckerberg (1990) nazywa „kulturą sektora leśnego”, co oznacza, że produkcji drewna nadawano w przeszłości znacznie wyższą rangę w porównaniu z interesami środowiska, i co Darpö (1991) określił terminem „systemu zamkniętego”, tj. konflikty pomiędzy produkcją drewna i ochroną środowiska są przedmiotem sprawy pomiędzy właścicielem leśnym i urzędnikiem państwowym z wojewódzkiego zarządu leśnego.

Całkiem inna sytuacja jest w Stanach Zjednoczonych, gdzie mamy do czynienia z długą tradycją brania pod uwagę wymogów ekologii w gospodarce leśnej. Koncepcja wielostronnego użytkowania lasów (*multiple use of forests*) była zasadą gospodarki leśnej w lasach federalnych już w roku 1905 (Cliff 1962). Jednakże, jak zauważa Gregory (1955) w brzemennym w skutki artykule na temat ekonomiki wielostronnego użytkowania lasów, były kłopoty z jej wdrażaniem, chociaż sama idea spotkała się z powszechną akceptacją już od samego początku.

W USA ustawa dotycząca polityki środowiskowej nałożyła na władze federalne już w 1970 r. obowiązek sporządzania raportów dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Dotyczy to także gospodarki leśnej. Ponadto działania gospodarcze podejmowane w lasach federalnych, takie jak cięcia rębne, muszą być zgodne z planami rozwoju na poziomie lokalnym. Plany użytkowania lasów federalnych, przygotowywane przez służbę leśną, oparte są m.in. na wynikach inwentaryzacji walorów środowiskowych i zawierają ocenę potencjalnych skutków podejmowanych działań gospodarczych dla środowiska (Eckerberg 1990). Władze,

organizacje społeczne i ogólnie społeczeństwo mają znacznie ułatwiony wgląd w te plany i mogą odwoływać się od ich postanowień, jeśli wydaje się im, że są niezgodne z wymogami ochrony środowiska.

W porównaniu z sytuacją w Szwecji, w Stanach Zjednoczonych panuje ogólna niechęć, a nawet swego rodzaju wstręt do wszelkich prób regulacji gospodarki leśnej w lasach prywatnych. Jednakże w niektórych stanach, na przykład w Kalifornii, o planowanych cięciach rębnych należy powiadamiać władze z określonym wyprzedzeniem, nawet w przypadku podejmowania takich czynności w lasach niefederalnych. Ponadto wymagane jest, aby plan pozyskania drewna zawierał także ocenę potencjalnego wpływu wyrębów na środowisko. Plan taki jest drobniogowo badany przez władze i różnych ekspertów, którzy często zalecają wprowadzenie zmian. Należy dodać, że omawiany rodzaj planu jest publicznie dostępny do wglądu i w zasadzie wszyscy, którzy uważają za stosowne, mogą odwoływać się od jego postanowień. Taki wymagany prawem społeczny proces oceny przez obywateli poczynań gospodarczych w leśnictwie staje się w ostatnich latach coraz powszechniejszą praktyką.

Z powyższego wynika, że w Stanach Zjednoczonych system rozwiązywania konfliktów pomiędzy produkcją drewna i interesami środowiska jest znacznie bardziej otwarty niż w Szwecji (Bostedt, Mattsson 1995). Plany działalności gospodarczej i potencjalne ich skutki dla środowiska są dzięki temu ujawniane władzom, organizacjom społecznym i ogólnie społeczeństwu. Rozprawy sądowe, jako instrument rozwiązywania sytuacji konfliktowych, są stosunkowo częste, a w roli rzecznika interesów środowiska występują nawet specjalne agencje.

Próba podsumowania

Zasadniczo rzecz biorąc, obydwa podejścia do problematyki rozwiązywania konfliktów, tj. system otwarty – wiązany z instytucją adwersarską, i system zamknięty – kojarzony z instytucją o charakterze kooperującym, mają swoje zalety. Główną zaletą instytucji adwersarskiej są stosunkowo duże możliwości uczestniczenia w procesie dochodzenia do rozwiązania konfliktu oferowane wszystkim zainteresowanym stronom – nie tylko właścicielom leśnym i władzy leśnej, ale również różnym organizacjom i całemu społeczeństwu. Innymi słowy, w tym przypadku mamy do czynienia z wysokim poziomem demokracji, chociaż konsensus osiągnąć jest bardzo rzadko (Bostedt, Mattsson 1995).

W przypadku instytucji kooperującej, konsensus jest rodzajem stanu idealnego, do którego warto i należy dążyć. Zasadniczą zaletą instytucji kooperującej jest to, że formalne negocjacje związane z tą instytucją znacznie ułatwiają zainteresowanym stronom wzajemne porozumiewanie się. W negocjacjach tych jedna zainteresowana strona może nawet podzielać punkt widzenia i wartości drugiej strony, dzięki czemu obydwie strony stają się bardziej „duchowo upublicznione” (Kelman 1981). Z drugiej strony nie wszyscy zainteresowani korzystają z możliwości i nie przystępują do negocjacji.

Jaka zatem instytucja rozwiązywania konfliktów środowiskowych związanych z gospodarką leśną wydaje się być najlepszą? Ostateczna odpowiedź zależy w znacznej mierze od charakteru samego konfliktu i nastawienia stron opozycyjnych.

W opracowaniu przedstawiono wyniki rozważań dotyczących możliwości i przydatności posłużenia się instytucjami adwersarskimi i kooperującymi do rozwiązywania konfliktów środowiskowych związanych z gospodarką leśną. Dokonując wyboru pomiędzy instytucjami, ważnym jest zwrócenie uwagi na warunki naturalne obszarów leśnych oraz partie opozycyjne uczestniczące w konflikcie. Jeśli chodzi o warunki naturalne, to kluczowym zagadnieniem jest stopień wrażliwości dóbr środowiskowych na zmiany w rozmiarze pozyskania drewna. Zagadnienie partii opozycyjnych odnosi się do tego, czy właściciel leśny jest wystarczająco duży (silny), aby zarówno czerpać zyski, jak i ponieść koszty procesu sądowego, który jest następstwem rozwiązań sugerowanych przez instytucję adwersarską (Zandersen, Tol 2009).

Z badań przeprowadzonych w Szwecji wynika, że na obszarach leśnych, na których związek pomiędzy interesami związanymi z produkcją drewna i interesami środowiskowymi charakteryzuje wklęsły kształt krzywej możliwości produkcyjnych, należałoby starać się uwzględniać interesy jednych i drugich, a następnie kształtować dwojakiego rodzaju użytkowanie tego samego obszaru za pośrednictwem instytucji o charakterze kooperującym. Zalecane z reguły w takim przypadku przez instytucję adwersarską specjalne wykorzystanie takiego obszaru jest rozwiązaniem gorszym. Staje się to bardziej wyraźne, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że efekty zewnętrzne produkcji drewna nie zawsze mają negatywny charakter. Pozytywne efekty zewnętrzne to np. drogi wywozowe, które są wykorzystywane dla celów turystyczno-rekreacyjnych, oraz sytuacja gdy umiarkowane cięcia upiększają scenerię krajobrazu (Stenger, Harou, Navrud 2009). Wydaje się, że przeprowadzenie tego typu badań w naszym kraju byłoby ze wszech miar pożądane.

Literatura

- Baik K.H., Shogren J.F. 1944. Environmental Conflicts with Reimbursement for Citizen Suits. *Journal of Environmental Economics and Management*, 27.
- Bostedt G., Mattson L. 1995. The Value of Forests for Tourism in Sweden. *Annals of Tourism Research*, 22.
- Buttaud G., Glück P. 1998. Les politiques de la forêt de montagne en Europe: réflexions en forme d'interrogations. *Revue Forestière Française*, No spec.
- Cliff P. 1962. Multiple-use Management of the National Forests of the United States. Fifth World Forestry Congress Proceedings, Seattle, 1960.
- Darpö J., 1991. Liv i skogen: Reformbehov och förslag till rättsliga förändringar för naturvardshänsyn i skogen. Working Report No. 132, Dep. of Forest Economics, Swedish University of Agricultural Sciences, Umeå.
- Eckeberg K. 1995. Multiple Use Forestry Administration, Legislation and Interest Groups. w: Multiple Use Forestry in the Nordic Countries, edited by M. Hytönen, The Finnish Forest Research Institute, Helsinki.
- Eckerberg K. 1990. Environmental Protection in Swedish Forestry. Worcester, Avebury.
- Glück P. 2006. Progress towards European criteria and indicators of sustainable forest management. *EFI News*, 4, 2.
- Gregory R.G. 1955. An Economic Approach to Multiple Use. *Forest Science*, 1, (1):6–13.
- Harrison K. 1995. Is Cooperation the Answer? Canadian Environmental Enforcement in Comparative Context. *Journal of Policy Analysis and Management*, 14.

- Kelman S. 1992. Adversary and Cooperationist Institutions for Conflict Resolution in Public Policy Making. *Journal of Policy Analysis and Management*, 11.
- Kriström B. 1990. Valuing Environmental Benefits Using the Contingent Valuation Method: An Econometric Analysis. *Umeå Economic Studies*, No. 219, Umeå.
- Mattson L., Li C.Z. 1994. How do Different Forest Managements Practices Affect the Non-timber Value Forests? – An economic Analysis. *Journal of Environmental Management*, 41.
- Płotkowski L. 2002. Las jako miejsce pracy. Maszynopis, Zakład Ekonomiki Leśnictwa SGGW, Warszawa.
- Płotkowski L. 2004. Rola leśnictwa w gospodarce regionalnej (ogólna charakterystyka problemu). *Sylvan* 9.
- Stenger A., Harou P., Navrud S. 2009. Valuing environmental goods and services derived from the forests. *Journal of Forest Economics*, 15, (1–2).
- Szujecki A. 2002. Rachunek sumienia. *Las Polski* 10.
- Warkotsch W. 2004. Der Wald als Arbeitsplatz der Zukunft. Rundgespräche der Kommission für Ökologie, Band 12, Bayerische Akademie der Wissenschaften, Verlag Dr. F. Pfeil.
- Zandersen M., Tol R.S.J. 2009. A meta-analysis of forest recreation values in Europe. *Journal of Forestry Economics*, Volume 14 (1–2).

Formy społecznego nadzoru nad PGLLP – stan prawny

Przemysław ĆWIEK

Towarzystwo Przyjaciół Lasu, Warszawa

Uwzględniając zakres zadań realizowanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, jak również fakt, iż podmiot ten zarządza lasami należącymi do skarbu państwa, czyli gospodaruje na prawie jednej trzeciej powierzchni kraju, konieczne jest dokonanie analizy, czy działania tak ogromnej organizacji są efektywnie nadzorowane, a w szczególności, czy przyjęty model nadzoru sprawdza się w praktyce oraz, jakie są obecnie formy społecznego nadzoru nad PGLLP. Krytycznego rozważenia wymaga również to, czy dotychczasowe rozwiązania należy utrzymać czy też może konieczne jest wprowadzenie nowych rozwiązań, a jeśli tak, to czy oprócz nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw środowiska wprowadzić należy nadzór społeczny (i jeśli tak, to jak definiowany i z jakimi uprawnieniami nadzorczymi), czy też może w ogóle nadzór sprawowany przez ministra należy zastąpić przez nadzór społeczny? Udzielenie odpowiedzi na postawione wyżej pytania wymagać będzie przeprowadzenia analizy obowiązujących rozwiązań prawnych i to zarówno w kontekście czysto jurydycznym, jak i w zakresie ich funkcjonowania w praktyce. Godzi się również przywołać i poddać analizie przepisy prawne dotyczące nie nadzoru *sensu stricto*, lecz wskazujące na uprawnienia poszczególnych osób fizycznych bądź organizacji społecznych w zakresie udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie (a dokładniej w analizowanym kontekście: o lasach czy też o prowadzonej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe gospodarce leśnej) oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w tym zakresie. Te uprawnienia, mimo że nie dotyczą jakiegoś jednego, konkretnego podmiotu, to jednak stanowią formy społecznego nadzoru nad PGLLP, formy – dodajmy – której efektywne wykorzystywanie będzie mieć pozytywny wpływ zarówno na PGLLP, jak i na stan świadomości społecznej.

Przed przystąpieniem do przedstawienia aktualnego stanu rzeczy w zakresie form społecznego nadzoru nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe konieczne jest zdefiniowanie podstawowych pojęć oraz wskazanie aktów prawnych, które dotyczą analizowanego problemu.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że pojęcie nadzoru na gruncie nauk prawnych nie jest pojęciem jednoznacznym¹, jednak można podjąć próbę jego zdefiniowania w ten sposób, że rozumie się przez nie prawnie określony zespół uprawnień i obowiązków do władczego wkraczania w sferę działalności określonego podmiotu, nieodłącznie związany ze zdecentralizowanym systemem organizacyjnym. Nadzór ten jest sprawowany pod kątem bądź to jedynie legalności, bądź też legalności i celowości². Istotne przy tym jest to, że organ nadzoru w stosunku do podmiotu nadzorowanego dysponuje uprawnieniami określonymi w przepisach prawa, które to uprawnienia dzieli się na informacyjne (np. prawo wglądu do akt), prewencyjno-ostrzegawcze (np. zatwierdzenie przyjętego aktu) oraz represyjne (np. stwierdzenie nieważności aktu)³. Warto również zwrócić uwagę na różnicę między nadzorem z jednej strony, a kierownictwem z drugiej strony i kontrolą z trzeciej strony. Otóż, nadzór tym różni się od kierownictwa, że w przypadku tego ostatniego organ sprawujący kierownictwo ma możliwości wkraczania w sferę działalności podmiotu, którym kieruje, we wszystkich jego sferach działania na podstawie tzw. ogólnej normy kompetencyjnej, podczas gdy uprawnienia organu nadzoru – jak już była o tym wyżej mowa – wynikać muszą z konkretnego upoważnienia zawartego w przepisach prawa⁴. Ujmując rzecz jeszcze inaczej: organ nadzorujący wyposażony jest w środki oddziaływania na postępowanie organu nadzorowanego, jednakże organ nadzorujący nie może wyręczać organu nadzorowanego, a zatem można powiedzieć, że uprawnienia nadzorcze mieszczą w sobie prawo do kontroli oraz możliwość wiążącego wpływania na organ nadzorowany. Z praktycznego punktu widzenia o kierownictwie mówić możemy w sytuacji, gdy organ kierujący może samodzielnie zmienić decyzję podmiotu, którym kieruje, albo w ogóle rozstrzygnąć daną sprawę za ten organ, podczas gdy w przypadku nadzoru (najczęściej) organ nadzorujący może jedynie stwierdzić występowanie nieprawidłowości i ewentualnie uchylić rozstrzygnięcie bądź akt organu (podmiotu) nadzorowanego. Trafnie podkreśla przy tym A. Wiktorowska, że użycie przez ustawodawcę sformułowania, w myśl którego jakiś organ nadzoruje inny organ nie daje jeszcze temu pierwszemu żadnych uprawnień władczych (które nazywamy: środkami nadzoru), gdyż te uprawnienia muszą zostać przyznane w ustawie wprost. Jeżeli natomiast w danej ustawie nie wskazano żadnego środka nadzoru, to organ nadzoru może jedynie wpływać na podmiot nadzorowany za pomocą środków niewładczych bądź też zwracać uwagę na ewentualne nieprawidłowości w działaniu podmiotu nadzorowanego⁵, co – jak łatwo się domyślić – w praktyce czyni taki nadzór iluzorycznym. Z kolei różnica między nadzorem a kontrolą sprowadza się do tego, że kontrola polega tylko na badaniu istniejącego stanu rzeczy i porównywaniu go ze stanem, który powinien być osiągnięty i ewentualnym stwierdzaniu nieprawidłowości⁶.

¹ Por. np. W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 49 i n.

² Z. Niewiadomski, w: E. Smoktunowicz, C. Kosikowski (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 470.

³ Z. Niewiadomski, tamże, s. 470.

⁴ Z. Niewiadomski, tamże, s. 470.

⁵ A. Wiktorowska, *Rynek wewnętrzny i podstawowe swobody*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 93.

⁶ J. Mieszkowski, tamże, s. 376.

Po takiej próbie zarysowania definicji pojęcia nadzoru, przejść można do rozważań o tym, czym w istocie jest (może być) nadzór społeczny oraz jakie mogą być jego formy. Odpowiedź na to pytanie nie jest już tak oczywista ani prosta, a to z tego powodu, że mamy tutaj do czynienia z pojęciem, którego już pierwszy element (nadzór) budzi pewne wątpliwości definicyjne (por. uwagi powyżej), a drugi jego element składowy (społeczny) jest pojęciem jeszcze bardziej niedookreślonym i nieostrym, co w sumie skutkuje tym, że pojęcie „nadzór społeczny” jest bardzo płynne i trudno definiowalne. Zwrócić trzeba uwagę na to, że najczęściej wyraz „społeczny” rozumie się jako „odnoszący się do społeczeństwa lub jego części, powstający, tworzący się w społeczeństwie, realizowany w społeczeństwie, przez społeczeństwo, związany ze społeczeństwem”⁷, jednak słowo to jest wieloznaczne i wskazuje się także na inne jego znaczenia, np. „wykonywany, realizowany przez ogół; zbiorowy, ogólny”⁸. Wydaje się, że na potrzeby niniejszych rozważań przyjąć można, że pod pojęciem nadzoru społecznego rozumieć należy nadzór sprawowany przez społeczeństwo lub jego część nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe. Przy tak zdefiniowanym pojęciu w dalszym ciągu konieczne jest doprecyzowanie go, zarówno w aspekcie tego, na czym tenże nadzór miałby polegać (dyskutować można o poszczególnych uprawnieniach nadzorczych i ich zakresie), jak i kto miałby go sprawować.

Dla przedstawienia pełniejszego obrazu stanu prawnego przedstawione zostaną również uprawnienia przyznane obywatelom w zakresie prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska. Co prawda uprawnienia te nie mieszczą się w zdefiniowanym na wstępie pojęciu nadzoru, jednakże – zdaniem autora – stanowią one niedoceniany i słabo wykorzystywany instrument pośredniego nadzoru społecznego nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, który jednak może pełnić bardzo istotną rolę, albowiem wykonywany jest przez podmioty zupełnie od PGLLP niezależne.

Podsumowując powyższy fragment rozważań, przychodzi stwierdzić, że celem niniejszego opracowania jest próba wskazania potencjalnych rozwiązań zarówno w zakresie możliwych uprawnień nadzorczych, jak również – co wydaje się być trudniejsze, lecz zarazem istotniejsze – w zakresie tego, jaki podmiot (podmioty) mają ten społeczny nadzór nad PGLLP sprawować.

Przechodząc do analizy aktualnego stanu prawnego, wskazać trzeba, że zgodnie z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹ władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, z kolei zgodnie z ust. 2 tego przepisu Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Jak słusznie podkreśla W. Skrzydło w przepisie tym chodzi o Naród w sensie prawnym i politycznym, a nie w sensie etnicznym, z kolei ustęp drugi analizowanego przepisu wskazuje podstawowe formy sprawowania władzy państwowej przez suwerena (forma bezpośrednia i pośrednia), przy czym zasadniczą formą sprawowania tej władzy jest forma pośrednia, tj. sprawowanie władzy za pośrednictwem wybieranych przez Naród przedstawicieli zasiadających w Sejmie i Senacie (Skrzydło 2002)¹⁰.

⁷ S. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego, tom 4, Warszawa 2003, s. 475.

⁸ S. Dubisz (red.), tamże, Warszawa 2003, s. 476. 4.

⁹ Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja RP.

¹⁰ W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2002, s. 17.

Natomiast w art. 7 Konstytucji RP statuowana jest zasada legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasadę tę rozumie się w ten sposób, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawa i w jego granicach, natomiast obywatele mają swobodę działania, czyli obywatele mogą działać swobodnie, w myśl zasady, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone¹¹.

Nie sposób również przeoczyć art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym „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”. Zgodzić trzeba się z tezą B. Rakoczego, który analizując charakter wyrażonej wyżej zasady zrównoważonego rozwoju, wskazał, iż ma ona szerszy zakres zastosowania niż jedynie w kontekście ochrony środowiska oraz że ma ona charakter zasady polityki, co doprowadziło tego autora do wniosku, iż „Zrównoważony rozwój powinien zatem dotyczyć nie tylko ochrony środowiska, ale także innych zadań państwa wymienionych w tym przepisie. Niedopuszczalne jest ograniczanie zrównoważonego rozwoju jedynie do problematyki ochrony środowiska. Zauważyć jednak należy, że tendencją współczesnych rozwiązań legislacyjnych w systemie polskiego prawa jest, wspomniane już wyżej, redukcja zasady zrównoważonego rozwoju jedynie do problematyki ochrony środowiska”¹².

Dodatkowo zwrócić należy uwagę na dwa przepisy rangi konstytucyjnej, a mianowicie art. 74 oraz art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 74 władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (ust. 1), ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (ust. 2), a ponadto każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (ust. 3) i wreszcie władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Skoro zatem ochrona środowiska stanowi obowiązek władz publicznych, to aby w tym zakresie zapewniony został udział społeczeństwa, przyznano każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, gdyż dopiero możliwość zapoznania się jakimś problemem warunkuje aktywność społeczną w danym obszarze¹³. Według przepisu art. 61 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem skarbu państwa (przy czym szczegółowe regulacje w tym zakresie ustawodawca konstytucyjny pozostawił do rozstrzygnięcia na poziomie ustawowym). Godzi się zwrócić uwagę, iż prawo do informacji obejmuje także uzyskiwanie informacji o działalności innych niż organy władzy publicznej jednostek organizacyjnych w zakresie takim, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują

¹¹ W. Skrzydło, tamże, s. 19.

¹² B. Rakoczy, komentarz do art. 5 Konstytucji RP, w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpius, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wersja elektroniczna dostępna w programie LexPolonica.

¹³ W. Skrzydło, tamże, s. 89.

mieniem komunalnym lub majątkiem skarbu państwa, a zatem prawo do dotyczy również działalności Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe¹⁴.

O wadze omawianych zagadnień świadczy najdobitniej to, że znalazły one swój wyraz również w regulacjach prawa międzynarodowego publicznego. Warto w tym miejscu odwołać się do konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r.¹⁵ Już w preambule tejże konwencji sygnatariusze stwierdzili m.in. że przyjmują konwencję, pragnąc promować edukację ekologiczną, aby pogłębiać rozumienie zagadnień środowiska i zrównoważonego rozwoju, a ponadto wzmacniać powszechną wiedzę społeczeństwa o rozstrzygnięciach mających wpływ na środowisko i zrównoważony rozwój oraz udział w ich podejmowaniu. Deklaracja zawarta w preambule została rozwinięta i uszczegółowiona w dalszych postanowieniach konwencji, a w szczególności w art. 4, gdzie strony zobowiązały się zapewnić, że władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępnią społeczeństwu taką informację, a ponadto że udostępnienie tej informacji nastąpi tak szybko, jak tylko jest to możliwe, lecz nie później (co do zasady) niż w ciągu miesiąca od dnia zgłoszenia żądania. Z kolei w art. 6 tejże konwencji uregulowano udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć, a na szczególne uwypuklenie zasługuje regulacja, zgodnie z którą każda ze stron umożliwi udział społeczeństwa na tyle wcześnie, że wszystkie warianty ewentualnych decyzji będą jeszcze możliwe, aby udział ten mógł być skuteczny. W art. 7 tejże konwencji uregulowano także udział społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska, a w art. 8 udział społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych.

Omawiana problematyka jest również regulowana prawem europejskim. I tak w ustawodawstwie Unii Europejskiej podstawowe kwestie dotyczące polityki w zakresie środowiska uregulowane zostały w przepisach art. 191–193 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁶.

Ze względu na przedmiot rozważany w niniejszym opracowaniu szczególnie istotne są przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku. Już w roku 1990 Rada Wspólnot Europejskich przyjęła dyrektywę 90/313/EWG o swobodnym dostępie do informacji¹⁷. Dyrektywa ta została zastąpiona przez dyrektywę 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG¹⁸.

Dla porządku trzeba jeszcze przywołać rozporządzenie 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień konwen-

¹⁴ Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 02.07.2009, sygn. akt IV SAB/GI 38/09, orzeczenie dostępne na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl

¹⁵ Dz.U. z 2003 r. nr 78 poz. 706.

¹⁶ Wersja skonsolidowana, Dz.U. C 326 z 26.10.2012 r.

¹⁷ Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku – Dz.U. L 158 z 23.6.1990 r.

¹⁸ Dz.U. L 41 z 14.2.2003 r.

cji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty¹⁹. Wreszcie obowiązuje dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r., przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca, w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE²⁰, deklarację zawartą w preambule, która brzmi:

(3) Skuteczny udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji umożliwia społeczeństwu wyrażenie, a decydom branie pod uwagę opinii i trosk, które mogą mieć związek z tymi decyzjami, zwiększając w ten sposób odpowiedzialność i przejrzystość procesu podejmowania decyzji oraz wnosząc wkład w publiczną świadomość w zakresie kwestii dotyczących środowiska i w poparcie dla podjętych decyzji.

(4) Udział, włączając uczestnictwo poprzez stowarzyszenia, organizacje i grupy, w szczególności organizacje pozarządowe, promujące ochronę środowiska naturalnego, powinien być odpowiednio rozwijany, w tym między innymi poprzez promowanie edukacji społeczeństwa w zakresie środowiska naturalnego.

Ponadto godzi się przywołać treść artykułu 1 wyżej wymienionej dyrektywy, który brzmi:

Celem niniejszej dyrektywy jest przyczynienie się do wprowadzenia w życie zobowiązań wynikających z konwencji z Aarhus, w szczególności poprzez:

a) zapewnienie udziału społeczeństwa względem sporządzania niektórych planów i programów odnoszących się do środowiska;

b) poprawienie udziału społeczeństwa i ustanowienie przepisów w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ramach dyrektyw Rady 85/337/EWG i 96/61/WE.

Zacytowane wyżej przepisy stanowią zatem międzynarodowe ramy prawne dla porządku krajowego, zarówno polskiego, jak i innych krajów, które są sygnatariuszami tych konwencji bądź członkami Unii Europejskiej. Warto podkreślić, że fakt, iż na poziomie międzynarodowym wprowadzone zostały przywołane regulacje, potwierdza tezę, iż mamy do czynienia z problematyką, która jest bardzo istotna i wymaga wprowadzenia pewnych minimalnych standardów na poziomie międzynarodowym.

Wracając na grunt prawa krajowego, stwierdzić trzeba, że kluczowym aktem prawnym w analizowanym zakresie jest ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach²¹, a konkretniej przepis art. 4 ust. 4 tejże ustawy, zgodnie z którym nadzór nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż przepis ten został sformułowany bardzo lakonicznie, co skutkuje tym, że ustalenie szczegółowego zakresu uprawnień nadzorczych ministra wobec PGLLP wymaga lektury całej ustawy o lasach, albowiem uprawnienia te są rozproszone w wielu jej miejscach (np. uprawnienia w zakresie zatwierdzania planów urządzenia lasu – art. 22, uprawnienie do powoływania i odwoływania dyrektora generalnego Lasów Państwowych – art. 33). Jak wskazuje się w opracowaniach przygo-

¹⁹ Dz.U. L 264 z 25.9.2006 r.

²⁰ Dz.U. UE L 03.156.17.

²¹ Tekst jednolity – Dz.U. z 2011 r. nr 12 poz. 59 ze zm.; dalej jako: ustawa o lasach.

towanych przez Ministerstwo Środowiska nadzór ministra nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe obejmuje następujące obszary:

- 1) personalny (np. wyłanianie kandydata na stanowisko dyrektora generalnego, powoływanie i odwoływanie dyrektora generalnego, ocena okresowa dyrektora generalnego, współpraca w sytuacji sporów sądowych związanych ze stosunkiem pracy dyrektora regionalnego, współpraca przy tworzeniu aktów prawnych regulujących kwestie związane ze stosunkiem pracy dyrektora regionalnego, zasady obiegu dokumentów kadrowych),
- 2) finansowy (wydawanie decyzji w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw, z których finansowane są koszty utrzymania Dyrekcji Generalnej oraz dyrekcji regionalnych, i ustalanie wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny obciążający koszty utrzymania nadleśnictw; wydawanie postanowienia w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i podziału zysku PGLLP oraz w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych; określanie wysokości środków finansowych na realizację zadań zleconych przez administrację rządową zgodnie z art. 54 ustawy o lasach oraz rozliczanie i nadzorowanie ich wydatkowania i nadzorowanie dochodów budżetowych uzyskiwanych przez PGLLP z wpływów ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych z tytułu sprzedaży gruntów i lasów zbędnych dla gospodarki leśnej na podstawie art. 38 ustawy o lasach),
- 3) pozafinansowy (wydawanie decyzji w sprawie uznania lasów za ochronne lub pozbawienia ich tego charakteru; zatwierdzanie planów urządzenia lasów oraz nadzorowanie ich wykonania; wydawanie zgody na sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości skarbu państwa będących w zarządzie PGLLP w przypadkach uzasadnionych ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi; wydawanie zgody w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych stanowiących własność skarbu państwa na cele nieleśne; zatwierdzanie planu działalności PGLLP na kolejny rok; udział przedstawiciela ministra środowiska w naradach kierownictwa PGLLP i innych naradach organizowanych przez PGLLP; udział przedstawiciela ministra środowiska w pracach związanych z planowaniem urządzeniowym w nadleśnictwach),
- 4) przestrzegania prawa (wydawanie aktów prawnych; zatwierdzanie statutu PGLLP; rozpatrywanie spraw związanych ze skargami, wnioskami i interpelacjami poselskimi dotyczącymi działalności PGLLP),
- 5) okresowe oceny funkcjonowania jednostek podległych lub nadzorowanych²².

Analiza przywołanych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, że uprawnienia nadzorcze ministra właściwego do spraw środowiska względem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, które *prima facie* wydają się być dość rozbudowane, są w istocie bardzo ograniczone, żeby nie powiedzieć iluzoryczne. Co więcej, praktyka sprawowania tego nadzoru przez konkretnych ministrów również pozostawia wiele do

²² Por. np. opracowanie pt. Działania nadzorcze ministra środowiska wobec Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Ministerstwo Środowiska, Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody, Warszawa 2012; źródło: www.mos.gov.pl.

życzenia, przy czym najbardziej zdumiewające jest ignorowanie zaleceń pokontrolnych sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w obszarze wydawania aktów prawnych – w tej dziedzinie niektóre zalecenia nie zostały wykonane od kilku lat²³. Dla porządku dodać należy, że opisany wyżej nadzór można uznać – z punktu widzenia formalnego – za nadzór społeczny, choć sprawowany pośrednio, tj. za pośrednictwem przedstawicieli wyłonionych w trybie procedury tworzenia rządu, czyli stanowiących emanację większości parlamentarnej.

Na koniec tego fragmentu rozważań wskazać trzeba jeszcze na taki organ, jak Kolegium Lasów Państwowych, które jest organem opiniodawczo-doradczym dyrektora generalnego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe²⁴, a zatem nie posiada ono uprawnień nadzorczych, a nawet gdyby je posiadało, to trudno jest nawet teoretycznie przyjąć założenie, że efektywny nadzór mógłby sprawować organ, którego skład personalny ustalany jest przez podmiot, nad którym ma on sprawować nadzór²⁵. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym nie sposób uznać Kolegium Lasów Państwowych za organ nadzoru na działalnością PGLLP, co z kolei rodzi pytanie, czy funkcjonowanie tego organu w ogóle ma sens?

Nie sposób pominąć w niniejszych rozważaniach zasygnalizowanej na wstępie kwestii uprawnień poszczególnych osób fizycznych bądź organizacji społecznych w zakresie udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji tym zakresie. Uprawnienia te, mimo iż wydają się być mało znane ogółowi społeczeństwa, to jednak w przyszłości mogą stanowić efektywne i istotne formy sprawowania nadzoru na PGLLP. W tym zakresie przywołane wcześniej przepisy rangi konstytucyjnej znalazły swoje rozwinięcie w ustawodawstwie zwykłym. I tak przywołać trzeba przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁶. Zgodnie z przepisem art. 1 ustawa²⁷ ta określa:

- 1) zasady i tryb postępowania w sprawach:
 - a) udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
 - b) ocen oddziaływania na środowisko,
 - c) transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- 2) zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska;
- 3) organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1.

Z kolei zgodnie z art. 8 tejże ustawy organy administracji są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w ich

²³ Por. np. wystąpienie pokontrolne wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30.03.2011 r. (znak KSR-4101-08-01/2010, P/10/148); źródło: www.nik.gov.pl.

²⁴ Por. § 9 statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Zarządzenie nr 50 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe.

²⁵ § 9 ust. 2 statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

²⁶ Tekst jednolity – Dz.U. z 2013 r. poz. 1235

²⁷ Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w doktrynie podnoszono, iż analizowana ustawa jest w ogóle zbędna – por. B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i koncepcja legislacyjna polskiego prawa ochrony środowiska*, Prawo i Środowisko, 2009 nr 1.

posiadaniu. Szczegółowe zasady udostępniania tych informacji uregulowane zostały w kolejnych przepisach tej ustawy. Ustawa ta zawiera również cały dział zatytułowany „Udział społeczeństwa w ochronie środowiska”. I tak tytułem przykładu przywołać można regulację zawartą w art. 29, zgodnie z którą każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Przepis art. 30 stanowi z kolei, że organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, w przypadku których przepisy niniejszej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą. Dodać należy, że kilka przepisów reguluje również udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów (art. 39–43) oraz uprawnienia organizacji społecznych (art. 44–45). Wydaje się, że regulacje tej ustawy wprowadziły bardzo użyteczne instrumenty, pozwalające poszczególnym członkom społeczeństwa na sprawowanie *sui generis* nadzoru nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe. Z drugiej jednak strony przepisy te, mimo iż są skierowane do ogółu obywateli, wydają się być znane jedynie wąskiej grupie obywateli, a zatem konieczne jest edukowanie społeczeństwa w tym zakresie.

Ponadto wskazać trzeba również na przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁸, która zawiera instrumenty prawne pozwalające na uzyskanie informacji dotyczących działalności Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe²⁹. Wydaje się, że regulacje tej ustawy są nieco bardziej znane niż regulacje ustawy przedstawionej wyżej, lecz mimo to również są niedoceniane, czyli także w tym przypadku aktualny jest postulat zgłoszony na końcu poprzedniego akapitu, tj. postulat edukacji obywateli w tym zakresie.

Przedstawiona wyżej analiza aktualnego stanu prawnego oraz praktyki funkcjonowania form nadzoru społecznego nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe prowadzi do wniosku, że nadzór w obecnej postaci nie spełnia swoich celów.

Po pierwsze, minister, który ten nadzór sprawuje, ma bardzo ograniczone uprawnienia nadzorcze, a ponadto są one dość rozproszone, gdyż – jak się wydaje – ustawodawca nie kierował się jasnymi, precyzyjnymi i koherentnymi założeniami, wprowadzając analizowane regulacje.

Po drugie, celowe jest przeprowadzenie dyskusji co do konieczności kompleksowego uregulowania zakresu uprawnień nadzorczych przysługujących ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Po trzecie, postulować należy wprowadzenie realnego i ujętego w odpowiednie ramy prawne społecznego nadzoru na Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe.

Po czwarte, konieczne jest utworzenie stanowiska Głównego Leśnika Kraju oraz Rady Lasów Państwowych z jednoczesnym precyzyjnym określeniem zakresu ich kompetencji.

²⁸ Tekst jednolity – Dz.U. z 2014 r. poz. 782.

²⁹ Poza ramami niniejszego opracowania pozostaje zagadnienie wzajemnej relacji między ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko a ustawą o dostępie do informacji publicznej.

Przechodząc do konkretnych propozycji działań we wskazanym zakresie oraz rozwiązań ustawowych, wskazać należy na potrzebę całkowicie nowego spojrzenia na kwestię form nadzoru społecznego nad PGLLP, spojrzenia, które pozbawione będzie jakichkolwiek uprzedzeń i jednocześnie będzie miało na celu stworzenie modelu, który umożliwi osiągnięcie założonych celów oraz efektywnie będzie funkcjonowało w dłuższej perspektywie czasowej.

Raz jeszcze uwypuklenia wymaga konieczność kompleksowego, spójnego i klarownego uregulowania uprawnień nadzorczych ministra właściwego do spraw środowiska. Jednakże nie jest to jedyna propozycja, albowiem rozważenia wymaga również koncepcja utworzenia stanowiska Głównego Leśnika Kraju, który winien być sekretarzem lub podsekretarzem stanu w Ministerstwie Środowiska. Przyjęcie takiego rozwiązania doprowadzi do sytuacji, gdy można będzie wskazać jedną, konkretną osobę, która w imieniu ministra właściwego do spraw środowiska sprawować będzie skuteczny nadzór na działalnością Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Wreszcie celowe i konieczne wydaje się być wprowadzenie Rady Lasów Państwowych, która będzie organem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Jeżeli chodzi o skład takiego organu, to jej przewodniczącym powinien być z urzędu Główny Leśnik Kraju, ponadto celowy jest udział przedstawicieli co najmniej następujących ministrów: do spraw finansów publicznych, do spraw skarbu państwa, do spraw gospodarki. W skład Rady wchodzić powinien również przedstawiciel Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej. Ponadto zapewniona powinna być reprezentacja przedstawiciela (przedstawicieli) organizacji zawodowej inżynierów i techników leśnictwa i drzewnictwa, przedstawiciela (przedstawicieli) organizacji przedsiębiorców leśnych oraz przedstawiciela pracowników Lasów Państwowych. Wreszcie w skład Rady wchodzić powinien przedstawiciel (przedstawiciele) uczelni akademickich prowadzących studia w zakresie nauk leśnych oraz przedstawiciel (przedstawiciele) stowarzyszeń zajmujących się statutowo tematyką leśną o zasięgu ogólnopolskim. Jest przy tym oczywiste, że ustawodawca powinien bardzo precyzyjnie uregulować wszystkie kwestie organizacyjne dotyczące wyboru poszczególnych członków Rady, jak również uregulowany zostać powinien tryb jej działania. W celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania Rady celowe wydaje się być takie ustalenie jej liczebności, aby organ ten mógł szybko i sprawnie podejmować decyzje. Najistotniejszą kwestią jest jednak zakres kompetencji Rady, albowiem od tego zależeć będzie, czy spełni ona pokładane w niej nadzieje. Moim zdaniem, uprawnienia Rady Lasów Państwowych obejmować powinny co najmniej: zatwierdzanie rocznego planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, podejmowanie decyzji w zakresie przyjęcia albo odrzucenia rocznego sprawozdania finansowo-gospodarczego z działalności PGLLP, opiniowanie statutu PGLLP oraz podejmowanie decyzji w zakresie przyjęcia albo odrzucenia rocznego raportu o stanie lasów. Ponadto rozważenia wymaga wprowadzenie uprawnień dotyczących powoływania i odwoływania osób sprawujących najważniejsze funkcje w strukturze Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dyrektor generalny, dyrektorzy regionalni, być może nadleśniczowie). Oczywiście z przywołanymi wyżej uprawnieniami nadzorczymi skorelowane powinny być uprawnienia Rady, a w szczególności np. uprawnienie do żądania informacji od poszczególnych osób sprawujących funkcje kierownicze w strukturze PGLLP, jak również

od jednostek organizacyjnych PGLLP. Naturalną konsekwencją powołania Rady Lasów Państwowych powinna być likwidacja Kolegium Lasów Państwowych, albowiem Rada będzie miała o wiele szerszy zakres uprawnień w stosunku do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, a ponadto będzie organem niezależnym od dyrektora generalnego PGLLP.

Literatura

Dubisz S. (red.) Uniwersalny słownik języka polskiego, tom 4, Warszawa 2003.

Działania nadzorcze ministra środowiska wobec Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Ministerstwo Środowiska, Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody, Warszawa 2012; www.mos.gov.pl.

Radecki W. Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2012.

Rakoczy B. Komentarz do art. 5 Konstytucji RP, w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wersja elektroniczna dostępna w programie LexPolonica.

Rakoczy B. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku a koncepcja legislacyjna polskiego prawa ochrony środowiska, Prawo i Środowisko, 2009, 1.

Skrzydło W. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2002.

Smoktunowicz E., C. Kosikowski (red.). Wielka encyklopedia prawa, Białystok–Warszawa 2000.

Wiktorowska A. Rynek wewnętrzny i podstawowe swobody, w: M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2006, s. 92–98.

SESJA 3

Przegląd i analiza systemów sprzedaży drewna w wybranych krajach europejskich

dr hab. Krzysztof ADAMOWICZ

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Ekonomiki Leśnictwa

Wstęp

Gospodarstwo leśne jako zorganizowana forma użytkowania i odnawiania lasu powstało w Europie w XVII wieku, w czasach funkcjonowania ukształtowanej w Anglii doktryny, zwanej merkantylizmem, oraz jej niemieckiej odmiany nazywanej kameralistyką. Przyczyniła się do tego obawa o brak drewna, na które zapotrzebowanie zaczęło gwałtownie rosnąć w związku z rozwojem przemysłu, komunikacji i miast (Kłoczek, Rutkowski 1986). Z tego względu pierwsze zasady prowadzenia gospodarki leśnej podporządkowane zostały funkcji produkcyjnej (Adamowicz 2012).

Produktywność zasobów stanowiła podstawowe kryterium oceny efektywności gospodarki leśnej. Do najbardziej znanych zasad ukształtowanych w owym okresie i wciąż aktualnych w wielu krajach należy sformułowana przez Carlowitza w 1713 r. zasada trwałości lasu i jego użytkowania (Kłoczek 1995, Piekutin i Parzych 2007, Adamowicz 2012).

Obecnie systemy sprzedaży surowca drzewnego w poszczególnych krajach w dużej mierze uwarunkowane są specyficznymi (krajowymi) rozwiązaniami legislacyjnymi, odnoszącymi się do gospodarki leśnej. Należy przypomnieć, że nawet w strukturach Unii Europejskiej nie ma jednolitych formalnych rozwiązań związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej ani dotyczących sprzedaży surowca drzewnego. Gospodarka leśna związana z produkcją i handlem drzewnym uzależniona jest, przede wszystkim, od wielkości i struktury zasobów leśnych występujących w danym państwie oraz od przyjętych rozwiązań legislacyjnych. Tereny leśne w UE pokrywają 156 milionów hektarów (State of Europe's Forests 2007). Ponad połowa lasów UE znajduje się na terenie Szwecji, Finlandii, Hiszpanii i Francji. Powierzchnia leśna w Polsce zajmuje ponad 9 mln ha (6% lasów europejskich), co stawia nasz kraj, pod tym względem, na dziesiątym miejscu wśród państw europejskich (Zajac i in. 2009). W produkcji drewna okrągłego Polska zajmuje 5 miejsce w Unii Europejskiej, za Szwecją (produkuje ona ponad 3-krotnie więcej surowca okrągłego niż nasz kraj), Niemcami, Finlandią i Francją. Natomiast w produk-

cji drewna tartaczego Polska zajmuje 9 miejsce wśród krajów wspólnoty. Poprzedzają nas Niemcy (z produkcją ponad 5,5-krotnie większą) oraz Szwecja, Finlandia, Austria, Francja, Łotwa, Rumunia, Czechy.

W Europie, w odróżnieniu od innych obszarów kuli ziemskiej, powierzchnia lasów się powiększa (Zajac i in. 2009). Możliwości wzrostu rocznego rozmiaru użytkowania lasu w najbliższych dziesięcioleciach będą się zwiększać, w miarę jak subsydiowane przez Unię Europejską nowe zalesienia i plantacje zakładane na gruntach porolnych będą wchodzić w wiek produkcyjny (Płotkowski 2007). Należy jednak pamiętać, że obecnie w Europie realizowany jest model trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, co oczywiście zapewnia długotrwałe i stopniowe użytkowanie lasu, ale wyklucza gwałtowny wzrost użytkowania podyktowany wyłącznie wymogami odbiorców. Ekologiczna rola lasów w Europie, w tym w Polsce, w ostatnich latach zyskała na znaczeniu, co ma istotny wpływ na zasady prowadzenia gospodarki leśnej (Długookresowa strategia rozwoju kraju 2030). Polska ma stosunkowo, w skali Europy, dobrze zachowane zasoby przyrodnicze, 23 parki narodowe oraz 120 parków krajobrazowych. Jednak skuteczność podejmowanych działań ochronnych jest niezadowalająca. Wydaje się, że lasy, jako jeden z buforów środowiskowych, będą stanowiły filar zrównoważonego rozwoju w perspektywie roku 2030, a nawet 2080, zwłaszcza że koncepcja zrównoważonego rozwoju nie polega na zagwarantowaniu ciągłego rozwoju poszczególnych polityk, np. gospodarczej, rolnej, leśnej, społecznej, ale na ich zharmonizowaniu, czyli zrównoważeniu. Najczęściej termin zrównoważonego rozwoju odnosi się do modelu rozwoju gospodarczego, który zaspokoiłby obecne potrzeby społeczeństwa (np. na produkty z drewna) w harmonii z potrzebami środowiska przyrodniczego i nie powodując uszczerbku rozwoju przyszłych pokoleń (Grzywacz 2001). Przyjęte założenia zrównoważonego rozwoju znajdują swoje odzwierciedlenie w rozwiązaniach legislacyjnych związanych z podażą surowca drzewnego (Adamowicz 2012).

Dodatkowym elementem bezpośrednio wpływającym na stosowane systemy sprzedaży surowca drzewnego są struktura własnościowa lasów i zarządcza. Udział lasów publicznych w ogólnej powierzchni lasów poszczególnych państw jest różny. Na obszarze Europy wyraźnie daje się wyodrębnić trzy grupy krajów: 1) Wspólnotę Niepodległych Państw (WNP), w której blisko 100% lasów jest własnością państwa, 2) kraje skandynawskie, gdzie zdecydowana większość lasów znajduje się w rękach prywatnych, oraz 3) pozostałe kraje o zróżnicowanej strukturze własności, z przeważającym udziałem lasów publicznych. Należy jednak stwierdzić, że w tej trzeciej grupie udział rynkowy podmiotów zarządzających lasami będącymi własnością państwa jest znacząco mniejszy niż w Polsce i wynosi: ok. 35–40% we Francji, ok. 58% w Czechach, ok. 23% w Niemczech (tylko lasy federalne) oraz ok. 50% na Łotwie, a struktura zarządzania jest inna – dużo większą rolę odgrywają jednostki szczebla regionalnego czy lokalnego (tj. poszczególne landy lub gminy) oraz prywatni właściciele gruntów leśnych.

Systemy sprzedaży drewna w wybranych krajach europejskich

Niemcy

Jednym z najważniejszych krajów dla polskiego rynku drzewnego są Niemcy. Kraj ten nie ma jednolitego systemu sprzedaży drewna okrągłego, lecz korzysta z wielu różnych systemów, a rynek drewna okrągłego jest rynkiem otwartym. Sposób sprzedaży zależy od właściciela lasu, wielkości lasów, regionu, rodzajów i gatunków drewna, jak również od klientów (Lückge 2014).

Od 1969 r. w Niemczech obowiązują ramowe wytyczne, co do klasyfikacji surowca drzewnego (Handelsklassensortierung für Rohholz – Forst-HKS), oparte na wytycznych EWG z 1968 r. dotyczących wewnątrzeuropejskich systemów prawnych związanych z klasyfikacją drewna surowego. HKS zawierały przepisy dotyczące procedur i dopuszczalnych metod pomiaru surowca drzewnego. Zmiana prawa, a przede wszystkim uchylene w styczniu 2009 r. wytycznych EWG 68/89, stanowiących podstawę prawną Forst-HKS, stała się bodźcem do wypracowania nowych zasad obrotu drewnem i jego klasyfikacji. Nowe niemieckie rozwiązania są efektem konsensusu pomiędzy zainteresowanymi stronami (właściciele lasów i przemysł drzewny) i ujednolicają system pomiaru i klasyfikacji surowca, oparty na tych samych założeniach, co na rynkach sąsiednich (Austria, Czechy, Skandynawia).

Kryteria handlowe i pomiar drewna dotyczą objętości drewna lub wagi (drewna suchego). Pomiaru dokonuje się bezpośrednio w lesie lub u klienta przez skalibrowany system pomiarowy. Wyjątkowo, w przypadku surowca najcenniejszego, stosuje się sprzedaż submisyjną.

W Niemczech państwowa służba leśna wykorzystuje w handlu drewnem ramowe warunki sprzedaży i płatności (Allgemeinen Verkaufs- und Zahlungsbedingungen – AVZ). Leśne firmy mają w zasadzie swobodę definiowania warunków i uzgodnień umownych. Należy jednak zwrócić uwagę, że każdy kraj związkowy rządzi się swoimi prawami, choć decydującą rolę w kształtowaniu rozwiązań systemowych związanych z handlem drewnem okrągłym odgrywają przedstawiciele lasów państwowych.

System sprzedaży surowca drzewnego, podobnie jak w Polsce, oparty jest na pozyskaniu i sprzedaży wyrobionych sortymentów. U schyłku XX w. sprzedaż drewna „na pniu” była całkowicie zabroniona (Strykowski 2002). Obecnie ta forma sprzedaży jest dozwolona, ale bardzo rzadko stosowana. W większości przypadków sprzedaż dotyczy drewna okrągłego po ścinie i zerwaniu do dróg wywozowych.

Gospodarstwa leśne najczęściej sprzedają surowiec drzewny bezpośrednio do zakładów przetwarzających ten surowiec. Dotyczy to, przede wszystkim, dużych producentów drewna. Małe gospodarstwa, które nie posiadają stałych odbiorców, sprzedają surowiec drzewny za pośrednictwem brokerskich przedsiębiorstw handlowych.

Dominującą formą sprzedaży surowca drzewnego w Niemczech jest przedpłata. Sprzedaż odbywa się na zasadzie zawarcia umowy, najczęściej w formie sprzedaży

z wolnej ręki. Umowa może być pisemna lub – w przypadku gdy wartość transakcji nie przekracza 1000 euro – ustna (AVZ 2014).

Odbiorca, po podpisaniu umowy z producentem surowca drzewnego (nadleśnictwem), zobowiązany jest dokonać pełnej płatności za zakupiony towar i dopiero wtedy może rozpocząć czynności transportowe. Umowa określa warunki transakcji, w tym cenę, jakość i miąższość z dokładnością $\pm 10\%$. Należy zwrócić uwagę, że bardzo rzadko przedsiębiorcy podpisują umowy długoterminowe (roczne czy dwuletnie). Strykowski (2002) twierdzi, że sytuacja ta spowodowana jest trudnościami związanymi z ustalaniem cen. Kupujący lub sprzedający na końcu okresu długoterminowej umowy zwykle mają odczucie, że podjęte decyzje cenowe były błędne. Lückge (2014) podaje, że okres obowiązywania umowy sprzedaży drewna z reguły jest ograniczony do jednego, dwóch lub trzech miesięcy. Zdarza się, że przedstawiciele lasów państwowych negocjują umowy sprzedaży drewna zawierane z korporacjami lub innymi dużymi klientami na okres do jednego roku. Cena jest renegocjowana co miesiąc lub co kwartał. Kontrakty na okres dłuższy niż jeden rok są wyjątkiem (około 30 umów w całych Niemczech).

Okazjonalnie spotyka się również, że odbiór surowca drzewnego poprzedza przekazanie płatności. Taki system sprzedaży w Niemczech nazywany jest sprzedażą dodatkową.

W Niemczech sprzedaż surowca drzewnego odbywa się najczęściej za pomocą jednej z trzech metod: sprzedaży z wolnej ręki, licytacji (przetargu) i w drodze submisji (oferty składane drogą pisemną). Dominującą formą sprzedaży jest sprzedaż z wolnej ręki – ok. 95%. W ten sposób sprzedający i kupujący mogą negocjować warunki, w tym cenę, bezpośrednio. Tylko szczególnie cenne drewno tartaczne i kłody okleinowe o bardzo wysokiej jakości są sprzedawane na aukcjach. Kupującymi na aukcjach są najczęściej producenci forniru lub mniejsze, specjalistyczne tartaki. Aukcje odbywają się od grudnia do marca / kwietnia, w formie pisemnej oferty (submisja) lub w trybie publicznym, w obecności sprzedawcy i kupujących. Nie istnieją aukcje elektroniczne czy kontrakty terminowe. Ilość drewna sprzedawanego na aukcjach stanowi ok. 3% całkowitej miąższości sprzedawanego drewna.

Reasumując, należy stwierdzić, że w Niemczech nie ma jednego zintegrowanego systemu sprzedaży drewna. Sposób sprzedaży zależy od landu i od tego, czy las jest państwowy, prywatny, komunalny czy jeszcze inny. W lasach federalnych podczas sprzedaży wyróżnia się kluczowych klientów. To zwykle duzi odbiorcy, z którymi prowadzi się negocjacje cenowe i niekiedy podpisuje umowy wieloletnie. Drewno z lasów państwowych, zarządzanych przez poszczególne landy, trafia do lokalnych grup kupieckich i klientów indywidualnych.

Austria

W Austrii znaczna część przepływu surowca drzewnego odbywa się bezpośrednio pomiędzy producentem drewna i jego przetwórcą. Stąd można mówić o relatywnie niskim stopniu zorganizowania handlu surowcem drzewnym (Strykowski 2002). W Austrii, podobnie jak w Niemczech, dominuje sprzedaż z wolnej ręki, zwłaszcza jeśli chodzi

o surowiec tartaczny. Negocjacje dotyczące miąższości i ceny odbywają się bezpośrednio między stronami, a system tworzenia cen jest procesem ciągłym. Inne stosowane metody sprzedaży surowca drzewnego to przetarg i submisja. Te formy sprzedaży dotyczą, przede wszystkim, surowca cennego lub są stosowane przez wspólnoty gospodarcze np. w Burgenlandzie czy Tyrolu. Należy jeszcze dodać, że handel surowcem drzewnym z austriackich lasów ma charakter raczej miejscowy, a parytet transportu odgrywa tu istotne znaczenie. Dla ograniczenia kosztów związanych z pomiarem surowca drzewnego, w coraz większym stopniu, zwyczajowy pomiar w metrach sześciennych zastępuje się przez pomiar masy w zakładach przemysłowych (Sandler 2001).

Finlandia

W Finlandii ponad 60% drewna używanego przez przemysł pochodzi z lasów prywatnych (Forest Condition Monitoring in Finland – National Report 2010). Właściciele lasów należą do regionalnych stowarzyszeń leśnych. Szacuje się, że ok. 80–90% działań związanych z produkcją drewna w lasach prywatnych oraz ok. 75% wstępnie planowanej sprzedaży drewna odbywa się przy udziale stowarzyszeń leśnych. Sama sprzedaż odbywa się w zasadzie bez udziału pośredników, a rynek fińskiego drewna okrągłego jest bardzo skoncentrowany (udział trzech największych firm na rynku wynosi 80–90%).

W Finlandii, inaczej niż w Niemczech, Austrii czy w Polsce, sprzedaż dotyczy przede wszystkim drewna na pniu. W tym systemie sprzedaży (standing sales) realizowane jest ok. 87% sprzedaży drewna wielkowymiarowego i 68% drewna średniowymiarowego (Malinen i in. 2010). Kupujący jest odpowiedzialny za pozyskanie i zrywkę drewna oraz transport sortymentów drzewnych do zakładów produkcyjnych, i pokrywa koszty tych działań. W Finlandii stosowana jest również sprzedaż surowca pozyskanego i zerwanego przez właściciela lasu (roadside sales). W tym systemie, klienci dokonują odbioru surowca drzewnego wyrobionego i przygotowanego do transportu. Trzecią możliwością zakupu surowca drzewnego jest sprzedaż loco zakład produkcyjny (delivered sales). Metoda ta jest praktykowana przede wszystkim przez państwowe fińskie przedsiębiorstwo Metsähallitus¹. Przedsiębiorstwo to pozyskuje drewno, wyrabia sortymenty i dostarcza surowiec bezpośrednio do odbiorcy. Drewno do klientów dostarczane jest drewno o uzgodnionych wymiarach i klasach oraz w wyznaczonym czasie i miejscu. Miąższość sprzedaży surowca drzewnego tą metodą, poza Metsähallitus, jest znikoma. Na uwagę zasługuje fakt, że w Finlandii ok. 98% drewna pozyskiwane jest za pomocą maszyn wielooperacyjnych, co w znaczny sposób ułatwia pomiar surowca i ogranicza związane z tym koszty (Melkas 2009). Należy zwrócić uwagę, że Metsähallitus, jako leśne przedsiębiorstwo państwowe, charakteryzuje się dużą efektywnością. Zarządza ono lasami produkcyjnymi o powierzchni 3,4 mln ha (ponad dwa razy mniejszej niż powierzchnia zarządzana przez Lasy Państwowe), a 85–90% przychodów uzyskuje z drewna. Jego przychody w 2010 r. wyniosły 367 mln euro, a zysk netto – 102 mln euro,

¹ Ta forma sprzedaży jest najbardziej rozpowszechniona w Polsce.

z czego niemal całość, jako dywidenda, trafiła do skarbu państwa. Roczna produkcja drewna Metsähallitus jest sześć razy mniejsza niż w lasach PGLLP, ale zatrudnia ono jedynie 1800 osób, czyli prawie 14 razy mniej niż PGLLP.

W Finlandii cena poszczególnych sortymentów drzewnych ustalana jest w drodze bezpośrednich negocjacji. Oprócz ustalania cen przez sprzedających i kupujących w odniesieniu do sortymentu surowca można spotkać alternatywne mechanizmy cenowe, polegające na ustalaniu cen poszczególnych fragmentów kłody. System ten przypomina odbiórkę liściastego surowca drzewnego stosowaną w Polsce, gdy na jednej kłodzie wyznacza się różne klasy jakościowo-wymiarowe. Jednakże udział tego mechanizmu ustalania cen jest marginalny.

Norwegia

W Norwegii lasy są głównie własnością właścicieli prywatnych – 80%, lasy państwa i gmin stanowią 12%, lasy należące do przedsiębiorstw przemysłowych 4%, a do lokalnych wspólnot 6% (Forests in Norway 2010). Większość pozyskania surowca drzewnego odbywa się poprzez zmechanizowane systemy obsługiwane przez profesjonalne firmy leśne.

Obecnie norweski rynek drewna okrągłego przypomina rynek kapitałowy. Prognozowane zmiany cen mają bardzo duży wpływ na aktualne pozyskanie surowca. Malinen i inni (2010) twierdzą, że gdy właściciele lasu spodziewają się spadku cen, zmniejszają pozyskanie surowca, aby sprzedać go później na lepszych warunkach finansowych.

W Norwegii istotne znaczenie w realizacji transakcji rynkowych posiada The Norwegian Forest Owners' Federation (NSF). Jest to stowarzyszenie, które poprzez swoje regionalne oddziały pomaga właścicielom lasów w długoterminowym i operacyjnym planowaniu obrotu drewnem, a także organizuje zbiorczą sprzedaż w imieniu różnych właścicieli lasów. Szacuje się, że organizacja ta prowadzi około trzech czwartych wszystkich transakcji sprzedaży drewna w Norwegii. Størdal (2004) podaje, że przebieg sprzedaży drewna przy udziale NSF jest następujący: regionalne oddziały NSF negocjują z pojedynczym przedsiębiorstwem lub grupą przedsiębiorstw przemysłu leśnego umowy na dostawy drewna. Cena jest ustalana dla surowca różnych gatunków oraz wymiarów i dodatkowo zmienia się w ciągu roku (np. zimą cena jest inna niż latem). Kolejnym krokiem jest zbiórka informacji na temat planowanego pozyskania surowca przez poszczególnych właścicieli lasów. Pozwala to na zaplanowanie transportu i dystrybucji drewna do różnych tartaków. Istotnym elementem jest fakt, że NSF przygotowuje umowy dla swoich członków, w których określa warunki dostaw, jakość, rodzaj i miąższość drewna. Po tym etapie właściciele lasów decydują, czy przystępują do transakcji na wynegocjowanych warunkach. Jeśli tak, to rozliczenie transakcji następuje poprzez Forest Owners Association (FOA). Pomiary i klasyfikacja drewna okrągłego zwykle wykonywana jest przez wyspecjalizowaną do tego celu organizację o nazwie Norsk Virkesmåling.

Szkocja

Interesujący system sprzedaży surowca jest w Szkocji. Surowiec drzewny jest ważony, sprzedaż jest ryczałtowa lub z określeniem miąższości surowca (tak jak w Polsce). Sprzedaż drewna na wagę, w której istotną rolę odgrywa średnia cena za tonę, jest najbardziej powszechnie stosowanym mechanizmem ustalania cen sprzedaży surowca drzewnego w Szkocji. Przy ustaleniu cen jednostkowych tony surowca strony najczęściej zgadzają się na pozyskanie całego drewna z obszaru sprzedaży. Rozliczenie następuje na podstawie pozyskanej masy drzewnej, niezależnie od rodzaju pozyskanych sortymentów drzewnych.

Odmianą sprzedaży wagowej jest wagowa sprzedaż zmodyfikowana, gdy surowiec jest segregowany, a cena tony surowca jest uzgadniana oddzielnie dla poszczególnych kategorii drewna.

Kolejny system sprzedaży drewna stosowany w Szkocji to tzw. ryczałt. W tego typu sprzedaży sprzedający i kupujący uzgadniają cenę za drewno, które będzie pozyskane z danego obszaru, zdefiniowanego na mapie i zwykle oznaczonego w terenie przez wytyczenie działek za pomocą farby lub taśmy. W trzebieży oznakowane są wszystkie drzewa przeznaczone do usunięcia. W tym przypadku cena ustalana jest za pomocą tzw. pełnej taryfy (full tariff), polegającej na wycenie metra sześciennego surowca. Na podstawie informacji o miąższości pozyskanego drewna i ustalonej ceny jednostkowej ustala się końcową wartość transakcji. Opisane systemy sprzedaży opierają się na sprzedaży drewna na pniu. Mason (2007) twierdzi, że w Szkocji 69% surowca sprzedawanego jest za pomocą tego systemu. Prowadzona jest również sprzedaż drewna po pozyskaniu go i zrywce, a nawet z dostarczeniem surowca do tartaku lub fabryki. W tych formach sprzedaży surowca drzewnego dominującym systemem ustalania ceny jest system wagowy, ale sporadycznie stosowany jest również system płatności za dostarczoną objętość. W Szkocji każdy właściciel lasu decyduje, który system sprzedaży najlepiej odpowiada jego oczekiwaniom.

Szwecja

W Szwecji surowiec drzewny najczęściej sprzedaje się przy udziale stowarzyszenia właścicieli lasów (Virkesmätningsförening – VMF). Stosowane są tu cztery różne systemy sprzedaży drewna okrągłego (Development of Finnish Wood Market 2009). Pierwszy z nich to tzw. stała sprzedaż (rotpost): wszystkie drzewa, które będą pozyskane w danym obszarze, są oznaczone i mierzone w terenie. Ustalana jest cena drewna na pniu. Kupujący odpowiada za pozyskanie, zrywkę i transport surowca. Drugi system to tzw. sprzedaż loco droga wywozowa (leveransvirke): sprzedający i kupujący uzgadniają cenę, przy której posiadacz lasu dokonuje pozyskania i zrywki, a za transport odpowiada kupujący. System ten jest zbliżony do powszechnie stosowanych rozwiązań w Polsce, z tą różnicą, że w Szwecji drewno jest mierzone przez regionalne oddziały VMF. Kolejny system sprzedaży (avverkningsupdrag) jest modyfikacją pierwszego systemu. Polega on na zakupie surowca drzewnego z całej powierzchni przeznaczonej do wycięcia, z tą

różnicą, że pomiaru i klasyfikacji surowca dokonuje się w zakładach produkcyjnych przy udziale VMF.

W drodze uzgodnień przedsprzedażnych kupujący i sprzedający uzgadniają listę cen sortymentów drzewnych w układzie jednostkowym. Kupujący jest odpowiedzialny za pozyskanie, zrywkę i transport surowca, ale koszty z tym związane nabywca odlicza od końcowej płatności. Ostatni system sprzedaży (*leveransrotköp*): polega na dostarczaniu klientowi określonych sortymentów drzewnych. W tym systemie to sprzedawca musi dokonać pozyskania, zrywki i najczęściej transportu surowca do zakładu produkcyjnego, w którym dokonywany jest pomiar przy udziale VMF.

Ogólnie rzecz biorąc, należy stwierdzić, że zasady funkcjonowania szwedzkiego rynku drewna okrągłego oparte są na indywidualnych kontaktach między sprzedawcami i kupującymi. Prywatni posiadacze lasów współpracują ze sobą za pośrednictwem stowarzyszenia właścicieli lasów. Dzięki temu, głównym mechanizmem ustalania cen w Szwecji są cenniki publikowane przez to stowarzyszenie. Ceny zawarte w tych cennikach są traktowane jako ceny minimalne i bardzo często są w praktyce stosowane, w zależności od popytu, sezonu, specjalnych wymogów asortymentowych lub specyficznych uwag kupującego.

Litwa

Odmienny system sprzedaży surowca drzewnego jest stosowany w środkowej i wschodniej Europie. Na Litwie zasady sprzedaży drewna zatwierdzone zostały przez litewskiego ministra środowiska 29 września 2008 roku. W tym kraju sprzedaż nieprzerobionego drewna odbywa się za pośrednictwem przetargów. Aukcje drewna odbywają się raz na kwartał, jednak nie później niż 20 dni przed rozpoczęciem kolejnego kwartału. Data i czas aukcji podawane są do publicznej informacji za pośrednictwem prasy oraz na stronie internetowej Lasów Republiki Litewskiej. Kupujący oferują uczestnictwo w transakcjach w formie pisemnej, faksem lub pocztą elektroniczną. W aukcjach uczestniczyć mogą podmioty gospodarcze zajmujące się przetwarzaniem drewna. Aby wziąć udział w aukcji, trzeba posiadać kopię potwierdzającą prowadzenie spółki lub kopię świadectwa rejestracji podatnika, zaświadczenie o ilości przetworzonego drewna w poprzednim kwartale i potwierdzenie opłaty gwarancyjnej. Opłata gwarancyjna ustalana jest w wysokości 5% wartości początkowej partii drewna. Jeśli jednak nie kupi się surowca na aukcji, opłata ta zostaje zwrócona w terminie 3 dni roboczych po zakończeniu aukcji. Natomiast, jeśli oferent kupuje drewno, opłata ta jest już zaksięgowana na poczet zapłaty za kupiony surowiec. Aukcję wygrywa oferent najwyższej kwoty. Po aukcji podpisywana jest umowa kupna-sprzedaży drewna. Sprzedający jest zobowiązany do dostarczenia kupionego surowca do nabywcy, a nabywca zobowiązany jest do uiszczenia opłaty za drewno w ciągu 3 dni. Przetarg jest ważny w przypadku udziału w nim co najmniej 2 oferentów.

Na Litwie przeważa sprzedaż hurtowa drewna (ok. 90%). Większość surowca zostaje sprzedana na aukcji za pośrednictwem sprzedaży systemów elektronicznych. Sprzedaż detaliczna stanowi około 10% ilości sprzedawanego drewna.

Ukraina

Na Ukrainie sprzedaż regulowana jest obecnie przez dekret nr 42 Państwowego Komitetu Lasowego Gospodarstwa Ukrainy. Ogólne założenie tego dokumentu jest takie, że całe pozyskane drewno powinno być sprzedawane w systemie aukcyjnym. Ewentualne niesprzedane na aukcjach drewno jest sprzedawane przez bezpośrednie kontrakty po cenach nie niższych niż te panujące na aukcjach.

Czechy

W Czechach również stosowany jest system aukcji elektronicznej. W kraju tym od 2007 r. sprzedażą surowca drzewnego zajmuje się spółka Lesy ČR. Surowiec drzewny oferowany jest do sprzedaży na publicznych aukcjach elektronicznych (ELZA). W aukcji może uczestniczyć każdy, kto jest prawidłowo zarejestrowany. W praktyce stosowane są różne rodzaje aukcji, na których oferowana jest szeroka gama sortymentów drzewnych lub surowca sprzedawanego na na pniu.

Polska

W Polsce również obowiązuje elektroniczny, aukcyjny system sprzedaży surowca drzewnego. U schyłku XX w. stopniowo, ale radykalnie, pogarszały się stosunki między PGLLP a przedstawicielami przemysłu drzewnego (Kwiecień 2002). Dlatego rozpoczęto prace nad wdrożeniem w życie nowych zasad sprzedaży drewna. W Lasach Państwowych stworzono portal leśno-drzewny, który stanowił i do dzisiaj stanowi wyodrębnioną bazę danych systemu informatycznego Lasów Państwowych, zawierającą m.in. szereg raptularzy, z łączami pozwalającymi nabywcom surowca drzewnego kontaktować się z tą bazą w celach handlowych. Ponadto, wprowadzono system internetowej sprzedaży drewna „e-drewno”, działający na zasadzie aukcji. Za podstawę sprzedaży drewna przyjęto rokowania internetowe. Nabywcy, którzy z różnych przyczyn zrezygnowaliby z ofertowego trybu zakupu drewna, mogą nabywać surowiec drzewny na warunkach konkurencyjnych, korzystając z wprowadzonej aplikacji „e-drewno” i kupując drewno w trybie licytacyjnym.

Znacznym wpływ na kształt rynku drzewnego w Polsce miało zarządzenie dyrektora generalnego Lasów Państwowych nr 59/52A z 31 października 2007 r., w sprawie ustalenia sposobu sprzedaży drewna przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (wewnętrzny kodeks leśny handlowy). Dotyczyło ono kilku kluczowych kwestii związanych z handlem drewnem, a w szczególności obejmowało takie zagadnienia jak: podstawowe założenia oraz stany faktyczne determinujące zasady handlu drewnem w Lasach Państwowych oraz sposób stosowania tych zasad, funkcjonowanie internetowego portalu leśno-drzewnego, Komisji Leśno-Drzewnej, rynków surowca drzewnego. Określało też podstawowe prawa nabywców stałych oraz warunki inicjowania i rozwoju działalności na rynku drzewnym w Polsce, składania oferty sprzedaży drewna, proce-

dury ustalania nabywców, warunki zbywania drewna w stanach siły wyższej, działalność składnic w zakresie spedycji i wywozu drewna, organizację ochrony mienia skarbu państwa przy sprzedaży drewna.

W 2009 r. została stworzona platforma, na której można kupować drewno – trzecia, obok Portalu Leśno-Drzewnego i systemu aukcyjnego e-drewno.

Surowiec szczególnie cenny sprzedaje się także poza wyżej opisanymi procedurami, na zasadach sprzedaży submisyjnej, organizując aukcje drewna. Dystrybucja drewna prowadzona jest w ściśle określonym miejscu i czasie. Cechy te dowodzą, że rynek drzewny możemy zaliczyć do rynku sformalizowanego (Adamowicz 2012).

Zupełnie inaczej wygląda sprzedaż drewna z lasów prywatnych, zajmujących 18,9% powierzchni lasów w Polsce (Raport o stanie lasów w Polsce 2013). W ich przypadku nie ma żadnych konkretnych reguł sprzedaży surowca drzewnego. Sprzedaż organizowana jest przez właścicieli lasów. Drewno w większości sprzedawane jest do lokalnych firm zajmujących się przerobem drewna lub sprzedawane jest jako opał.

Konkluzje

Na podstawie przeglądu stosowanych systemów sprzedaży surowca drzewnego stwierdzono, że między północną i zachodnią a środkową i wschodnią częścią Europy są istotne różnice. Należy zgodzić się z Ballaunem (2013), że biorąc pod uwagę modele organizacji prawnej leśnictwa w krajach europejskich można stwierdzić, że rozwiązania w tym zakresie są bardzo zróżnicowane. To oczywiste, że w poszczególnych krajach przyjęto różne rozwiązania szczegółowe co do realizacji transakcji sprzedaży surowca drzewnego, ale szereg podobieństw upoważnia do stwierdzenia, że generalnie są stosowane dwa podstawowe systemy sprzedaży. Jednym z nich jest, stosowany w krajach zachodnich i skandynawskich, system polegający na indywidualnych kontaktach kontrahentów ustalających bezpośrednio zasady transakcji w tym zasady finansowe. Drugi system, spotykany w krajach środkowej i wschodniej Europy, na czele z Polską, polega na sformalizowaniu transakcji sprzedaży drewna w postaci aukcji elektronicznej.

Z uwagi na specyfikę leśnictwa i infrastruktury przemysłowej w badanych państwach sytuacja w żadnym z nich nie jest porównywalna wprost do sytuacji polskiej. Odmienność sytuacji gospodarczej nie pozwala na proste zastosowanie analogii. W Polsce PGLLP, posiadając pozycję monopolistyczną, ma zdecydowanie większy wpływ na konkurencję niż ich zagraniczni odpowiednicy. Nie oznacza to bynajmniej, że nie ma możliwości wykorzystania analizy sytuacji w innych krajach przy ocenie sytuacji na rynku polskim. Należy jednak uwzględnić odmienność stanów faktycznych, wynikającą przede wszystkim z realizowanej polityki leśnej danego kraju. Jedno państwo może bowiem pozwalać na to, by jego lasy miały charakter przede wszystkim produkcyjny (tak jest w Finlandii), a drugie chce, żeby inne ich funkcje (rekreacyjne, przyrodnicze, wodochronne, wiatrochronne etc.) były równie ważne i wprowadza gwarantujące to przepisy i mechanizmy, co z kolei ogranicza pozyskanie surowca drzewnego. Tak jest w przypadku większości krajów europejskich, w których w coraz

większym stopniu na rynek drzewny wpływają działania podejmowane w zakresie ochrony środowiska.

Jednym z proekologicznych kierunków wykorzystania lasów jest ich wykorzystanie do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w środowisku. Zakłada się, że działania na rzecz redukcji emisji CO₂ nie muszą oznaczać spadku tempa wzrostu ekonomicznego sektora drzewnego (głównie przemysłu papierniczego i płyt drewnopochodnych). W dłuższej perspektywie efekty podejmowanych w tym zakresie działań mogą pozytywnie wpływać na ich rozwój. Mimo że działania te są bardzo kosztowne, mogą też być siłą wymuszającą innowacyjność technologiczną i poprawę efektywności gospodarowania zasobami naturalnymi i energią. Minimalizowanie negatywnego wpływu na środowisko naturalne i maksymalizowanie nakładów na jego ochronę staje się dodatkowym czynnikiem otoczenia biznesowego firm drzewnych. W Polsce kierunki i zakres podejmowanych działań wyznaczają obszar odpowiedzialności PGLLP wobec społeczności lokalnych, kraju i świata. Presja na ochronę środowiska i związane z tym wyzwania już obecnie determinują, a w perspektywie lat 2030 i 2080 będą w coraz większym stopniu wyznaczać tempo i kierunki rozwoju sektora drzewnego, a to w rezultacie wpłynie na produkcję leśną i systemy dystrybucji surowca. Dostosowanie się do obowiązujących regulacji prawnych stwarza szansę dynamicznej ekspansji zarówno pojedynczych przedsiębiorstw, jak i całej branży drzewnej. Ocenie rynku podlega coraz częściej nie tylko wynik ekonomiczny, ale również działalność ekologiczna. Konkurencyjność firm drzewnych na rynku lokalnym, krajowym czy globalnym zależy, w coraz większym stopniu, od zdolności dostarczenia odpowiednio szybko zindywidualizowanej oferty (podaży) materiałów, wyrobów i usług pożądanego jakości, przy czym integralną częścią tej jakości jest ocena ich wartości „środowiskowych” (Hałuzo i Musiał 2004). W gospodarce leśnej, w pierwszym ogniwie łańcucha marketingowego wyrobów z drewna, wartość ta jest wyraźnie eksponowana. Wynika to nie tylko z powszechnej certyfikacji lasów polskich. Na podstawie uzyskanych wyników badań (Adamowicz 2012) stwierdzono, że w realizowanych procesach gospodarki leśnej udało się pogodzić cele środowiskowe i częściowo gospodarcze. Świadczyć o tym może stopniowe powiększanie zasobów leśnych i powierzchni leśnej i jednoczesny wzrost pozyskania drewna. W ostatnich latach żądania przemysłu drzewnego nie były jednak zaspokajane w pełni i przedstawiciele tej branży zgłaszali potrzebę jeszcze większego użytkowania rębnych zasobów leśnych, wskazując na niedobór surowca drzewnego na rynku i zbyt wysokie ceny na drewno.

Obecnie, kluczowym zadaniem dla gospodarki leśnej jest opracowanie takiej metody regulacji zasobów drzewnych i systemów ich dystrybucji, która zapewni stabilność gospodarki leśnej i zaspokoi rosnące potrzeby przemysłu drzewnego i ludności na drewno z jednoczesnym utrzymaniem i rozwijaniem wielofunkcyjności lasu. W długoterminowej strategii leśnej należy uwzględnić monitoring zmian rynków wtórnych drewna, którego obecnie nie ma. Wielkość pozyskania drewna ustalana jest z uwzględnieniem czynników biologicznych drzewostanów. W rezultacie ustalone etaty użytkowania lasów gwarantują trwałość gospodarowania lasami (Adamowicz 2012). Z uwagi na zmiany koniunktury konieczna jest weryfikacja zasad ustalania rocznych etatów użytkowania lasu. Wobec zmian zachodzących na krajowych i zagranicznych rynkach wyrobów

drzewnych i drewnopochodnych ustalanie rocznych etatów użytkowania jako 1/10 etatu dziesięcioletniego jest – w opinii autora – wygodne, ale błędne. System pozyskania i sprzedaży surowca drzewnego powinien opierać się na zmianach, jakie zachodzą na pierwotnym i wtórnym rynku drzewnym w dłuższym okresie. Opinię tę podziela Pigan (2011), twierdząc, że należy zachować elastyczność w zakresie podaży drewna w danym roku nie tylko na etapie planowania, ale również w ciągu roku, dopuszczając możliwości zmiany jej rozmiaru, w zależności od zaplanowanych cięć, faktycznych potrzeb drzewostanowych i innych, zaistniałych, lecz trudnych do przewidzenia zdarzeń oraz w zależności od sytuacji na rynku drzewnym.

W tym kontekście za słuszne należy uznać postulaty przedstawicieli przemysłu drzewnego dotyczące długookresowych umów na dostawy surowca drzewnego. Zwłaszcza że, jak podaje Poznański (2011), w najbliższym dziesięcioleciu możliwości użytkowania lasu w Polsce poważnie wzrosną. Dodatkowo, jak twierdzi Szramka (2011), znajdujemy się obecnie w końcowym okresie koniunktury na rynku drewna, więc należy się spodziewać załamania rynku drzewnego. Wprawdzie, według prognozy Mantau (2011), do 2030 r. produkcja drewna w lasach UE-27 wzrośnie do poziomu 1110 mln m³, to jednak zapotrzebowanie na drewno wzrośnie do 1372 mln m³, a przy silnym uzależnieniu przemysłu od rynków lokalnych możliwe będą okresowe załamania koniunktury w poszczególnych państwach. Biorąc pod uwagę zmienność koniunktury i pogłębiający się kryzys gospodarczy na świecie, rodzi się pytanie, jaka będzie przyszłość leśnictwa w sytuacji, w której dekonunktura gospodarcza pokryje się z okresem kulminacji dojrzałości rębnej drzewostanów w Polsce? Pewną alternatywą byłoby stworzenie wspólnotowego rynku drewna okrągłego działającego na zasadach giełdy towarowej i to nie w ujęciu krajowym, ale międzynarodowym!

Analizy pokazują, że organy ochrony konkurencji z innych państw w dużo większym stopniu dostrzegają konieczność stabilizacji podaży drewna dla przemysłu drzewnego i budowania stabilnego popytu na drewno (Ballaun 2013).

Uczestnicy tego rynku muszą dostosować się zarówno do handlowych przepisów prawnych, jak i do wielu dodatkowych regulaminów oraz reguł wypracowanych i obowiązujących na danym rynku. Poza takimi metodami sprzedaży jak przetarg i aukcja, do rynku sformalizowanego zaliczamy także giełdę towarową. Ta forma sprzedaży jest najbardziej sformalizowana. Obraca się na niej towarami masowymi i ujednoliconymi. Obrót następuje na zasadach publicznego dostępu do ofert „in natura” i zgodnie z określonymi regulami. Ceny kształtują się na podstawie aktualnego popytu i podaży towaru oraz systemów rozliczenia transakcji. Giełda jest więc rynkiem abstrakcyjnym, na którym następuje wymiana oparta na zasadach kupna i sprzedaży, a ceny towarów regulowane są przez przeciwstawne działające mechanizmy popytu i podaży.

Działalność giełdy towarowej nie powinna ograniczać się wyłącznie do handlu krajowego, ale powinna obejmować również handel międzynarodowy. Giełda stwarza warunki nieograniczonego dostępu kontrahentów do ofert, jednocześnie przyczyniając się do odkrycia rzeczywistej ceny równowagi rynkowej, która niejednokrotnie ma wpływ na ustalenie ceny danego towaru w obrocie pozagiełdowym. Należy podkreślić, że giełda towarowa umożliwia funkcjonowanie rynku wolnego zarówno dla kupujących, jak i sprzedających, ale nie ustala cen rynkowych danego produktu.

Infrastruktura techniczna giełdy musi być dostosowana do specyfiki zawieranych transakcji. Podstawowym zadaniem każdej giełdy jest zapewnienie warunków dla kontrahentów do swobodnie i bezpiecznie przebiegającej transakcji.

Handel na tradycyjnie funkcjonujących giełdach odbywa się na „parkiecie”, przy zachowaniu zasady „open outcry” (Jerzak 1997).

Obecnie w Polsce nie istnieje leśna giełda towarowa. Zmiana realiów gospodarczych i powszechna globalizacja procesów rynkowych skłaniają do rozważań na temat utworzenia takiej formy sprzedaży surowca drzewnego.

Założenia polskiej leśnej giełdy towarowej powinny opierać się na doświadczeniach funkcjonujących już towarowych giełd rolniczych. Wszyscy klienci, którzy zamierzaliby przeprowadzić transakcje za pośrednictwem giełdy i nie nawiązali jeszcze współpracy z biurem maklerskim, obsługiwani byłiby przez giełdowe biuro przyjmowania zleceń. Biuro to podaje do publicznej wiadomości informację o złożonej ofercie.

Jeśli oferta nie zostanie podjęta przez biuro maklerskie, w ciągu dwóch dni giełdowych, oferent musi zdecydować o dalszych losach tej oferty. W razie podjęcia oferty przez określonego maklera następuje jej autoryzacja, a makler staje się przedstawicielem oferenta i reprezentuje go do momentu zawarcia transakcji. Po zawarciu transakcji makler zobowiązany jest niezwłocznie zgłosić ten fakt do giełdowego biura rozliczeniowego, podając wielkość i wartość kontraktu oraz wartość pobranej prowizji. Informacje te dostarczają wiadomości na temat kształtowania się podaży, popytu i o aktualnej cenie giełdowej danego towaru, co w rezultacie przyczynia się do aktualizacji notowań giełdowych.

Na podstawie przeglądu zasad sprzedaży surowca drzewnego stosowanych przez PGLLP stwierdzić należy, iż zasady te zmieniały się w kierunku stopniowego powiększania swobodnego dostępu kontrahentów do rynku drzewnego. Biorąc pod uwagę proces pogłębiającej się globalizacji i liberalizacji wymiany kapitału i towarów w obrębie Unii Europejskiej, należy spodziewać się dalszych zmian zasad sprzedaży drewna. W opinii autora, kontrowersje dotyczące likwidowania przywilejów niektórych uczestników rynku wynikają nie tyle z konstrukcji zarządzeń dotyczących zasad sprzedaży drewna, co z braku dostatecznej ilości surowca drzewnego. Sama idea liberalizacji zasad sprzedaży drewna jest słuszna. Należy jednak poszukiwać możliwości intensyfikacji użytkowania lasów. Mając na uwadze konieczność utrzymania dotychczasowej różnorodności biologicznej ekosystemów leśnych, w proces poszukiwania możliwości zwiększenia rozmiaru użytkowania lasów należy włączyć zarówno przedstawicieli nauki, jak i kontrahentów tworzących obecny rynek drzewny.

Literatura

- Adamowicz K. 2012. Ocena zmian gospodarki leśnej prowadzonej przez państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w handlu drewnem w Polsce. Wyd. UP, Poznań.
- Allgemeinen Verkaufs und Zahlungsbedingungen (AVZ) 2014.
- Appendix in Final Report of investigation of Roundwood trade by Ministry of Employment and Economy, composed by Pöyry Forest Industry Consulting Forests in Norway. 2010 Nordic Family Forestry. The website for The Nordic Forest Owners.

- Ballaun A. 2013. Nowe zasady sprzedaży drewna w otoczeniu i porównaniu wybranych krajów europejskich. Mat. Konf. KOOPDREW 2013, Poznań, 28.11.2013 r.
- Development of Finnish Wood Market – International Benchmark. Wood Markets in Sweden, Germany, Austria and France. 2009.
- Forest Condition Monitoring in Finland – National report 2010. Metinfo.
- Grzywacz A. 2001. Podstawy prawne trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Roczn. AR 39, Leśnictwo: 93–107.
- Hałuzo M., Musiał R. 2004. Ocena zasobów i potencjalnych możliwości pozyskania surowców dla energetyki odnawialnej w województwie pomorskim. Biuro Planowania Przestrzennego, Słupsk.
- Jerzak M. 1997. Instytucje handlu hurtowego na rynku rolnym, w: „Marketing w agrobiznesie”. Materiały dla studentów Akademii Rolniczych, FAPA, Warszawa: 47–120.
- Kłoczek A. 1995. Zarządzanie wielofunkcyjnym gospodarstwem leśnym. Prace IBL. Ser. A. 789: 131–156.
- Kłoczek A., Rutkowski B. 1986. Optymalizacja regulacji użytkowania rębnych drzewostanów. PWRiL, Warszawa.
- Kwiecień E. 2002. Leśny bilans i co dalej? Las Polski 2: 32–34.
- Lückge A. 2014. Roundwood sales systems in Germany.
- Malinen J., Berg V., Kilpeläinen H. 2010. Round wood pricing mechanisms and their performance in Scots pine round wood markets Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 174.
- Mantau U. 2011. Wood Resource Balance – a total resource assessment methodology. UH, Hamburg.
- Mason W. 2007. Silviculture of Scottish forests at a time of change. Journal of Sustainable Forestry, 24, 1.
- Melkas T. 2009. Kuormainvaakamittaus uudistuu. Metsäteho Tuloskalvosarja 11.
- Pigan M. 2011. Kamienie węgielne strategii PGL lasy Państwowe, w: Strategia rozwoju lasów i leśnictwa w Polsce do roku 2030. Red. A. Sawicki, J. Szewczykiewicz, G. Szujeczka. IBL, Warszawa: 29–42.
- Piekutin J., Parzych S. 2007. Gospodarstwo leśne w kontekście ekonomicznym – rys historyczny i stan obecny Sylwan 4: 64 – 72.
- Płotkowski L. 2007. Ekonomiczny wymiar różnorodności biologicznej w lasach. Mat. z wykładu. Kat. Urządzenia Lasu Geomatyki i Ekonomiki Leśnictwa SGGW.
- Poznański S. 2011. Prognoza użytkowania Lasów Państwowych na okres 2011–2020. Sylwan 12: 827–834.
- Raport o stanie lasów w Polsce 2013.
- Sandler J. 2001. Holz richtig ausgeformt – höherer Erlös. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft. Pölsen
- State of Europe's Forests 2007.
- Stordal S. 2004. Efficient timber pricing and purchasing behavior in forest owners associations. Journal of Forest Economics 10 (2004) 135–147.
- Strykowski W. 2002. Systemy cen drewna i materiałów drzewnych w Polsce i w wybranych krajach europejskich Poznań, Wydawnictwo Akademii Rolniczej.
- Szramka H. 2011. Rozwój dodatkowych kierunków produkcji gospodarstwa leśnego. W: Współczesne problemy ekonomiki leśnictwa. Red. D. Lotz. IBL, Puszczykowo: 332–353.
- Zajac S., Lotz D., Młynarski W. 2009. Wybrane cechy gospodarki leśnej w Polsce na tle krajów europejskich. Leśne Prace Badawcze, 2009, 4: 411–418.

Wybrane problemy integracji w sektorze leśno-drzewnym

dr hab. Władysław STRYKOWSKI, prof. ITD

Instytut Technologii Drewna, Poznań

Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie krótkiej syntezy niektórych problemów dotyczących integracji sektora leśno-drzewnego w Polsce w warunkach dużych ograniczeń systemowych, szczególnie dotyczących Lasów Państwowych, i liczącego się udziału kapitału obcego w przemyśлах opartych na drewnie. Pod pojęciem „integracji” kryje się ciągle wiele niejasności powstałych szczególnie po zmianach systemu społeczno-gospodarczego. Prowadzą one do pytania – „jeżeli nie integracja, to co?”.

Przemysły oparte na drewnie i Lasy Państwowe współpracują w Polsce ze sobą w warunkach braku formalnych bezpośrednich związków organizacyjno-administracyjnych. Podmioty te mają różne cele działania. Dla przemysłu celem jest maksymalizacja zysku w krótkich okresach czasu, natomiast dla Lasów Państwowych pozyskiwanie surowca drzewnego stanowi jeden z kilku celów działalności. Z tego faktu wynika, że współpraca organizacyjno-ekonomiczna między tymi działami, ze względu na odmienny charakter realizowanych zadań, jest utrudniona, co potwierdza praktyka. Jednakże wieloletnie doświadczenia państw gospodarczo rozwiniętych o silnym sektorze leśno-drzewnym (Skandynawia, Niemcy, Austria, Francja) wykazują, że integracja bądź ścisła współpraca leśnictwa z przemysłem przy zachowaniu obopólnych korzyści jest w interesie zarówno leśnictwa, jak i przemysłów opartych na drewnie. Ze strony lasów w tej współpracy oczekuje się stabilnej, ekwiwalentnej polityki surowcowej w odniesieniu do drewna, a od przemysłu – przestrzegania wspólnie ustalonych warunków współpracy, nie naruszającej interesów partnerów. W porozumieniach przyjmuje się założenie, że powinny one przyczynić się do optymalizacji sektora leśno-drzewnego jako całości.

Wraz ze zmianą systemu społeczno-gospodarczego w Polsce przyjęto, że istnieje w gospodarce leśno-drzewnej potrzeba:

- tworzenia nowoczesnych efektywnych form współpracy państwowego leśnictwa z prywatyzowanym przemysłem opartym na drewnie,
- doskonalenia istniejących i budowa nowych instrumentów i instytucji wspierających współdziałanie i współpracę poszczególnych partnerów w sektorze leśno-drzewnym.

Jak wykazuje 25-letnie doświadczenie gospodarowania w nowym systemie ekonomiczno-społecznym problem współpracy państwowego leśnictwa i sprywatyzowanego przemysłu opartego na drewnie nie uległ znacznieszym zmianom. W czasie tym głównym problemem, na którym koncentrował się przemysł i Lasy Państwowe, nie licząc kilku kwestii technicznych (norm wielkość etatu pozyskania), były ceny surowca drzewnego, główny parametr decydujący o poziomie rentowności Lasów Państwowych i sprywatyzowanego, ze znacznym udziałem kapitału zagranicznego, przemysłu opartego na drewnie.

Wypada przypomnieć, że na początku transformacji systemowej, w trakcie dyskusji w Instytucie Badawczym Leśnictwa, określono podstawowe wytyczne do zasad współdziałania państwowego leśnictwa z firmami przemysłu przerobu drewna (Strykowski, Zajac 1990). Zasady te po ich aktualizacji mogą stanowić materiał wyjściowy do dyskusji o niezbędnych zmianach w zakresie relacji 'Lasy Państwowe – przemysły oparte na drewnie'.

Pojęcie integracji

Integracja wg szerokiej definicji – to „łączenie się dwóch lub więcej podmiotów gospodarczych w większą całość”. Według „Wielkiego słownika wyrazów bliskoznacznych” pod red. Mirosława Bańko (Warszawa, PWN, 2008, s. 235) integracja znaczy połączenie. Rozwijając to, przyjmuje się, że oznacza scalenie wielu elementów w jedną całość, która nie stanowi sumy tych elementów, ale charakteryzuje się synergią¹.

W różnych dziedzinach pojęciu integracja przypisuje się różne znaczenie. I tak w prakseologii integracja oznacza „scalanie czynności składowych w całość oraz utrzymanie tak utworzonych całości (Pszczołowski 1978)². Z kolei przez integrację gospodarczą rozumie się różne formy strukturalnego zgrupowania jednostek gospodarczych w większe organizmy, zarówno działające na poziomie branż, gałęzi i działów gospodarki narodowej, jak i zgrupowania o szerszym zasięgu (integracja europejska).

Jak wynika z powyższego, pojęcie integracja jest wieloznaczne, w zależności od kontekstu, w jakim jest użyte.

Ze względu na cel opracowania w jego dalszej części będziemy używać pojęć: integracja ekonomiczna, integracja ekonomiczno-organizacyjna, integracja organizacyjna. Integracja może być dobrowolna bądź przymusowa, funkcjonalna (nieformalna) lub instytucjonalna (formalna).

Integracja ekonomiczna – to wszelkie formy współdziałania przedsiębiorstw oparte na stosunkach rynkowych z uwzględnieniem uwarunkowań cywilnoprawnych.

¹ Można wyróżnić pięć źródeł synerгии: ograniczanie kosztów, powiększanie przychodów, ulepszanie procesów, inżynierię finansową i korzyści podatkowe. Wartość synerгии z każdego z tych źródeł zależy od umiejętności i otoczenia, w jakim działa przejmujący łączące się organizacje. Zob. Eccles R.G., L. Kerstan, J.T. Wilson. 2006. Jak nie przepłacić za przejmowaną firmę. w: Fuzje i przejęcia. Gliwice, Helion, s. 61–68.

² Por. Pszczołowski T. 1978. Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji. Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, s. 86; Kotarbiński T. 1973. Traktat o dobrej robocie. Wrocław – Kraków – Warszawa – Gdańsk, s. 202.

Integracja ekonomiczno-organizacyjna – to tworzenie nowego wyodrębnionego przedsiębiorstwa, będącego wspólną własnością wspólników. Jednakże w tym rodzaju integracji nie ma potrzeby podporządkowania się jednemu kierownictwu. Wspólnicy działają oddzielnie – określone zobowiązania przejmują na zasadzie stosunków cywilnoprawnych. W rzeczywistości jest to przedsięwzięcie ekonomiczne.

Integracja organizacyjna. Są to różne formy integracji ujęte w ramy organizacyjne. Ramy te stanowią instytucje, które ustalają cele działalności, dokonują rozliczeń, rozwiązują powstające konflikty. W działalności firm zintegrowanych ta forma integracji jest stosunkowo najtrwalsza i najsilniejsza ekonomicznie.

Inny równoległy podział firm to integracja pozioma (horyzontalna) lub integracja pionowa (wertykalna).

Integracja pozioma (horyzontalna) to łączenie firm wytwarzających podobne produkty (często jednej branży). W tej formie integracji mogą grupować się tartaki, fabryki mebli, wytwórnie palet itp.

Celem tej formy integracji jest sprzedawanie danego produktu na maksymalnie dużej liczbie rynków. W praktyce integracja horyzontalna ma miejsce częściej w marketingu niż w produkcji. Może być realizowana poprzez wewnętrzne bądź zewnętrzne ekspansje dotyczące fuzji i przejęć firm działających w tych samych branżach, oferujących zbliżone produkty (fabryki mebli, wytwórnie płyt, fabryki papieru).

Zaletą integracji poziomej jest:

- możliwość osiągnięcia korzyści skali produkcji, wynikającej z wysokiej sprzedaży produkowanych wyrobów;
- synergii w wyniku wykorzystywania wspólnych surowców (drewno, kleje itp.);
- zwiększenie własnej siły jako partnera handlowego w zakupach materiałów i sprzedaży produkowanych wyrobów;
- wykorzystanie marki produkowanych wyrobów (meble).

Do wad tego typu integracji należy:

- możliwość spadku zaufania klientów przy nadmiernym wzroście rynku;
- konieczność przeprowadzania badań popytu przed podjęciem decyzji integracyjnych.

Integracja pionowa³ jest to sposób organizacji działalności przedsiębiorstwa polegający na połączeniu technologicznie odrębnych faz produkcji, dystrybucji, sprzedaży lub innych procesów gospodarczych w ramach jednego przedsiębiorstwa⁴ albo na włączeniu do działalności przedsiębiorstwa procesów i funkcji, które dotychczas były realizowane przez dostawców lub odbiorców, albo na łączeniu firm o zróżnicowanej produkcji z różnych branż, realizujących obróbki tego samego surowca (często integracja firm produkcji wyrobów drzewnych).

³ W czasopiśmiennictwie fachowym i w praktyce zarządzania wyróżnia się trzy rodzaje integracji pionowej, a mianowicie: integracja odwrotna, integracja przednia, integracja zrównoważona. Zob.: Joseph R. Conlin. 2007. *The American Past: A Survey American History*. Vertical Integration, Belmont, CA, s. 457; R. Clarke. 1990. *Industrial Economics*, Basil, Black Well, s. 172–193.

⁴ Zob. *Leksykon Zarządzania*. 2004. Warszawa, Delfin, s. 170.

Zaletą tego typu integracji jest:

- możliwość osiągnięcia wyższej wydajności pracy w połączonych firmach niż w niepołączonych;
- wzrost potencjału produkcyjnego;
- redukcja kosztów transakcyjnych;
- wzrost bezpieczeństwa zaopatrzenia;
- pozytywny wpływ na utrzymanie tajemnicy dotyczącej produkcji;
- możliwość lepszego wykorzystania posiadanego majątku.

Do wad należą:

- duże koszty stałe i mała elastyczność zmian produkcji;
- nierozszerzanie się asortymentu produkcji pomimo wzrostu potencjału produkcyjnego.

Integracja kapitałowa

Integracja kapitałowa (Podstawka 2012) odbywa się w ramach integracji ekonomiczno-organizacyjnej. Gdy jedną z form jest spółka, mogą mieć miejsce następujące sposoby integracji:

- przejęcia (wcielenia): firma mająca silniejszą pozycję finansową dokonuje zakupu, a również kontroli akcji;
- połączenia (fuzja): stanowi równoprawne połączenie dwóch bądź większej liczby organizacji w zależności od potrzeb; w efekcie powstaje nowa firma;
- podjęcie wspólnego przedsięwzięcia: powstanie nowej organizacji (spółka) producenta i jego pośrednika handlowego do prowadzenia wspólnego obrotu produktami danego producenta.

Od wielu lat istnieje wiele dowodów na to, że przejęcia i połączenia w większości przypadków nie przynoszą firmom korzyści. Głównym powodem jest to, że zarządzający przepłacają za kupowane firmy (nie w całkowitej kwocie transakcji, ale zawyżając wartość, jaką nabywana firma ma dla przejmującego). Więcej na ten temat można znaleźć w monografii „Fuzje i przejęcia” (2006).

Procesy integracyjne w polskim sektorze leśno-drzewnym miały miejsce już po zakończeniu I wojny światowej. II wojna światowa przerwała ten pozytywny proces tworzenia efektywnej współpracy leśnictwa i przemysłu drzewnego.

Po wojnie wznowiono działania zmierzające do zintegrowania systemu leśno-drzewnego. W wyniku szeregu przedsięwzięć w 1956 roku podjęto decyzję polityczną o powołaniu systemu leśno-drzewnego w formie Ministerstwa Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego Dz.U. nr 30, poz. 139 z 27.VII. Włączając w ten kompleks Ministerstwo Leśnictwa oraz Ministerstwo Przemysłu Drzewnego i Papierniczego, zespolono państwową gospodarkę leśną i przedsiębiorstwa przetwarzające surowiec drzewny⁵. Integracja ta

⁵ Połączenie to było poprzedzone wieloma przedsięwzięciami organizacyjno-politycznymi, które w wyczerpujący sposób przedstawił Broda J. 2006. Rozwój organizacyjny i ustawodawstwo dotyczące lasów państwowych i przemysłu

miała na celu między innymi powstrzymanie rosnącego z roku na rok pozyskiwania drewna w warunkach niedoboru surowca.

Szukając lepszych form organizacji, które sprzyjałyby rozwojowi leśnictwa i przemysłu drzewno-papierniczego, w lipcu 1956 roku zdecydowano się na stworzenie systemu organizacyjnie zintegrowanego. Tymczasem nastąpił ważny krok w kierunku ostatecznego zespolenia państwowego gospodarstwa leśnego i przedsiębiorstw opartych na przerobie surowca drzewnego. W następnych latach miały miejsce jedynie niewielkie zmiany organizacyjne (Paschalis 2003)⁶. Według oceny ministra resortowego (Kozłowski 1985) przeprowadzone reorganizacje doprowadziły do powstania rozwiniętego kompleksu gospodarczego, obejmującego leśnictwo i przemysł bezpośrednio z nim związane. Na podstawie uzyskiwanych wyników uznano te struktury, w postaci kompleksu leśno-drzewnego, za najbardziej racjonalne w gospodarce w tym czasie. Zintegrowane wówczas leśnictwo z przemysłem drzewnym nazywano „polskim modelem leśnictwa i przemysłu drzewnego” (Klimek 1992).

Kompleks leśno-drzewny zatrudniał 2,9% zatrudnionych ogółem w uspołecznionej gospodarce i uczestniczył w 9,4% tworzenia dochodu narodowego, wytwarzał całą krajową produkcję celulozy, sklejk, płyt pilśniowych i wiórowych oraz zapalek, 99,7% produkcji papieru, 95% tektury, 80% tarcicy, 68% mebli (Broda 2006).

W ostatniej fazie działalności kompleksu przedsiębiorstwa były, jak na warunki gospodarki planowej, samodzielnymi i samofinansującymi się jednostkami gospodarczymi, a minister leśnictwa i przemysłu drzewnego wypełniał w gospodarce podwójne zadania. Był naczelnym organem władzy państwowej, który w wybranych dziedzinach posiadał uprawnienia i wykonywał obowiązki wynikające z ustaw wobec wszystkich obywateli oraz instytucji na terenie całego kraju. Musiał jednak uwzględniać bezwzględną konieczność szczególnej ochrony – ze strony państwa – lasów jako podstawowego składnika naturalnego i źródła odnawialnych zasobów.

Praktyka wykazała, że integracja leśnictwa i przemysłów przerobu drewna na szczeblu centralnym nie zapewniała w pełni racjonalnego wykorzystania surowców i materiałów drzewnych ani uzyskiwania efektywności produkcji. Nieodzowne było, według niektórych decydentów, aby integracja pojawiła się na niższych szczeblach zarządzania, w systemie planowego skoordynowanego rozwoju i elastycznego operatywnego współdziałania jednostek kompleksu. Zwrócono uwagę, że ówczesny stan nie spełniał warunków umożliwiających szybkie powiększanie efektywności gospodarki surowcowej i materiałowej, które napotykały również ograniczenia i bariery transportowe. Dotyczyło to głównie przemysłu drzewnego. W tym czasie (koniec lat osiemdziesiątych) miały miejsce pozytywne procesy integracyjne w obrębie poszczególnych okręgowych zarządów Lasów Państwowych i niektórych zakładów przemysłu drzewnego. Takie modelowe procesy miały miejsce w regionie szczecińskim, gdzie głównym źródłem sukcesu była wysoce kompetentna kadra zarządzająca, zarówno leśników, jak

drzewnego. w: Z dziejów Lasów Państwowych i Leśnictwa Polskiego 1924–2004. Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów państwowych.

⁶ Więcej na ten temat w: Paschalis P. 2006. Współpraca Lasów Państwowych z przemysłem drzewnym. w: Z dziejów Lasów Państwowych i Leśnictwa Polskiego 1924–2004. Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, s. 283–311.

i drzewiarzy. Na przykład w ramy ówczesnego systemu najlepiej ujęto problem w Okręgowym Zarządzie Lasów Państwowych w Szczecinie, gdzie umowa ze Szczecińskim Przedsiębiorstwem Przemysłu Drzewnego umożliwiała nie tylko lepsze wykorzystanie drewna, ale również ułatwiała realizację innych przedsięwzięć obydwu partnerom.

Powołanie sektora leśno-drzewnego było znacznym osiągnięciem dotyczącym gospodarki drewnem w Polsce w tym czasie. Jednakże już ocena tego faktu przedstawiona jest w różnych konotacjach, w zależności zarówno od opcji politycznych, jak i rzeczywistej znajomości rzeczy⁷.

Późniejsze powołanie zjednoczeń: przemysłu tartaczego i wyrobów drzewnych, przemysłu płyt, sklejek i zapalek, przemysłu meblarskiego oraz przemysłu celulozowo-papierniczego doprowadziło do ugruntowania integracji poziomej, co zakłóciło pionowy model integracji między lasami a przemysłami przetwarzającymi drewno i jednocześnie przyczyniło się do znacznej autonomizacji branż i rozluźniania wspólnoty interesów między lasami a zakładami opartymi na drewnie.

Znamienna jest wypowiedź Sikory (1986) dotycząca współpracy w zakresie produkcji drewna tartaczego, twierdzącego, że wartość pracy leśników realizuje się poprzez wyniki pracy tartaczników i wyraża się ceną i rentownością produkcji tarcicy. Z tego wynika, że jest to rachunek ciągniony w interesie optymalizacji wykorzystania drewna.

Warto przypomnieć rozwiązania, które zostały wprowadzone w ramach współpracy między leśnictwem a przerobem drzewnym, obejmujące elementy integracji pionowej. Prowadziły one do uzyskania korzyści zarówno dla lasów, jak i dla tartaków w wyniku:

- uproszczenia zasad klasyfikacji rozpatrywania reklamacji i przekazywania drewna,
- wyprzedzającego informowania o dostarczonym do zakładów drzewnych surowcu, jego ilości i jakości,
- racjonalizowania wywozu drewna,
- uwzględniania kolejności remontów poszczególnych zakładów pracy,
- ustalania potrzeb i harmonogramów remontów dróg wewnętrznych i placów surowca oraz instalowania urządzeń do rozładunku drewna,
- niedopuszczania do deprecjacji surowca drzewnego i rozwoju szkodników owadzych drewna, przez właściwą rotację drewna i kształtowanie zapasów na poziomie optymalnym (Klimek 1992).

Uzyskano też znaczne zmniejszenie pracochłonności prac wykonywanych w lesie i zakładach drzewnych przez pracowników o wysokich kwalifikacjach, dzięki całkowitemu odciążeniu ich od niezwykle absorbujących prac przy opracowywaniu podstawowych dokumentów źródłowych.

Wydawało się, że rozwiązania szczecińskie uzyskają trwałą formę instytucjonalną (np. spółki), możliwą do wykorzystania w różnych regionach kraju. Jednak z różnych względów nie zostały one wdrożone.

Dążąc do obiektywnej oceny zjawisk gospodarczych z okresu integracji leśnictwa i przemysłów przerobu drewna na szczeblu centralnym, należy stwierdzić, że wystę-

⁷ Większość leśników negatywnie ocenia okres integracji na szczeblu centralnym sektora leśno-drzewnego, chociaż jak wynika z praktyki, przypisywane przemysłowi szkody, które zostały wyrządzone lasom w tym okresie, są znacznie wyolbrzymione. Z kolei prominentny działacz w tamtych czasach A. Szczerba w opracowaniu zespołowym „Lasy Państwowe w Polsce w latach 1944–1990” okres ten stara się ocenić obiektywnie.

powwały również pewne nieprawidłowości na tym szczeblu, takie jak: preferencje ekonomiczne dla przemysłów przerobu drewna (np. specjalne normy na surowce drzewne, zaniżanie cen surowca), praca tartaków na jedną zmianę przy nadmiarze surowca i inne.

Obiektywna ocena funkcjonowania kompleksu leśno-drzewnego w latach 1956–1985 jest trudna. Jednakże oprócz krytyki, z jaką spotyka się to rozwiązanie w różnych środowiskach, najczęściej leśników, należy dostrzec również jego pozytywne strony, którymi było:

- kompleksowe zagospodarowanie drewna, łącznie z coraz większą częścią odpadów,
- zbudowanie w tym czasie przemysłu płyt pilśniowych i wiórowych, a także znaczne rozbudowanie potencjału przemysłu meblarskiego,
- powstanie wielu inwestycji związanych z produkcją materiałów drewnopochodnych, wykorzystujących zarówno drewno niższych klas jakości, jak i drewno odpadowe (płyty pilśniowe, wiórowe),
- utrzymanie lasów w długim okresie w relatywnie dobrym stanie,
- powstanie pierwszych, chociaż nie kompleksowych, kombinatów w tej części Europy (Hajnówka, Biadki, Sławno i inne).

Warto zwrócić uwagę, iż stworzenie kompleksu leśno-drzewnego w takim zakresie, całościowe, było pierwszym w krajach środkowo-wschodniej Europy. Stąd też wydaje się mało przekonujące twierdzenie, że kierownictwo resortu nie stworzyło mechanizmów intensyfikujących działania tego kompleksu. Po prostu nie było obiektywnych warunków ekonomicznych do powstania takich mechanizmów w gospodarce nakazowo-rozdziałowej, gdy brak było rzeczywistego rachunku ekonomicznego i obiektywnych parametrów oceny gospodarowania. Mechanizmy takie powstały dopiero po 1989 roku, po wdrożeniu w kraju gospodarki rynkowej.

W tym miejscu warto zacytować profesora A. Szujeckiego, który w 1999 roku w opracowaniu dla Senatu napisał: „Przez dziesięciolecia panowała w Polsce opinia o bezwzględnej zasadności integracji funkcjonalnej i organizacyjnej leśnictwa z przemysłem drzewnym. Bieg wydarzeń spowodował, że ta właśnie koncepcja, a ściślej mówiąc jej realizacja, z jednej strony stała się przedmiotem najostrzejszej krytyki przez przedstawicieli praktyki leśnej, z drugiej pozostała w warunkach gospodarki planowej całkowicie obojętna dla przemysłu drzewnego. Dezintegracja kompleksu leśno-drzewnego rozpoczęta w 1985 roku rozwiązaniem MLiPD, przypieczętowana ostatecznie w 1989 roku umieszczeniem leśnictwa w MOŚZNiL, stała się porażką przede wszystkim tartacznictwa, a w dalszej kolejności innych działów przemysłu drzewnego, a perspektywicznie może zagrozić samemu leśnictwu”.

Brak bezpośrednich związków przemysłu pierwsiastkowej obróbki drewna z jednej strony z lasami, a z drugiej – z innymi działami przerobu drewna, utrudniał kompleksowe i racjonalne użytkowanie surowców drzewnych. Stąd należy ocenić jako zasadne dążenia do powiązania drzewnictwa z leśnictwem.

Ówczesne związki między gospodarstwem leśnym jako producentem i dostawcą drewna a przemysłami przetwarzającymi i użytkownikami drewna ograniczały się w dużym stopniu do transakcji kupna i sprzedaży. Chociaż związki te mogłyby pogłębiać się wieloma drogami, m.in. w wyniku kooperacji polegającej na dostarczaniu przez

poszczególnych kontrahentów odpowiednich sortymentów lub elementów w ustalonych okresach czasu (Kamiński, Fabiszewski 1976)⁸.

W celu pełnego zużytkowania wyprodukowanej masy drzewnej i osiągnięcia efektów oczekiwanych przez wszystkie ogniwa gospodarki leśno-drzewnej wskazane było zintegrowanie pionowe między tymi ogniwami łańcucha leśno-drzewnego.

Problem ten był przedmiotem w polskim sektorze leśno-drzewnym licznych badań, wielu opracowań publikowanych i niepublikowanych oraz ważnych sympozjów i konferencji naukowo-technicznych, a także wielu narad specjalistów. Stanowił on również punkt zainteresowania konferencji międzynarodowych. Za główne ogniwo i czynnik integrujący leśnictwo z przemysłami przerobu drewna uważano bazę surowcową i drewno.

Podstawą idei integracji w sektorze leśno-drzewnym było dążenie do pełnego i racjonalnego zużytkowania wszystkich sortymentów surowca drzewnego. Było to możliwe w wyniku łączenia i scalania poszczególnych faz procesu reprodukcji lasu, pozyskania drewna, jego transportu, przemysłowego przerobu, a jednocześnie zagospodarowania wszelkich odpadów, które zostały wykorzystane jako materiały stosowane do produkcji bądź na cele energetyczne. Powodowało to konieczność stałego rozszerzania kontaktów między leśnikami i pracownikami przemysłu drzewnego w zakresie określania ilości, jakości i sortymentów surowca drzewnego przeznaczonego dla przemysłu drzewnego oraz uzgadniania i zapewniania warunków efektywnego przerobu drewna. To współdziałanie 'las – przemysł drzewny' było na etapach planowania cięć i kierunków przerobu drewna, harmonogramów cięć i dostaw, metod składowania oraz ochrony drewna przed deprecjacją i doskonalenia organizacji pracy i zarządzania.

Za celowe uznawano lokalizowanie jednostek transportowych w pobliżu nowo budowanych lub rozbudowywanych zakładów przetwarzających drewno⁹. Za niezbędne uznawano: modernizację i odpowiednie utrzymanie dróg leśnych oraz rozwój zintegrowanych składów leśno-przemysłowych. W miarę wprowadzania nowoczesnej technologii pozyskiwania drewna w lesie zakłady przemysłu drzewnego miały być dostosowywane do przyjmowania i częściowego przerobu uproszczonych sortymentów. Dostosowanie z jednej strony struktury gospodarki leśnej, a z drugiej – działalności przemysłu w celu optymalnego wykorzystania baz surowca drzewnego, w warunkach integracji na szczeblu centralnym, zależało od:

- polityki inwestycyjnej, uwzględniającej potrzeby zarówno lasów, jak i zakładów przemysłu drzewnego,
- odpowiedniego (technicznego i organizacyjnego) przygotowania i wyposażenia baz leśnych do nowych zadań,
- opracowania odpowiedniego systemu organizacji,
- uproszczenia i wdrożenia systemów sortymentacji i pomiaru, zasad odbioru drewna i obiegu dokumentacji między lasami a przemysłem drzewnym¹⁰ i celulozowym,

⁸ Problemy integracji sektora leśno-drzewnego znalazły rozwiązanie praktyczne znacznie wcześniej, zanim podjęto badania z tego zakresu. Jednym z pierwszych było opracowanie Kamiński E., Fabiszewski W. 1976. Stan i przewidywany rozwój integracji, leśnictwa i przemysłu drzewnego i celulozowo-papierniczego, Warszawa, MLiPD.

⁹ Jak wykazuje praktyka, wiele tych podstawowych problemów nie zostało rozwiązanych do dnia dzisiejszego.

¹⁰ Jest to kolejny problem, który czeka na rozwiązanie.

Wychodzono z założenia, że uściślenie związków między leśnictwem i przemysłem drzewnym będzie miało duży wpływ także na hodowlę, pielęgnację i ochronę lasów. Bowiem wspólnota interesów przyczyni się do intensyfikacji gospodarki leśnej, która z jednej strony zapewni prawidłowe pełnienie wszystkich funkcji lasów tzw. racjonalne użytkowanie wszystkich sortymentów i gatunków drewna, a z drugiej strony umożliwi pokrycie potrzeb przemysłu przerobu drewna na surowiec, tak pod względem ilości, jak i jakości.

Te dwa współpracujące ze sobą ogniwa uwzględniały również wpływ lasu na kształtowanie środowiska, a także wpływ szkodliwego oddziaływania przemysłu i innych różnych czynników na zdrowotność lasu.

Dostrzegano wpływ integracji na wzrost efektywności ekonomicznej współpracujących elementów całego systemu, co było możliwe poprzez ograniczanie dążeń do uzyskiwania efektów ekonomicznych przez jednego kontrahenta kosztem drugiego. Wychodzono z założenia, że w wyniku integracji powinno nastąpić zespolenie działań obu ogniów w celu uzyskania wspólnych, korzystnych wyników ekonomicznych.

Z przedstawionych stwierdzeń wynika, że istniały możliwości przygotowania i wdrożenia integracji firm leśnych i przemysłu drzewnego. Przyjęto założenie o potrzebie zróżnicowania modeli integrujących się jednostek, w zależności od ich wielkości i koncentracji baz surowcowych oraz od lokalizacji zakładów, kierunków i wielkości przerobu drewna w zakładach przemysłu drzewnego. Opracowano metodę doboru optymalnego zagospodarowania drewna pozyskiwanego z określonej bazy surowcowej. Metodę tę opracowano na podstawie symulowanego modelu przedsiębiorstwa leśno-drzewnego i jego bazy surowcowej. W modelu założono, że działania zabezpieczą interesy zarówno gospodarstwa leśnego, jak i przemysłu drzewnego, pozwalając równocześnie na realizację nadrzędnych zadań gospodarki narodowej.

Rozpatrywano modele: kanadyjski, skandynawski i polski. Uznano, że najbardziej zbliżony do optymalnego był model skandynawski. W badaniach uwzględniono ówczesny stan i przewidywany rozwój integracji. Za szczególnie preferowaną i możliwą do realizacji formę uznano integrację między lasami a przemysłem tartacznym, uzasadniając to tym, że drewno tartaczne jest podstawowym, najważniejszym i cennym sortymentem w warunkach naszej gospodarki. Stanowi ono bowiem około 50% ogólnej masy pozyskiwanej grubizny, a jego racjonalne użytkowanie decyduje o efektywności zarówno leśnictwa, jak przemysłu drzewnego. Wypada także dodać, że w tym czasie, podobnie jak obecnie, udział kosztów surowca tartaczego w kosztach produkcji tarcicy ogółem, w zależności od gatunku drewna, wahał się w granicach 70–80%.

Na podstawie prezentowanych poglądów i koncepcji, wynikających z dotychczasowych badań i opracowań, głównie Instytutu Technologii Drewna i Instytutu Badawczego Leśnictwa, sformułowano następujące wnioski:

1. Podstawowym elementem integrującym leśnictwo z przemysłem drzewnym w przeszłości i mogącym integrować w przyszłości jest baza surowcowa oraz szczególnie dążenie do racjonalnego gospodarowania drewnem z wykorzystaniem rachunku ekonomicznego.
2. W wyniku istnienia zintegrowanego centralnie kompleksu leśno-drzewnego w latach 1956–1985:

- lepiej wykorzystywano drewno i odpady drzewne w kraju,
 - inwestycje w tym sektorze były realizowane zgodnie z możliwościami państwa i rosnącymi potrzebami społeczeństwa, a także z możliwościami eksportu produktów drzewnych, szczególnie o wyższej wartości dodanej (meble).
3. Integracja leśnictwa z przemysłem drzewnym w latach 1956–1985 na szczeblu centralnym spowodowała znaczną samodzielność poszczególnych branż drzewnych i rozluźnienie wspólnoty interesów leśnictwa i przemysłu drzewnego na różnych szczeblach zarządzania. Efektem tego był niekorzystny wpływ na gospodarkę drewnem i niższą efektywność całego sektora leśno-drzewnego w Polsce w tym czasie.
 4. Na początku lat osiemdziesiątych istniały możliwości stworzenia modelowych rozwiązań zintegrowanych pionowo jednostek sektora leśno-drzewnego na niższych szczeblach zarządzania. Największe możliwości tworzenia takich przedsięwzięć istniały w przypadku leśnictwa i przedsiębiorstw przemysłu tartacznego.
 5. Zarówno ze względów systemowych, jak i ze względu na brak zainteresowania odpowiednich decydentów, nie podjęto przedsięwzięć zmierzających do pionowego zintegrowania wybranych przedsiębiorstw branż sektora leśno-drzewnego.
 6. Mając na uwadze wymierny dorobek naukowy i praktyczny z zakresu integracji sektora leśno-drzewnego w Polsce, warto niektóre rozwiązania zweryfikować w warunkach gospodarki rynkowej i postępującej globalizacji.

Integracja wewnętrzna

Stan rozwoju sektora leśno-drzewnego na początku XXI wieku w Polsce

Znaczna liczba firm związanych z produktami leśno-drzewnymi znajduje się dopiero na początku drogi w kierunku e-biznesu. Wiele z nich jest dobrze wyposażone i zaczęło systematycznie budować odpowiednią infrastrukturę w celu przyspieszenia swojego rozwoju w przyszłości. W ciągu najbliższych lat firmy najprawdopodobniej będą pracowały nad całkowitą integracją systemów planowania zasobów przedsiębiorstwa (Enterprise Resource Planning – ERP) i wprowadzeniem zintegrowanego oprogramowania w całej swojej strukturze organizacyjnej. Następnym wyzwaniem jest integracja wewnętrznych systemów firmowych z systemami partnerów biznesowych. Procesy te, zarówno w wiodących krajach UE, jak i w Polsce, w wielu firmach są zaawansowane.

Obecnie można powiedzieć, że obraz aktualnego zarządzania marketingowego jest z jednej strony całkiem inny niż w niedalekiej przeszłości, ale równocześnie bardzo podobny. W codziennej praktyce normą są kontakty telefoniczne i bezpośrednie pomiędzy pracownikami firm i ich partnerów biznesowych (szczególnie w marketingu i sprzedaży). Rozpowszechniona jest również komunikacja elektroniczna. Bardzo szybko są akceptowane technologie e-biznesowe, powodujące zmiany w branży, które wpływają na sposób zarządzania marketingiem. Mimo to, niedawne badania wykazały, że np. fińscy dyrektorzy firm z przemysłu drzewnego stwierdzają, iż codzienne kontakty osobiste, wizyty klientów, zwiedzanie tartaków itp. nadal pozostają znaczącym elementem mar-

ketingu. E-biznes, który ułatwia wykonywanie rutynowych zadań, pozwala pracownikom zajmującym się sprzedażą i marketingiem koncentrować się na ważniejszych zadaniach, takich jak obsługa klientów, analizy rynku itd. (Webster 1992).

Zarządzanie łańcuchem dostaw (Supply Chain Management – SCM)

Zarządzanie łańcuchem dostaw (Supply Chain Management – SCM) dobrze obrazuje wzrost znaczenia silnych i bliskich relacji biznesowych oraz wpływ e-biznesu na zdolność firmy do zarządzania swoją działalnością.

SCM ma swoje korzenie w logistyce i jest wykorzystywane zamiast bardziej tradycyjnej formy, takiej jak fizyczna dystrybucja. SCM zostało zdefiniowane jako „zarządzanie dwustronnymi relacjami z dostawcami i klientami w celu dostarczania wartości dla klienta przy niższym koszcie dla całego łańcucha dostaw”. Aby działania całego zespołu przyniosły sukcesy, muszą być dobrze skoordynowane.

Podstawową koncepcją SCM jest spojrzenie na łańcuch dostaw w sposób systemowy. Oznacza to np., że firmy uczestniczące w SCM nie patrzą tylko na minimalizację swoich kosztów, ale także na minimalizację kosztów całego systemu. Jest to podejście długoterminowe, z ciągłym wspólnym planowaniem i powszechnym przekazywaniem informacji.

Na łańcuch dostaw można spojrzeć w sposób przedstawiony na rycinie 1. Pomiedzy każdym elementem łańcucha i w każdej z organizacji jest możliwość opóźnień i posiadania nadmiaru zapasów, co pociąga za sobą koszty. Nagromadzenie nadmiaru zapasów między elementami łańcucha można przedstawić jako zaspy śnieżne przy płocie. Im więcej elementów łańcucha, tym więcej zasp i więcej zapasów w systemie.

Koszty można minimalizować przez bliską współpracę i efektywny przepływ informacji w górę i w dół łańcucha. Gdy jest możliwość przekazywania w czasie rzeczywistym informacji dotyczących popytu, prognoz, zamówień, poziomu zapasów itd., elementy łańcucha mogą przekazywać dokładnie takie rodzaje i ilości produktów, które są potrzebne w danym momencie. Bez tego przepływu informacji (komunikacji), elementy łańcucha działają tylko na podstawie swoich indywidualnych informacji. Może to np. spowodować, że zapasy będą utrzymywane na poziomie wystarczającym do pokrycia niespodziewanych zamówień i zmian popytu, choć wysoki poziom zapasów oznacza koszty.

Dwoma głównymi elementami skutecznego wdrożenia SCM jest rozwój silnych i bliskich relacji między elementami łańcucha, co pozwoli na ich integrację z w pełni połączonym i funkcjonalnym łańcuchem dostaw.

Pomiedzy wszystkimi elementami łańcucha dostaw musi być wysoki stopień współpracy, aby efektywnie dzielić się informacjami i zadaniami niezbędnymi do optymalizacji całego łańcucha dostaw, od producenta surowców do ostatecznego klienta. Wśród członków łańcucha dostaw musi też być pewien poziom zaufania, aby każdy z nich zgodził się dzielić poufnymi informacjami. Taki poziom współpracy oznacza, że powszechne będzie wspólne planowanie, a członkowie będą bardziej skłonni do kooperacji także w innych dziedzinach, takich jak rozwój nowych produktów. Należy również zauważyć,

że wydajność łańcucha dostaw zależy nie tylko od współpracy firmy z partnerami, lecz także od współpracy tych partnerów ze swoimi partnerami. To prowadzi do spojrzania na łańcuch dostaw bardziej jak na sieć, a nie jak na łańcuch.

W każdej relacji, gdy firma zobowiązuje się do współpracy w ramach łańcucha dostaw, naraża się na ryzyko. Przykładami ryzyka są m.in. złe działanie innych elementów łańcucha, dzielenie się poufnymi informacjami z konkurencją lub indywidualne działanie członków (Tan 2001).

Proste i sieciowe łańcuchy dostaw

Jeżeli w łańcuchu dostaw występuje jedynie relacja jeden do jednego, oznacza to prosty łańcuch dostaw. W sieciowych łańcuchach dostaw każde ogniwo może być połączone z kilkoma dostawcami i odbiorcami. Systemy informatyczne umożliwiają przejście z prostego do sieciowego łańcucha dostaw.

Sieci dostaw

Połączone łańcuchy proste i sieciowe dostaw tworzą sieć dostaw. Członkowie sieci dostaw dokonują optymalizacji przepływu materiałowego we wszystkich łańcuchach dostaw sieci.

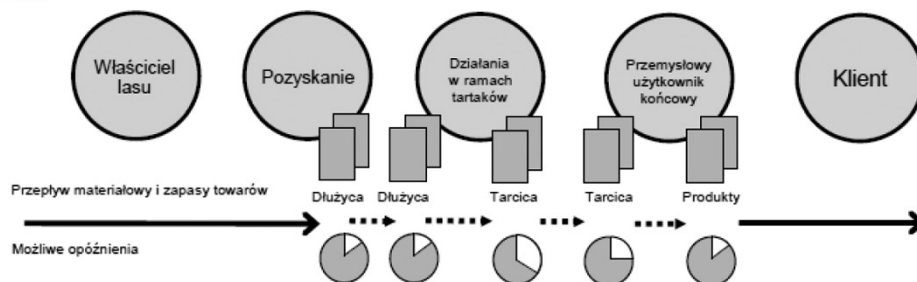
Powstanie sieci dostaw świadczy o tym, że część firm jest więcej niż w jednym łańcuchu dostaw. Sieci dostaw zawierają ogniwa łączące łańcuchy dostaw, w których następuje optymalizacja całej sieci.

Zarządzanie łańcuchem dostaw i integracja

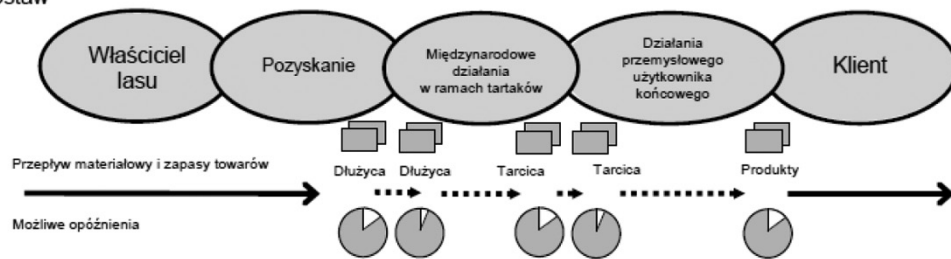
Powszechnie wiadomo, że integracja była zawsze kluczową rolą marketingu. SCM, jako jeden z elementów szeregu struktur marketingu, to sposób integracji zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych łańcuchów dostaw. Według Bowersox i in. (2000) integracja ta jest kamieniem węgielnym doskonałości. Integracja musi rozpocząć się w firmie, ale wiąże się z łączeniem elementów z wewnątrz i z zewnątrz firmy. Integracja zmusza firmę do rozpatrywania zarządzania w bardziej całościowy sposób. Tradycyjnie firmy były organizowane wzdłuż linii funkcjonalnych, a taka struktura powodowała, że zarządzający ograniczali się do swojego zakresu i bronili swoich obszarów zadań. SCM wymaga, by współpracowali ze sobą bliżej.

Bliska współpraca w firmie może wymagać nowej struktury biznesowej, opisywanej jako horyzontalna lub zorientowana na rynek. W tej strukturze, wielozadaniowe zespoły są organizowane ze względu na procesy (np. zarządzanie klientami), a nie funkcje tradycyjne, takie jak produkcja czy sprzedaż. Wielozadaniowe zespoły mają wiedzę i zrozumienie całego biznesu, co pozwala zminimalizować koszty i opóźnienia, które powstają między etapami działania wewnątrz firmy (ryc. 1).

Niezintegrowany łańcuch dostaw



Zintegrowany łańcuch dostaw



Planowanie zespołowe i przepływ informacji w czasie rzeczywistym

Ryc. 1. Różnica pomiędzy zintegrowanym a niezintegrowanym łańcuchem dostaw (wg Evans i in. 1998)

Gdy firmie uda się zintegrować swoje działania, może zacząć rozważać integrację innych członków łańcucha. Integracja członków łańcucha pozwoli firmie stworzyć w pełni połączony łańcuch dostaw, zdolny do transferu informacji w górę i w dół łańcucha. W tym obszarze ogromny wpływ mają technologie e-biznesu.

Juslin i Hansen (2002) sugerują integrację czterech obszarów, a mianowicie: informacji, decyzji, finansów i operacyjnego.

Integracja informacji – umożliwia firmom z łańcucha dostaw dzielenie się użytecznymi informacjami. Na przykład przekazywanie informacji między producentem a sprzedawcą może pomóc w ustalaniu harmonogramów produkcji i utrzymywaniu zapasów.

Integracja decyzji – pozwala zarządzać funkcjami planowania i kontroli w wielu firmach. Decyzje nie są podejmowane przez poszczególne firmy w ramach łańcucha dostaw, a wspólnie dla wspólnej korzyści.

Integracja finansów – zmienia warunki płatności w łańcuchu dostaw. Na przykład dostawca może oczekiwać zapłaty, gdy klient sprzedaje produkt, a nie w momencie zakupu przez klienta.

Integracja operacyjna – oznacza dzielenie się zasobami, zarówno materialnymi, jak i ludzkimi. Firma produkcyjna może udostępnić dostawcy pomieszczenia na terenie swojej siedziby, żeby łatwiej dostarczać surowce i komponenty.

Jaka jest różnica między zintegrowanym i niezintegrowanym łańcuchem dostaw? Na rycinie 1 przedstawiono, że w zintegrowanym łańcuchu dostaw członkowie łańcucha są połączeni. Bez integracji, członkowie łańcucha są niezależnymi łączami, które nie osiągają korzyści z bliskich powiązań z innymi członkami. Oznacza to, że prawdopodobieństwo wystąpienia opóźnień i nadmiaru zaopatrzenia jest bardzo wysokie. Jak wspomniano wcześniej, tylko w całości połączony i funkcjonujący łańcuch dostaw pozwala na efektywny przepływ informacji w obie strony.

Rezultaty skutecznego SCM

Stwierdzono, że odpowiednie praktyki SCM skutkują lepszymi wynikami finansowymi. Szacuje się, że przemysł celulozowo-papierniczy na świecie na początku XXI wieku mógłby zaoszczędzić do 7 miliardów dolarów tylko dzięki poprawie logistyki produktów wychodzących. Mentzer i in. (2000) znaleźli wiele korzyści współpracy w łańcuchu dostaw, w sytuacji, gdy elementy łańcucha aktywnie razem pracują, aby osiągnąć wspólne cele, które są następujące:

- zmniejszenie zapasów,
- poprawa obsługi klienta,
- bardziej efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich,
- lepsze dostawy przez redukcję czasu cykli,
- szybsze dostarczanie nowych produktów na rynek,
- większa koncentracja na kluczowych kompetencjach,
- poprawa wizerunku publicznego,
- większe zaufanie i niezależność,
- wzrost dzielenia się informacjami, pomysłami, technologiami,
- większy nacisk na całość łańcucha dostaw,
- wzrost wartości dla akcjonariuszy,
- przewaga konkurencyjna nad innymi łańcuchami dostaw.

Główne cele SCM, a mianowicie większa satysfakcja klienta i niższe koszty, są wyraźnie widoczne w pozycjach wymienionych powyżej. W kontekście SCM można wyróżnić następujące potencjalne korzyści z internetu:

- rozwój produkcji przy większej współpracy, w czasie skróconym dzięki poprawie komunikacji między działami, dostawcami, klientami, a nawet agencjami reklamowymi,
- redukcja całkowitego zapasu w łańcuchu dostaw poprzez bliższe więzi i lepszą wiedzę dotyczącą popytu,
- niższe koszty komunikacji i wsparcia klienta,
- nowe możliwości dotarcia do różnych klientów i lepsze wykorzystanie obecnych rynków,
- zdolność do doskonalenia produktów i relacji dzięki łączności i interaktywności.

SCM może również być wykorzystywane jako narzędzie zwiększonej wydajności ochrony środowiska. Wiele przedsiębiorstw w branży drzewnej wdraża systemy zarządzania środowiskiem, takie jak ISO 14000. Wraz ze wzrostem wykorzystania tych

systemów, ich integracja z narzędziami do zarządzania, takimi jak SCM, pozwala przedsiębiorstwom spojrzeć na łańcuch dostaw nie tylko jak na instrument zwiększający satysfakcję klienta i zmniejszający koszty, ale również jak na element poprawiający wydajność ochrony środowiska. Wyznaczanie ekologicznych tras i odwrócona logistyka to dwa obszary, w których przedsiębiorstwa obecnie rozważają te zagadnienia.

Integracja jako źródło współpracy i rozwoju

Możliwości synergetyczne firm zintegrowanych prowadzą do pełniejszego wykorzystywania zdolności produkcyjnych niż w pojedynczych firmach, a mianowicie:

- integracja kreuje możliwości wzrostu pozyskania i transportu drewna, efektywności dostaw i kontroli drewna w celu optymalnego jego wykorzystywania;
- odzysk energii może być efektywniejszy, gdyż istnieją większe możliwości utylizacji odpadów, a tym samym zmniejszenia zużycia energii;
- większe są możliwości wykorzystywania drewna nadającego się jedynie do produkcji energii;
- dzięki integracji firma może uzyskać odpowiednią skalę produkcji i wielkość zatrudnienia, aby była efektywna/rentowna. Wówczas rośnie wielkość dostaw, opłaty handlowe są wspólne, poziom kosztów energii i produkcji są niższe a koszty inwestycyjne w zintegrowanej firmie będą niższe niż suma kosztów w firmach oddzielnych;
- w firmie zintegrowanej jakość produktów końcowych może być optymalizowana w wyniku integracji wertykalnej, np. tarcica może być dostosowana do wymagań własnej firmy produkującej elementy o grubości odpowiedniej dla meblarstwa i budownictwa;
- w wyniku integracji następuje redukcja zużycia wody (coraz droższej), ponieważ woda jest odzyskiwana w jednej firmie i może być wykorzystana w drugiej;
- optymalnie zintegrowana firma jest zgodna z naturą wieloprodukcji. Ta idea synerгии jest wykorzystywana w kilku formach:

Wspólne dostawy surowca, pozyskiwanie i manipulowanie są stosowane do oddzielnych firm i produktów. Zbliżone jest także know-how na temat drewna i jego właściwości.

W zakresie marketingu możliwości synergii są mniejsze, stąd niezbędne są oddzielne nakłady pracy dla rozwoju firmy. W tym zakresie można przyjąć jedną z dwóch strategii:

- wzrost oparty na synergii produktów,
- wzrost oparty na wolumenie produkcji.

Każda z tych strategii była wielokrotnie stosowana w państwach skandynawskich i prowadziła do dywersyfikacji kampanii i firm (Juslin, Hansen 2002).

Z doświadczeń przemysłu drzewnego wynika, że w warunkach globalizacji świadomy wzrost i planowanie działalności prac integracyjnych dotyczyć może rynków zarówno krajowego, jak i światowych. Jak wykazały doświadczenia innych państw także rozwój produkcji, sprzedaży systemowych i kontroli umożliwił przemysłowi elektronicz-

nemu wpływ na rozwój przemysłu drzewnego w coraz szerszym zakresie. Jak wykazuje praktyka gospodarcza, sytuacja struktur organizacyjnych w przemysłach opartych na drewnie nie pozostaje w dłuższym czasie stabilna. Stąd oczekiwane są zmiany i występująca na nie presja. Wymaga to z jednej strony odpowiednich architektów-wizjonerów, a z drugiej, już w chwili obecnej, potencjału produkcyjnego możliwego do przekształceń lub budowy nowego potencjału produkcyjnego.

Z punktu widzenia współdziałania przemysłu drzewnego i leśnictwa na poziomie narodowym przedsięwzięcia te muszą być zrozumiałe zarówno dla polityków gospodarczych i decydentów, jak i dla realizatorów takiego przedsięwzięcia.

Niektóre propozycje i wnioski

W warunkach gospodarki rynkowej możliwe jest dobrowolne instytucjonalne integrowanie firm przemysłów opartych na drewnie.

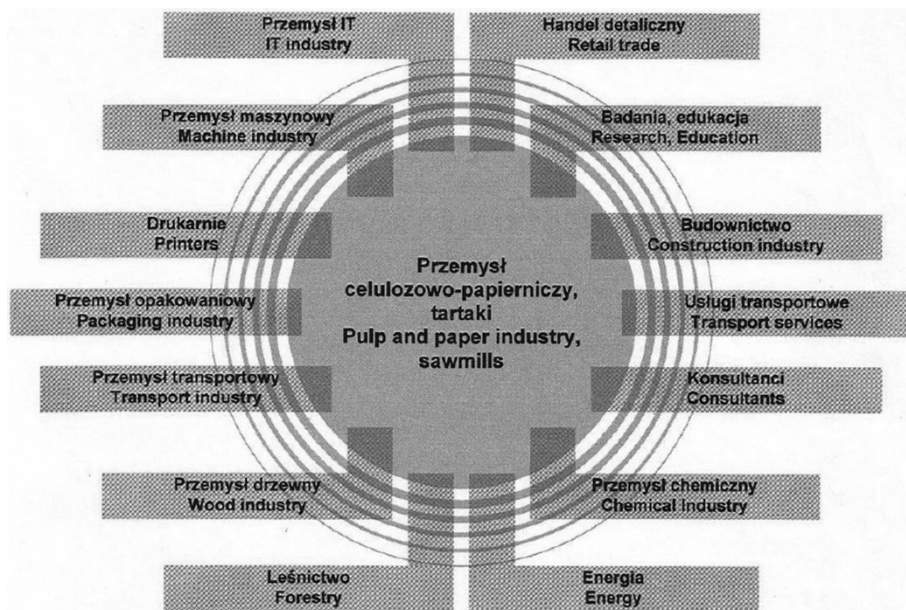
Ze względu na podstawowe różnice w funkcjonowaniu Lasów Państwowych i przemysłów opartych na drewnie dotychczas nie było warunków sprzyjających podejmowaniu działań integracyjnych w zakresie tych podmiotów. Ponadto poważną przeszkodą uniemożliwiającą podejmowanie różnych form integracji jest niewystarczająco uregulowany status Lasów Państwowych (Hausner i Żylicz 2014).

W otoczeniu leśnictwa pojawiają się inne przemysły poza przemysłami opartymi na drewnie, takie jak: chemiczny, włókiennictwo, energetyka, które wykazują coraz większe zainteresowanie różnymi formami współpracy z Lasami Państwowymi. Przykładem takiego działania jest przedstawiony na rycinie 2 klastery działający w Szwecji, który w zakresie swojego działania ma oprócz firm tartacznych i celulozowych wiele innych grup przemysłów, które na pierwszy rzut oka nie pozostają ze sobą w żadnym związku. Integracja szwedzkiego przemysłu opartego na drewnie może być bardzo pouczającym przykładem budowy różnych form sieci integracyjnych. W Polsce IKEA posiada 16 zakładów produkcyjnych, m.in. w Lubawie, Zbąszyniu, Zbąszynku, Babimoście (Dywizja Flat Line), w Gorzowie, Stepnicy, Chociwlu, Resku, Wielbarku, Konstantynowie, Skoczowie i w Stalowej Woli (Dywizja Solid Wood) i w Orli (Dywizja Boards), zajmujących się produkcją drzewną od lasu do produktu gotowego, jakim są meble. Przykładem książkowym jest integracja pionowa zakładów. Faktem jest, że Szwedzi nie marnują drewna. W Stalowej Woli w nowo otwartym zakładzie o zdolności produkcyjnej 400 tys. m³ przetarcia (Obarski 2014) w ciągu najbliższego roku powstanie również wytwórnia płyt meblowych, które będą obok tarcicy wykorzystywane w fabryce mebli.

W sektorze leśno-drzewnym firmy w wiodących przemysłach opartych na drewnie charakteryzują się zaawansowaną strukturą dotyczącą e-biznesu. Zakłady te w najbliższych latach będą w stanie pracować nad wdrożeniem zintegrowanego oprogramowania w całej swojej strukturze organizacyjnej. Następnym wezwaniem jest integracja wewnętrznych systemów firmowych z systemami partnerów biznesowych.

Zarządzanie łańcuchem dostaw (SCM) to sposób integracji zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych łańcuchów dostaw. Integracja ta musi się rozpocząć w firmie, ale

wiąże się z łączeniem elementów z wewnątrz i z zewnątrz firmy. Zmusza to zarządzających do zarządzania w sposób kompleksowy.



Ryc. 2. Szwedzki klaster leśno-drzewny

Powstanie sieci dostaw, co jest już widoczne w sektorze leśno-drzewnym, świadczy o tym, że część firm jest więcej niż w jednym łańcuchu dostaw. Należy podkreślić, że sieci dostaw zawierają ogniwa łączące łańcuchy dostaw, w których następuje optymalizacja całej sieci.

Mając na uwadze aktualną lokalizację firm przemysłów opartych na drewnie, a jednocześnie niewystarczająco uregulowany status Lasów Państwowych, wydaje się, że bardziej wskazane jest mówienie nie o integracji, lecz o współpracy między Lasami Państwowymi a przemysłami opartymi na drewnie i innymi grupami dokonującymi zakupu w Lasach Państwowych.

Współpraca może obejmować:

- 1) podaż drewna w różnych przekrojach czasowych, w różnych klasach jakości, w różnych obszarach kraju,
- 2) metody zakupu drewna dostosowane do rynków głównych odbiorców, z uwzględnieniem cen drewna i substytutów,
- 3) pomiar drewna i jego klasyfikację,
- 4) transport surowca.

W kształtowaniu cen należy dążyć do wskaźników opartych na cenach drewna sąsiednich krajów.

W sytuacji monopolistycznej warto brać pod uwagę głosy różnych uczestników rynku.

Każdy sektor gospodarki w zależności od fazy rozwoju: wzrostu, dojrzałości, schyłku, musi być zarządzany inaczej (Drucker 2010). Mając na uwadze lasy i przemysły oparte na drewnie, można ocenić ten sektor jako rozwojowy. W tej sytuacji należy oczekiwać, że zapotrzebowanie na produkty i usługi tego sektora będzie rosło szybciej niż dochód narodowy (szczególnie, że wiele funkcji lasu ma charakter niewymierny). Podmioty w tym sektorze powinny być zorientowane na przyszłość. Muszą przejawiać aktywność, innowacyjność, a także zdolność do podejmowania ryzyka. To są podstawowe determinanty sektora leśno-drzewnego w aktualnych warunkach i tych w najbliższych latach. W związku z tym potrzeba szerokiego spopularyzowania istnienia i działalności Polskiej Platformy Technologicznej Sektora Leśno-Drzewnego (PPTSLD), która może stanowić szansę realizowania partnerskiej współpracy przemysłów opartych na drewnie z lasami (zwłaszcza biorąc pod uwagę procesy dezintegracji leśnictwa i tych przemysłów). Efektów takiej współpracy należy spodziewać się w dłuższym horyzoncie czasu, który można znacznie skrócić poprzez wzrost zastosowań innowacyjnych zarówno po stronie przemysłu, jak i lasów. Jednakże całkowity sukces sektora leśno-drzewnego będzie osiągnięty wówczas, gdy dojdzie do ścisłej współpracy zarówno w działalności operacyjnej, jak i strategicznej. Kraje skandynawskie i zachodnioeuropejskie bardzo szybko doszły do porozumienia w tym zakresie ze wszystkimi partnerami.

Lasy Państwowe, ze względu na swój niewystarczająco uregulowany status prawny, wykazywały dotychczas umiarkowane zainteresowanie działalnością PPTSLD. Być może wynikało to z relatywnie dobrej sytuacji gospodarczej LP. Warto jednakże podkreślić, że poziom innowacji w Lasach Państwowych nie jest dostatecznie wysoki. Funkcjonowanie platform technologicznych niesie ze sobą wyzwania, ale też nowe szanse i nadzieje. W krajach europejskich powstają nowe bądź zmodyfikowane struktury, umożliwiające pełniejsze wykorzystanie zasobów surowca drzewnego oraz biomasy w różnej postaci.

Literatura

- Bowersox D.J., Closs D.J., Stank T.P., Keller S.B. 2000. How Supply Chain Competency Leads to Business Success. *Supply Chain Management Review* 4, 70–76.
- Broda J. 2006. Rozwój organizacyjny i ustawodawstwo dotyczące lasów państwowych i przemysłu drzewnego. w: *Z dziejów Lasów Państwowych i Leśnictwa Polskiego 1924–2004*. Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych.
- Clarke R.. 1990. *Industrial Economics*, Basil, Black Well, s. 172–193.
- Conlin J.R. 2007. *The American Past: A Survey American History*. Vertical Integration, Belmont, CA, s. 457.
- Drucker P.F. 2010. Zarządzanie XXI wieku – wyzwania, klasyka biznesu, Nowe Media, s. 70.
- Eccles R.G., Kerstan L., Wilson J.T. 2006. Jak nie przepłacić za przejmowaną firmę, w: *Fuzje i przejęcia*. Gliwice, Helion, s. 61–68.
- Evans R., Danks A. 1998. *Strategic Supply Chain Management, Creating Shareholder Value by Aligning Supply Chain Strategy with Business Strategy*. Hampshire England, Gower Publishing Limited.
- Hausner J., Żylicz T. 2014. Lasy Państwowe powinny być Korporacją Publiczną. *Przemysł Drzewny, Research and Development* nr 4.
- Juslin H., Hansen E. 2002. *Strategic marketing in the global forest industries*. Corvallis, Ore, Academic Press.

- Kamiński E., Fabiszewski W. 1976. Stan i przewidywany rozwój integracji, leśnictwa i przemysłu drzewnego i celulozowo-papierniczego, Warszawa, MLiPD.
- Klimek H. 1992. Związki leśnictwa i przemysłu drzewnego wczoraj i dziś. Sylwan, 8.
- Kotarbiński T. 1973. Traktat o dobrej robocie. Wrocław – Kraków – Warszawa – Gdańsk, s. 202.
- Kozłowski W. 1985. Rola ministerstwa działowo-gałęziowego w sterowaniu kompleksem leśno-drzewnym. Konferencja naukowa „Problemy integracji leśnictwa i przemysłu przerobu drewna”, Komisja Nauk Leśnych i Drzewnych PAN, Poznań 6–7.10.1985 r.
- Leksykon Zarządzania. 2004. Warszawa, Delfin, s. 170.
- Mentzer J.T., J.H. Foggin and S.L. Golicic. 2000. Collaboration: the enablers, impediments and benefits. Supply Chain Management Review 4 (4), 52–58.
- Obarski J. 2014. Będą przecierać 400 tys. metrów sześciennych drewna sosnowego. Kurier Drzewny 10.
- Paschalis P. 2006. Współpraca Lasów Państwowych z przemysłem drzewnym. w: Z dziejów Lasów Państwowych i Leśnictwa Polskiego 1924–2004. Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, s. 283–311.
- Podstawka K. 2012. System dystrybucji rynkowej. Warszawa, PARP.
- Pszczołowski T. 1978. Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji. Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, s. 86.
- Sikora W. 1986. Zasady współpracy przemysłu i leśnictwa w szczecińskim. Konferencja naukowo-techniczna „Formy współdziałania leśnictwa z przemysłem drzewnym w zakresie racjonalizacji i pozyskania dostaw i przerobu wielkowymiarowego surowca iglastego”, SITLiD Zarząd Główny, Szczecin – Police, 26–27 maj, s. 63.
- Strykowski W., Zając S. 1990. Współdziałanie leśnictwa z przemysłem przerobu drewna w warunkach gospodarki rynkowej. Warszawa, maszynopis IBL.
- Szujecki A. 1999. Ochrona lasu a strategia gospodarki drewnem jako surowcem odnawialnym. w: Strategia gospodarowania zasobami drewna w Polsce. Warszawa, Senacka Komisja Ochrony Środowiska 16.XI.1999, s. 3.
- Tan K.C. 2001. A Framework of Supply Chain Management Literature. European Journal of Purchasing and Supply Management 7, 39–48.
- Webster F.E. 1992. The Changing Role of Marketing in the Corporation Journal of Marketing 56, 1–17.

Dylematy współpracy leśnictwa i przemysłu drzewnego, z historycznym podtekstem

Waldemar P. SIERADZKI

Nadleśnictwo Krynki, RDLP w Białymstoku

Las dla ludzi

Potrzeby, jak powiadają znawcy przedmiotu, są pożądaniem czegoś niezbędnego do zagwarantowania człowiekowi funkcjonowania i rozwoju. Innymi słowy, zaspokojenie potrzeb warunkuje nasze przetrwanie, stanowiąc przy tym drogę, którą komunikujemy się ze światem i dzięki której kształtujemy sposób naszego życia, system wartości oraz relacje z ludźmi.



Ryc. 1. Piramida (świerk) potrzeb ludzkich, z uwzględnieniem możliwości, jakie daje las (opracowanie własne wg A. Masłowa)

Zajmujący się tą problematyką amerykański psycholog Abraham Maslow stworzył piramidę hierarchii potrzeb, porządkując je od najbardziej podstawowych – związanych z funkcjami życiowymi – do tych z wyższego poziomu, które aktywizują się dopiero po zaspokojeniu tych pierwszych.

Las – doskonała asocjacja roślinna – cud przyrody, chronił i żywił człowieka od zarania dziejów, zabezpieczając jego wielorakie potrzeby. Ten niezwykle fenomen ewolucji istniał, gdy nas nie było, i nie zauważy zapewne, że nas zabraknie, gdy nasza misja na tym łąz padole – jak niektórzy powiadają – dobiegnie końca. A współistnienie? No cóż, nie należy do najłatwiejszych. Najważniejsze jednak byśmy pamiętali, że to właśnie lasy są jednym z głównych gwarantów naszego istnienia. Zaś stwierdzenie – las dla ludzi – ludzie dla lasu – nie jest tylko kolejnym sloganem.

Jak to z lasem było

Dla człowieka pierwotnego las był źródłem wszelakich dóbr: żywności, lekarstw i ciepła. Gwarantował również schronienie. Nikt nie ograniczał możliwości korzystania z tych, zaliczanych do potrzeb podstawowych, dobrodziejstw.

Tak też było u zarania słowiańszczyzny. Cała ziemia, a więc i lasy, traktowana była jako dobro wspólne, z którego dowolnie mogli korzystać członkowie wspólnot plemiennych.

Z upływem czasu, z całą mocą, ujawniła się immanentna cecha naszego gatunku – chęć posiadania. Zaczęła kształtować się własność prywatna. A że każde zawłaszczone lub nadane prawo własności powoduje ograniczenie dostępności dla innych, pojawiło się zjawisko reglamentacji dostępności lasów, niegdyś powszechnej. Ówczesne społeczności plemienne zaczęły się rozwarstwiać, dzieląc się na zamożniejszych, czyli posiadaczy, i liczniejszych biednych.

Początkowo prawa ludności chłopskiej do korzystania z pożytków leśnych limitowane były w niewielkim stopniu. W wiekach XI, XII i XIII feudałowie zastrzegali dla siebie przede wszystkim polowanie na grubego zwierza. Dotyczyło to turów, żubrów, łosi, jeleni oraz bobrów.

Z czasem jednak ograniczenia rozciągnięto na możliwość poboru drewna. Nie reglamentowano tylko zbierania chrustu, grzybów i jagód. W lesie dopuszczano również wypas określonej ilości inwentarza.

Pojawiły się w tym okresie statuty i ustawy – pierwsze prawne regulacje dostępu do lasu. Możliwość pobierania niektórych pożytków nierzadko obwarowywano obowiązkiem wnoszenia opłat. Dotyczyło to wyrębu drewna, wypasania domowych zwierząt, wypalania węgla, smoły, dziegiu.

W statucie mazowieckim z 1260 r. odnajdujemy zapis zastrzegający prawo własności lasu, którego obszar wskazywano znacząc graniczne drzewa krzyżem. Wzmocnienie tego prawa pojawia się w statutach wiślickim z 1347 r. (ryc. 2) oraz warczim z 1423 r. (ryc. 3).

Dalsze zapisy porządkujące kwestię dostępu do lasów oraz tworzące służbę ich ochrony odnajdujemy w ustawie włócznej z 1557 r. i w ustawie króla Zygmunta Augusta z 27.02.1568 r. (Ustawa Króla Jmci Leśniczem) (ryc. 4).

„ktokolwiek z drugim granicę mając, przestępując ją drwa albo na domowe potrzeby wyrąbie, ten, którego las będzie, rąbiącemu po raz pierwszy – zajmie siekierę, a po raz drugi – siekierę, płaszcz i suknię zajmuje, a po raz trzeci – woły albo konie zajmuje”

„jeśli kto drzewo z pszczołami zrabie, wtedy cierpiącemu szkodę grzywnę, a Sądowi drugą grzywnę zapłacić ma”

Ryc. 2. Statut wiślicki z 1347 r.

„slachcicy albo też pospolici ludzie w bory, las albo gaj rzeczony... czyjkole umyślnie wszedwszy, albo z przytczy pożarem zażgą... mają być sądzeni, a jakokole ich czci przez to bywa wciągniono, wzdry przewyciężeni, będzie-li kmiotowicz, a [nie] ma z kąd zapłacić, żywot dziesięcią grzywnami ma odkupić, jaki i za głowę kmiecią obykły są dane być dziesięć grzywien”

Ryc. 3. Statut warcki z 1423 r.

„...Puszczę objeżdżać, drzewa nie wydawać bez rozkazu własną króla ręką podpisanego...”

„...Dziegiu, smoły, popiołu dla siebie nie wybierać...”

„...Zwierzta tak grubego jak i małego bić nie wolno...”

„...Wolno zbierać jagody i grzyby...”

Ryc. 4. Ustawa Króla Jmci Leśniczem z dnia 27.02.1568 r.

Szczególne prawa i zasady rozliczeń obowiązywały bartników. Tworzyli oni własne organizacje, którym przewodniczył starosta bartny, zbierający daninę i przekazujący ją najczęściej staroście ziemskiemu. We wspomnianej ustawie król Zygmunt August nakazywał:

„A iż mają Panowie Leśnicze pewne połaźniki w mocy i w poruczeniu swoim, tedy się o to pilnością mają starać aby drzewa bartnego każdego roku pewną liczbę przyczyniali i pszczołami osadzili żeby zatem miodu ku pożytku Króla J.M. przybierano a jeśli miód sami mają dawać, albo jeśli go przedawać o to każdego roku do Króla J.M. mają naukę brać.”

„A jeśliby uznał, że oskarżony to kilkakroć uczynił, co się dotyczy miodu, takowemu kat ma pęp wyrznąć i z niego koszki wytoczyć i tak z nim czekać aż zdechnie, a po tym zdechłego owiesić”

Ryc. 5. Ustawa Króla Jmci Leśniczem z dnia 27.02.1568 r

Postęp cywilizacyjny, rozwój nauki i kolejne konflikty zbrojne determinowały zmiany stosunku do coraz bardziej docenianego zielonego bogactwa.

Z czasem o ograniczeniach podmiotowych, adresowanych do określonych grup społecznych, i przedmiotowych – dotyczących wybranych produktów, zaczęły decydować dwie wyraźnie wyodrębniające się – to komplementarnie, to sprzecznie – przesłanki. Z jednej strony właściciele lasów dążyli do maksymalizacji dochodów, z drugiej zaś przedstawiciele raczkującej idei ochrony zasobów przyrodniczych wskazywali na konieczność zachowania najcenniejszych fragmentów lasów. Jedni i drudzy chcieli na swój sposób utrudnić dostęp do korzystania z lasu.

Poczynając od XV wieku mamy do czynienia z instytucją serwitutów i służebności. Serwituty były to pewne uprawnienia przysługujące chłopskim posiadaczom ziemi ornej, polan lub hał do ograniczonego korzystania z pobliskich lasów, pierwotnie królewskich lub dworskich, a w późniejszych czasach państwowych lub prywatnych, natomiast służebność to prawo rzeczowe ciągnięcia pewnych użytków z cudzej rzeczy. Ta forma regulacji korzystania z leśnych pożytków przetrwała do XIX wieku, gdy zaczęto ją ograniczać, by ostatecznie zlikwidować w pierwszej połowie XX wieku.

Dwudziestolecie międzywojenne to okres tworzenia zrębów współczesnej gospodarki leśnej w warunkach odradzającej się państwowości. Tworzone są ustawy i przepisy o fundamentalnym znaczeniu dla ówczesnego i przyszłego leśnictwa. Wymienić tu należy rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30.12.1924 r., które wówczas jeszcze nie określało zadań i celów gospodarki leśnej, nie podejmowało również problemu funkcji lasów. Więcej szczegółów zawiera rozporządzenie z 22.03.1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych, w którym między innymi czytamy, że:

- lasy zagospodarowane będą wg planów urządzania gospodarstwa leśnego;
- obowiązuje zasada osiągania największego dochodu w produkcji leśnej, przy równoczesnym zachowaniu ciągłości i trwałości użytkowania;
- ograniczeniu podlega wypasanie inwentarza w lasach, zbieranie ściółki oraz obowiązuje zakaz użytkowania kosodrzewiny.

Organizacyjne uporządkowanie zarządzania lasami państwowymi odnajdujemy w rozporządzeniu PR z 30.12.1930 r., w którym po raz pierwszy pojawia się zapis o powołaniu Dyrekcji Naczelnej Lasów Państwowych jako organu centralnego w Ministerstwie Rolnictwa. Problematyką lasów zajmują się również rozporządzenia ministra rolnictwa i reform rolniczych z dnia 5.05.1936 r. o wypasaniu inwentarza i zbieraniu ściółki w lasach państwowych oraz dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30.09.1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym, kładący swoimi przesądzeniami podwaliny pod rozwój nowoczesnego gospodarstwa leśnego

Zarówno pierwsza, jak i druga wojna światowa narzuciły lasom i lokalnym społecznościom odmienne od normalnych zasady funkcjonowania. Z jednej strony były to rabunkowe cięcia i nadmierna eksploatacja, z drugiej zaś ostoja partyzanckiej aktywności wyzwolenczej.

Po 1945 roku, zdominowane przez państwową własność, polskie leśnictwo, tak jak cała gospodarka, zaczęło na nowo definiować zasady funkcjonowania.

Spółeczna własność tylko z pozoru determinowała otwarcie lasów na otoczenie. Z jednej strony zakazy, nakazy i ograniczenia, z drugiej powszechnie akceptowane lek-

ceważenie prawa i niejednokrotnie szkodliwe dla leśnego środowiska pobieranie pożytków. W środku zaś byli leśnicy – coraz bardziej zamykający się na lokalne społeczności, nierzadko przyjmujący policyjny styl funkcjonowania.

Zapoczątkowane w latach 80. XX wieku, a sfinalizowane w 90., przemiany społeczno-gospodarcze całkowicie odmieniły leśne prawodawstwo. Priorytetem stały się pozaprodukcyjne i ekologiczne funkcje lasu. Okazało się jednak, że ustawy wyprzedziły zarówno społeczne oczekiwania, jak i gotowość leśników do zmiany filozofii pojmowania gospodarowania zasobami leśnymi.

Z biegiem lat Polacy stawali się zamożniejsi, zgłaszali więcej potrzeb wyżej umieszczonych w hierarchii potrzeb Maslova. Zmieniali swe oczekiwania i stosunek do przyrody. Także leśnicy zaczęli rozumieć, że „nie nos jest dla tabakiera, tylko tabakiera dla nosa”. I tak oto otwarcie lasów na społeczeństwo przestało być ideowym zapisem. A las – las dalej darzy różnorodnymi pożytkami, które tak naprawdę zapewne nigdy nie doczekają się godnego substytutu.

Poczesne miejsce pośród tych produktów zajmuje drewno. Niezwykły, jedyny w swoim rodzaju, odnawialny surowiec służący człowiekowi od zarania jego dziejów.

Drewno – razem czy osobno

Ustawa o lasach z 1991 r., odpowiadając na wyzwania końca XX wieku, zdecydowany nacisk położyła na pozaprodukcyjne (społeczne) funkcje lasów wskazując (art. 7), że „trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem w szczególności następujących celów:

- 1) zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą;
- 2) ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na:
 - a) zachowanie różnorodności przyrodniczej,
 - b) zachowanie leśnych zasobów genetycznych,
 - c) walory krajobrazowe,
 - d) potrzeby nauki;
- 3) ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym;
- 4) ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych;
- 5) produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu”.

Jak łatwo zauważyć, ustawodawca, nieco wstydliwie, produkcyjne funkcje lasu ukrył w ostatnim punkcie. Jakby chciał przekazać, że wprowadzie drewno „nie rodzi” się w tartaku, to eksponowanie faktu, że las jest „fabryką”, jest *démodé*.

Po latach przemian ekonomicznych i mentalnych wydaje się, że za progiem XXI wieku, ten nieco schizofreniczny problem mamy już za sobą. A wiedza, że drewno jest

efektem racjonalnego gospodarowania zasobami leśnymi i efektem cyklu życia drzewostanu, staje się coraz bardziej powszechna.

Obraz nowoczesnego leśnictwa odnajdujemy w bardzo ważnym dokumencie, jakim jest bez wątpienia zatwierdzona w ubiegłym roku „Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe”. Pośród trzech głównych strategicznych celów zapisano tam, że PGLLP „dostarcza surowiec drzewny oraz inne produkty i usługi dla gospodarki”.

Ustaliwszy zatem, że leśnicy pozyskują drewno zgodnie z prawem i co więcej – za coraz większym przyzwoleniem społecznym, siłą rzeczy wkraczamy w obszar współpracy z szeroko rozumianym przemysłem drzewnym. A przyznać trzeba, że nie jest to teren, po którym poruszanie się należy do łatwych.

Przesądza o tym nie tyle różnorodność produkcji potencjalnych nabywców drewna (ryc. 6), czy też ich podmiotowa wyróżnialność (ryc. 7), co najzwyczajniej gra rynkowa: sprzedający – kupujący.

Sytuacji nie ułatwia też quasimonopolistyczna pozycja Lasów Państwowych jako dostawcy drewna. Jednym słowem, potencjalne pole konfliktów jest tu znaczne (ryc. 8).

I chociaż bez trudu można również odnaleźć liczne możliwości współpracy (ryc. 9), to mówienie o integracji leśno-drzewnej wyraźnie zbliża się do utopii i nie jest warte poważnych rozważań.

Nie podważa to wszakże potrzeby, czy wręcz konieczności, podejmowania współpracy, rozumianej jako równoczesne realizowanie przez partnerów celów wspólnych i indywidualnych, przy dobrowolnym wchodzeniu w relacje.

Opowiadając się za współdziałaniem z przemysłem drzewnym, trzeba wszakże pamiętać, że zgodnie z obowiązującym prawem jej kreatorem, swoistym demiurgiem, ze strony Lasów Państwowych, może być wyłącznie dyrektor generalny LP.

LP	przemysł drzewno-papierniczy
	przemysł tartaczny
	przemysł meblarski i wyrobów stolarskich
	wytwórnie płyt
	wytwórnie sklejek
	przemysł energetyczny
	inne

Ryc. 6. Partnerzy w obrocie drewnem

1. Forma prawna, właściciel firmy
2. Wielkość i struktura firmy
3. Poziom i struktura zapotrzebowania na surowiec
4. Stopień przetwarzania

Ryc. 7. Elementy charakterystyki partnerów w obrocie drewnem

1. Cenotwórstwo i poziom cen
2. Wielkość podaży
3. System sprzedaży
4. Jakość drewna

Ryc. 8. Potencjalne pola konfliktów Lasów Państwowych i odbiorców drewna

1. Promocja drewna
2. Przekazanie – przejęcie drewna
3. Zarządzanie dostawami
4. System klasyfikacji
5. Wymiana kultury organizacyjnej
6. Plantacyjna produkcja drewna

Ryc. 9. Możliwe pola współpracy Lasów Państwowych i odbiorców drewna

Leśno-Drzewnej, której członkami byłyby przedsiębiorstwa przerabiające drewno (bez względu na wielkość), Lasy Państwowe, prywatni właściciele lasów, a nawet być może przedsiębiorcy leśni. Doświadczenia różnych branż i sektorów wskazują, że taka forma współpracy mogłaby się sprawdzić.

Analizując rynkowe relacje partnerów „w drewnie” nie sposób nie przywołać przykładu funkcjonujących od dawna takich gremiów, jak SITLiD czy Kolegium Lasów Państwowych, które z trudnych do zdiagnozowania przyczyn nie spełniają pokładanych w nich nadziei na zbliżenie leśnictwa i drzewnictwa. Co zresztą tylko potwierdza potrzebę poszukiwania nowych rozwiązań.

Przykładem, jak się wydaje, jednej z takich nowych inicjatyw mogłoby być powołanie (utworzenie) Izby

Podsumowanie

1. Funkcje lasów, zarówno z historycznej perspektywy, a tym bardziej współczesnej, były i są różnorodne, nie sposób też ich przecenić. Jedną z nich, bardzo ważną, zarówno dla naszej gospodarki, jak i dla poszczególnych ludzi, jest produkcja drewna.
2. Dynamiczny rozwój przemysłu bazującego na surowcu drzewnym leży w interesie zarówno Lasów Państwowych, jak i całej polskiej gospodarki.
3. Integracja leśnictwa i przemysłu drzewnego nie wydaje się możliwa, a co więcej nie byłaby dla tych sektorów gospodarki korzystna.
4. Koniecznością ekonomiczną i społeczną, zarówno dla leśnictwa, jak i drzewnictwa, jest poszukiwanie różnych form współpracy. Warta rozważenia jest propozycja powstania Izby Leśno-Drzewnej.

Analiza zależności wzajemnych pomiędzy budżetem a PGL Lasy Państwowe

dr hab. Kamilla MARCHEWKA-BARTKOWIAK, prof. nadzw.

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Wprowadzenie

Budżet publiczny jest specyficznym rodzajem funduszu gromadzącym środki zgodnie z wyznaczonym planem w ustalonym okresie rocznym, którego wpływy (dochody, przychody) obejmują bardzo zróżnicowane formy prawnie ustanowionych źródeł finansowania. Dochody budżetu zapewniamy wszyscy – od osób fizycznych po przedsiębiorstwa i różnego rodzaju instytucje. Środki publiczne uzyskiwane w budżecie (obecnie nie tylko krajowe, ale pochodzące także z zagranicy) stanowią podstawę finansowania zadań publicznych lub źródło spłaty wcześniej uzyskanych środków zwrotnych (jak kredyty czy wyemitowane papiery wartościowe). Większa część środków publicznych trafia przede wszystkim do podmiotów zaliczanych do sektora publicznego, który realizuje znaczną część powyższych zadań.

Pojęcie sektora publicznego jest bardzo szerokie. Można przyjąć, iż składa się z majątku oraz instytucji i związków publicznych wykorzystujących w swojej działalności środki publiczne, niepubliczne i prywatne, nastawionych głównie na zaspokajanie potrzeb publicznych (w tym społecznych). Tak określony sektor publiczny obejmuje klasyczne dobra publiczne, np. lasy państwowe, rzeki, morza, bogactwa naturalne, jak również budynki użyteczności publicznej, infrastrukturę publiczną, przedsiębiorstwa państwowe oraz inne instytucje publiczne wraz z majątkiem¹.

Z punktu widzenia prawnego-statystycznego podział powyższy nie jest jednak tak jednoznaczny, gdyż w ramach sektora publicznego wyodrębniono zamknięty katalog jednostek, tworzących tzw. sektor finansów publicznych², a formy prawne tych jednostek, zasady gospodarki finansowej i nadzoru zostały bardzo szczegółowo ustanowione

¹ Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy, pod red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa, Wyd. Sejmowe, 2014, s. 174.

² Autorka nie podejmuje się w tym miejscu prezentacji kontrowersji dotyczących również różnic metodologicznych pomiędzy polską metodologią klasyfikacji jednostek sektora finansów publicznych a metodologią unijną, definiującą tzw. sektor instytucji rządowych i samorządowych (*general government sector*). Więcej na ten temat w: K. Mar-

przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych³ (dalej jako ufp). W art. 9 ufp znalazły się zatem dokładnie wyznaczone grupy jednostek (np. jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, instytucje gospodarki budżetowej) oraz pojedyncze jednostki (np. Narodowy Fundusz Zdrowia, Polska Akademia Nauk), których powiązanie finansowe z budżetem zostało dokładnie określone. Należy także dodać, iż katalog ten ulegał zmianom w ciągu lat, zarówno pod względem ilościowym, jak i rodzajowym. Wśród powyższych jednostek nie ma przedsiębiorstw państwowych (oraz spółek komunalnych) czy Narodowego Banku Polskiego, których zależności finansowe z budżetem są często równie ściśle określone w odrębnych ustawach, jak w przypadku jednostek omawianego ustawowego sektora.

W sektorze finansów publicznych obowiązują generalnie dwie metody powiązania jednostek z budżetem, czyli tzw. metody budżetowania brutto i netto. Pierwsza dotyczy jednostek budżetowych, których całość kosztów jest finansowana z budżetu, a dopuszczone prawnie i osiągnięte wpływy przekazywane są bezpośrednio do budżetu. Oznacza to, iż działalność tych jednostek nie jest powiązana z osiągnięciem wyniku finansowego. Drugi rodzaj budżetowania, o charakterze netto, dotyczy takich jednostek jak instytucje gospodarki budżetowej, agencje wykonawcze czy samorządowe zakłady budżetowe, które charakteryzują się generalnie zasadą samofinansowania. Jednostki te realizują konkretnie wyznaczone zadania publiczne, jednak ich rozliczenie z budżetem następuje tylko wynikiem finansowym. Jednostki te wprawdzie otrzymują dotacje z budżetu, jednak ich głównym źródłem finansowania są przychody uzyskane z prowadzonej działalności.

Jeżeli spojrzymy szerzej na sektor finansów publicznych i dalej sektor publiczny, to okazuje się, że rodzajów wzajemnych zależności finansowych jednostek (podmiotów, instytucji) z budżetem jest bardzo wiele. Przedsiębiorstwa państwowe i inne instytucje publiczne zasilają budżet bezpośrednio podatkami (w tym podatkami specjalnymi), środkami z dywidend czy wpłatami z zysku (najwyższe indywidualne wpłaty w tym zakresie przekazuje Narodowy Bank Polski). Jest też wiele jednostek, których zasady powiązania finansowego z budżetem ustanowiono odrębnymi ustawami.

Reasumując powyższe, należy już na wstępie podkreślić, iż obowiązujące obecnie zasady prawno-organizacyjne i finansowe dotyczące podmiotów, które można by zaliczyć do sektora publicznego, są bardzo zróżnicowane. Określone standardy obowiązują wprawdzie sektor finansów publicznych, ale także w tym przypadku można znaleźć wiele rodzajów wzajemnych zależności. Niewątpliwie jednak należy stwierdzić, iż taka wielorakość rozwiązań nie jest korzystna ze względu na przejrzystość finansów publicznych i często jest kwestionowana przez naukowców i praktyków zajmujących się problematyką budżetową.

chewka-Bartkowiak, Konsekwencje zróżnicowania metodologii pomiaru długu publicznego w Polsce, Analizy BAS nr 11(100)/2013, Biuro Analiz Sejmowych.

³ Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 379, 911).

Budżet a PGL Lasy Państwowe

Struktura wzajemnych zależności finansowych

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej PGL Lasy Państwowe) jest jednostką organizacyjną ustanowioną na podstawie ustawy o lasach⁴, nieposiadającą osobowości prawnej, zarządzającą lasami stanowiącymi własność skarbu państwa. Uwzględniając powyższe, PGL Lasy Państwowe z pewnością można zaliczyć do jednostek sektora publicznego wyodrębnionych w celu zarządzania majątkiem skarbu państwa. W odniesieniu do ustanowionej powyższą ustawą organizacji gospodarki finansowej PGL Lasy Państwowe działają na zasadzie samofinansowania, pokrywając koszty działalności własnymi przychodami, jednocześnie otrzymując dotacje z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową. Nie są jednak standardowo powiązane finansowo z budżetem metodą netto, gdyż nie zostały zaliczone do katalogu jednostek sektora finansów publicznych.

Prawnie obowiązujące obecnie (2014) zależności finansowe pomiędzy PGL Lasy Państwowe a budżetem (państwa i samorządowymi) dotyczą zarówno strony dochodowej, jak i wydatkowej budżetu. Najważniejsze z nich przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Najważniejsze zależności finansowe pomiędzy budżetem a PGL Lasy Państwowe

Dochody budżetowe	Wydatki budżetowe
– podatki – dochody ze sprzedaży lasów i gruntów – wpłaty do budżetu państwa jako % przychodów ze sprzedaży drewna[*] – okresowe wpłaty kwotowe do budżetu państwa^{**}	– dotacje celowe na zadania zlecone przez administrację rządową – dotacje zasilające fundusz leśny

* wysokość wpłaty stanowiącej równowartość 2% przychodów, pierwsza wpłata ma być dokonana w 2016 roku

** wpłata dotyczy lat 2014 i 2015 w wysokości 800 mln zł rocznie z kapitału (funduszu) własnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych

Wśród dochodów budżetowych znajdują się wpływy podatkowe z tytułu m.in. podatku dochodowego, VAT, od nieruchomości, od środków transportu, ale także wpływy mające charakter specjalny, jak podatek leśny (płacony do budżetów samorządowych), środki ze sprzedaży lasów i gruntów czy też niedawno wprowadzone tzw. wpłaty do budżetu (procentowe i kwotowe). Z kolei do wydatków budżetowych należy zaliczyć przede wszystkim dotacje celowe, przeznaczone na wyznaczone ustawowo zadania PGL Lasy Państwowe, oraz prawnie zapisane dotacje zasilające fundusz leśny, stanowiący tzw. formę gospodarowania środkami z przeznaczeniem na zadania wskazane w ustawie o lasach. Fundusz ten znajduje się w dyspozycji dyrektora generalnego Lasów Państwowych i nie stanowi państwowego funduszu celowego zaliczanego do jednostek sektora finansów publicznych.

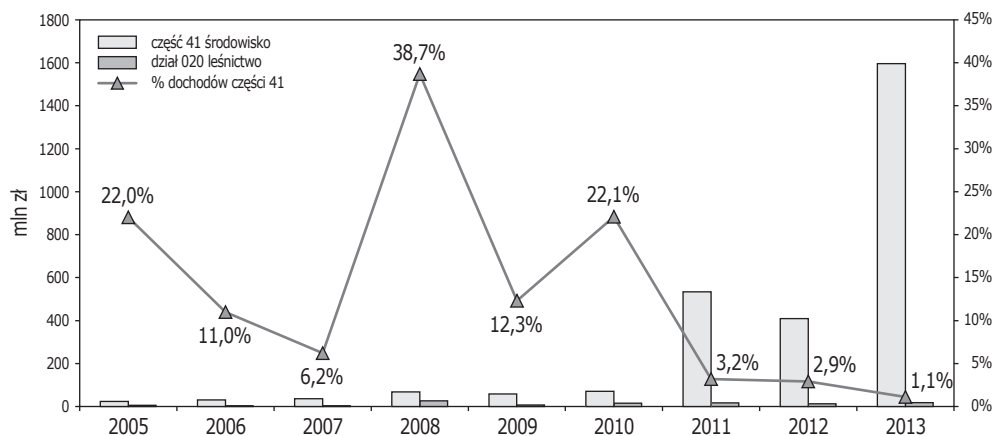
⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 222.

Analiza zależności finansowych od strony dochodów i wydatków budżetu

Zgodnie z klasyfikacją budżetową opartą na polskiej klasyfikacji działalności (PKD), wybrane przepływy finansowe pomiędzy budżetem państwa a PGL Lasy Państwowe rejestrowane są w części 41 – środowisko, dziale 020 – leśnictwo. Na wstępie warto zatem zwrócić uwagę na kształtowanie się dochodów i wydatków budżetowych w ramach finansowania zadań, których głównym dysponentem jest minister do spraw środowiska.

Przeprowadzona poniżej analiza dotyczy przede wszystkim okresu dziewięciu lat, tj. 2005–2013, i opiera się zarówno na danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, statystykach GUS, opiniach Biura Analiz Sejmowych oraz NIK, informacjach rządowych o stanie lasów, a także sprawozdaniach PGL Lasy Państwowe.

Po stronie dochodowej budżetu państwa w części ‘środowisko’ należy zwrócić uwagę, iż do 2010 roku udział wpływów uzyskiwanych z leśnictwa kształtował się średnio na poziomie 19% (od ponad 6% w 2007 roku do prawie 39% w 2008 roku – ryc. 1). Jedno z głównych źródeł dochodów stanowiły wpływy ze sprzedaży gruntów i lasów nieprzydatnych dla gospodarki leśnej. W tym okresie najwyższe dochody z tego tytułu budżet uzyskał w 2008 roku w ramach jednorazowej sprzedaży gruntów leśnych pod inwestycję w gminie Świecie. Udział całego działu leśnictwa znacząco zmniejszył się od 2011 roku z racji wzrostu znaczenia wpływów z innych działów części budżetowej ‘środowisko’. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: środki przekazywane przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska jednostkom budżetowym za pośrednictwem rezerwy celowej oraz środki ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

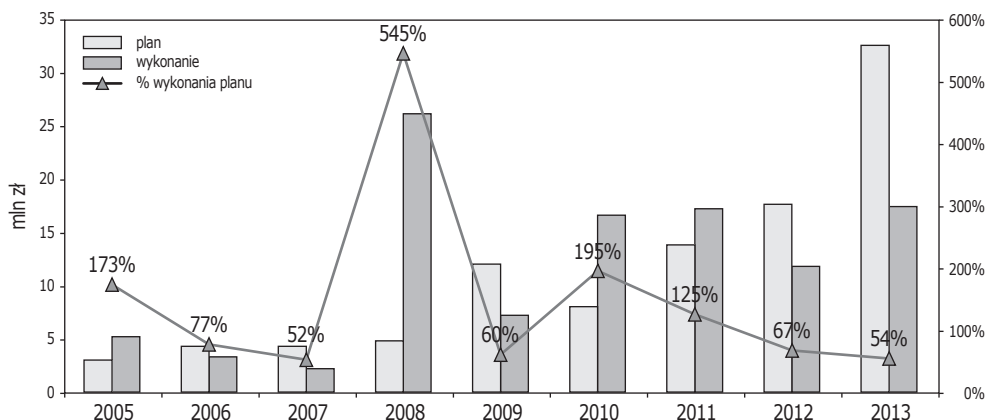


Ryc. 1. Dochody budżetu państwa – część budżetowa 41, dział 020

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu z poszczególnych lat.

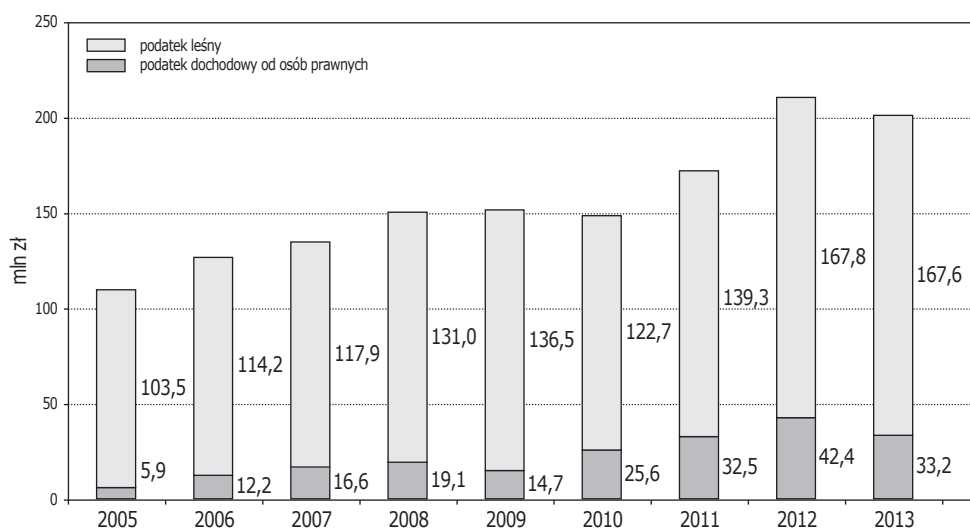
Skupiając się jedynie na dochodach z tytułu leśnictwa, warto również zwrócić uwagę, iż w badanym okresie czterokrotnie plan dochodów został przekroczony, natomiast

pięć razy został wykonany poniżej założeń (ryc. 2). Oznaczać to może, iż wykonanie budżetu w omawianym dziale obciążone jest dość dużym ryzykiem.



Ryc. 2. Plan i wykonanie dochodów budżetu państwa – dział 020 – leśnictwo

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu z poszczególnych lat.

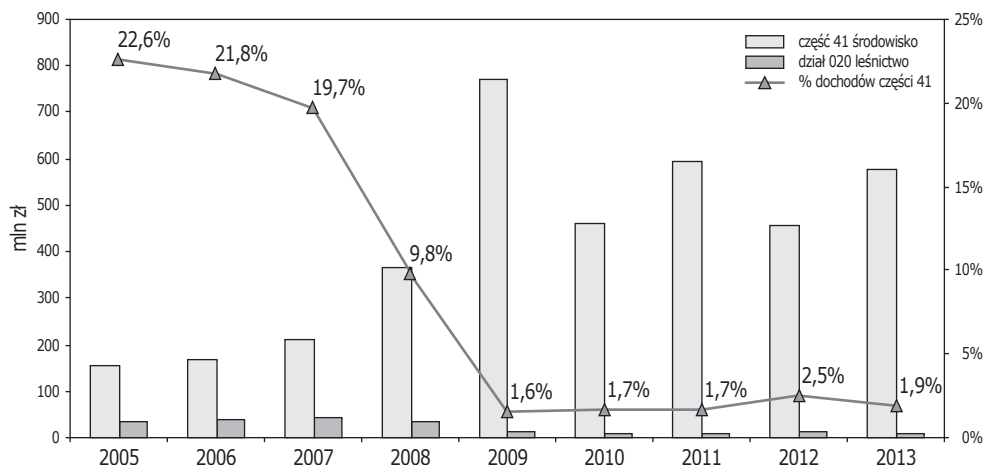


Ryc. 3. Dochody budżetowe z tytułu podatków CIT i leśnego płaconych przez PGLLP

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz sprawozdań PGL Lasy Państwowe za poszczególne lata.

Oprócz dochodów rejestrowanych w dziale 20 – leśnictwo, przekazywanych przez PGL Lasy Państwowe z tytułu sprzedaży lasów i gruntów oraz znajdujących się w zarządzie nieruchomości, badana jednostka zasila budżet (państwa i samorządów) podatkami, w tym podatkiem dochodowym od osób prawnych (CIT) oraz podatkiem leśnym. Jak wskazano na rycinie 3, w analizowanym okresie dochody z tego tytułu systematycz-

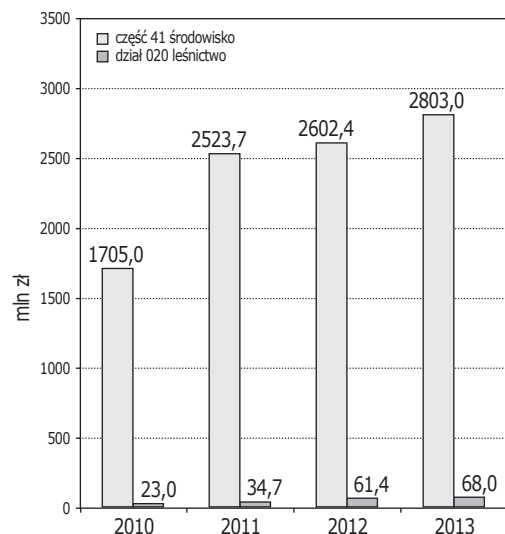
nie wzrastały. W latach 2005–2013 władze publiczne (rządowe i samorządowe) uzyskały z tych dwóch podatków średnio 156 mln zł rocznie.



Ryc. 4. Wydatki budżetu państwa – część budżetowa 41 oraz dział 020

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu z poszczególnych lat,

Kontynuując analizę finansową działu 'leśnictwo', należy zwrócić uwagę, iż udział wydatków budżetu państwa na leśnictwo w ramach części 'środowisko' w badanym okresie uległ znaczącemu obniżeniu



Ryc. 5. Wydatki budżetu środków europejskich – część 41 i dział 020

Źródło: opracowanie własne na podstawie analiz NIK wykonania budżetu państwa w poszczególnych latach.

od 2009 roku i kształtował się na średnim poziomie ok. 2% (ryc. 4). Tendencja ta była konsekwencją m.in. przesunięć środków części dotyczącej gospodarki wodnej, zmiany rejestracji środków przeznaczonych na współfinansowanie projektów unijnych w związku z wyodrębnieniem budżetu środków europejskich, pojawienia się nowych pozycji tej części budżetu ze względu na przejęcie przez ministra środowiska szkół leśnych i funkcjonujących przy nich internatów i burs szkolnych.

Wydzielenie budżetu środków europejskich spowodowało, iż od 2010 roku część środków uzyskiwanych przez Polskę z budżetu Unii Europejskiej jest rejestrowana oddzielnie. W związku z powyższym na rycinie 5 wskazano zakres wydatków tego budżetu poniesionych

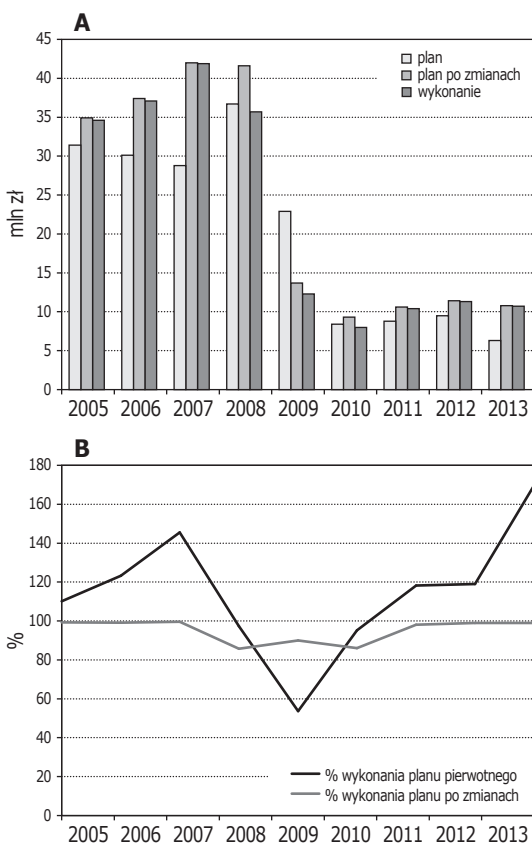
w części 41 ‘środowisko’ oraz dziale 020 dotyczącym leśnictwa.

W badanym okresie wydatki tylko z budżetu państwa w dziale 020 ‘leśnictwo’ zmniejszały się nominalnie. W okresie 2005–2008 ich wykonanie wynosiło przeciętnie 37,3 mln zł, natomiast w latach 2009–2013 kształtowało się na średnim poziomie 10,5 mln zł (ryc. 6A). Należy jednak dodać, iż w ostatnim okresie zwiększeniu uległo z kolei dofinansowanie leśnictwa ze środków europejskich.

Porównując plan i realizację wydatków budżetowych analizowanego działu (ryc. 6), warto również zwrócić uwagę, iż wydatki w dziale ‘leśnictwo’ najczęściej były wyższe niż w planie pierwotnym, co było związane z koniecznością corocznego dokonywania korekt w tym zakresie w analizowanej części budżetu. Wyjątkiem było znaczne niewykonanie zakładanej pierwotnie części wydatków (54%) w roku 2009. W pozostałych okresach realizacja wydatków odpowiadała planowi niemal w 100%, choć jednak był to plan po zmianach dokonanych w ciągu roku budżetowego (ryc. 6). Dane te wskazują, iż planowanie wydatków leśnictwa wiązało się zazwyczaj z ryzykiem ich wzrostu na koniec roku.

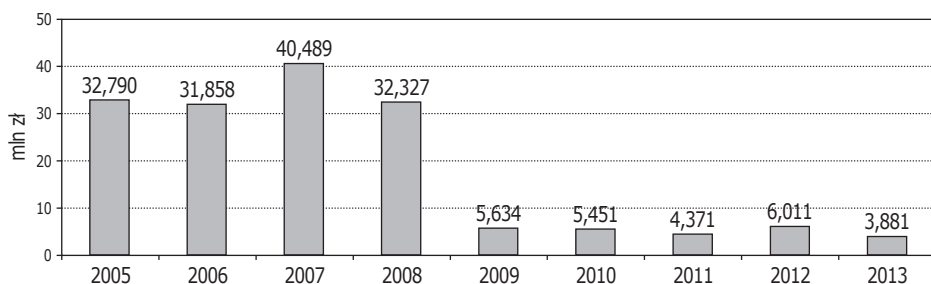
Największą część wydatków działu 020 stanowiła dotacja celowa dla PGL Lasy Państwowe na finansowanie ustawowo określonych zadań, a od 2009 roku także dotacja rozwojowa dla Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. W okresie 2005–2013 łączne dofinansowanie analizowanej jednostki w ramach realizacji wyznaczonych zadań publicznych wyniosło 162,8 mln zł. Poziom finansowania w poszczególnych latach prezentuje rycina 7.

Jak można zatem zauważyć, możliwe są do wydzielenia dwa okresy finansowania dotacyjnego PGL Lasy Państwowe ze względu na skalę, będące także konsekwencją obniżenia wydatków w ramach całego działu budżetowego w obszarze leśnictwa. Pierwszy okres obejmuje lata 2005–2008, gdy średni poziom dotacji celowej wynosił 34,4 mln zł, z kolei drugi okres to lata po 2009 roku, kiedy jednostka otrzymywała przeciętnie rocznie 5 mln zł, czyli prawie sześciokrotnie mniej. Należy jednak dodać, iż wydatki te nie obejmują wydatków rejestrowanych odrębnie w budżecie środków europejskich.



Ryc. 6. Plan i wykonanie wydatków w dziale 020 – leśnictwo: A – kwotowo, B – procentowo

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu z poszczególnych lat.



Ryc. 7. Łączna kwota dotacji z budżetu państwa dla PGL Lasy Państwowe

Źródło: opracowanie na podstawie Informacji o stanie lasów oraz sprawozdań PGL Lasy Państwowe.

Tabela 2. Zakres zadań PGL Lasy Państwowe finansowych z dotacji budżetowej

Lp	Rodzaj zadania	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Zalesianie gruntów rolnych skarbu państwa w ramach krajowego programu zwiększania lesistości (KPZL) wraz z ochroną i pielęgnacją założonych upraw	X	X	X	X*	X				
2	Sporządzanie planów zalesień gruntów porolnych	X	X	X	X*	X				
3	Sporządzanie planów zalesień gruntów prywatnych w ramach PROW						X	X	X	X
4	Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna	X	X	X	X*					
5	Sporządzanie wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasów (WISL)	X	X	X	X*	X	X	X	X	X
6	Zagospodarowanie i ochrona lasów w przypadku zagrożenia ich trwałości			X	X*					
7	Wykonanie inwentaryzacji wielkoobszarowej siedlisk przyrodniczych i gatunków w aspekcie sieci obszarów Natura 2000		X	X	X					
8	Zadania objęte „Programem dla Odry 2006” w ramach komponentu ‘Lasy’	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9	Prace z zakresu rozminowywania i rekultywacji terenów w ramach programu „Zagospodarowywanie przejętego mienia i rekultywacja terenów zdegradowanych przez wojska Federacji Rosyjskiej”	X	X	X						
10	Pełnienie zadań związanych z realizacją programów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych						X	X	X	X**
11	Sfinansowanie odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną						X	X	X	X**

* – przyjęto na podstawie „Sprawozdania finansowo-gospodarczego za 2008 rok” PGL Lasy Państwowe; w informacji nie wyszczególniono zadań, ogólnie wskazując na realizację zadań określonych w art. 54 ustawy o lasach.

** – przyjęto warunkowo ze względu na brak danych na dzień sporządzania zestawienia.

Źródło: opracowanie na podstawie informacji o stanie lasów i sprawozdań PGL Lasy Państwowe.

Finansowanie zadań PGL Lasy Państwowe a budżet zadaniowy

Jak wskazano wyżej, PGL Lasy Państwowe uzyskuje finansowanie z budżetu państwa na realizację wyznaczonych ustawowo zadań publicznych. W tabeli 2 zestawiono informacje dotyczące rodzajów zadań, na które przeznaczone były środki z budżetu w poszczególnych latach (z uwzględnieniem ewentualnych zmian nazw niektórych zadań). Łącznie wyodrębniono 11 zadań głównych, w tym dwa zadania realizowane w całym badanym okresie.

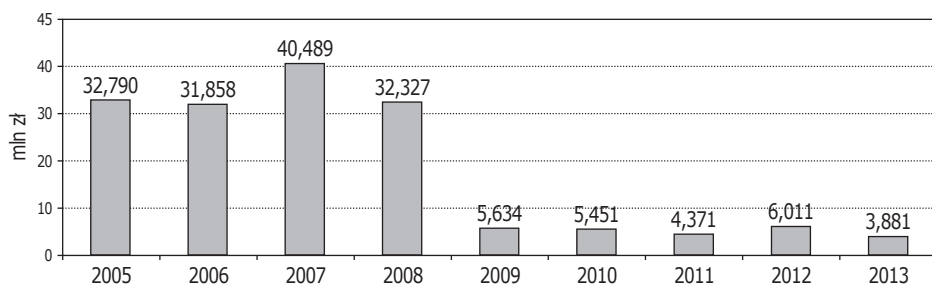
Liczba zadań wpisanych do ustawy o lasach i pokrywanych w ramach wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich powinna zostać wskazana również w drugim ujęciu klasyfikacji budżetowej stosowanej w Polsce, czyli w tzw. układzie zadaniowym (zwanym też budżetem zadaniowym). Leśnictwo, tak ważny obszar środowiska, powinno być szeroko omówione jako jedno z kluczowych zadań wykonywanych w tzw. funkcji 12 – środowisko⁵. Zaletą bowiem zadaniowego ujęcia wydatków sektora finansów publicznych jest prezentacja wszystkich zadań publicznych realizowanych w danym obszarze, jak i dysponentów tych środków.

W ramach funkcji 12 – środowisko, zaplanowane są wydatki (zarówno budżetu państwa, jak i budżetu środków europejskich), oparte na wytycznych (celach zadań, miernikach ich realizacji i wartościach wydatków) planu finansowego państwa na trzy kolejne lata. W budżecie zadaniowym wskazuje się wartości skonsolidowane wydatków publicznych, przeznaczonych na zadania realizowane przez różnych dysponentów, w tym przez Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, wojewodów, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz parki narodowe. W układzie tym nie jest jednak bezpośrednio wskazana badana jednostka, czyli PGL Lasy Państwowe, nienależąca do sektora finansów publicznych.

Otrzymywana przez PGL Lasy Państwowe dotacja celowa umożliwia realizację ważnych zadań publicznych związanych z zarządzaniem znacznym majątkiem skarbu państwa, czyli lasami. Zakres finansowania wybranych zadań jednostki przedstawiony został na rycinach 8–11. W funkcji 12 budżetu zadaniowego nie wskazuje się obszaru leśnictwa oddzielnie, trudno zatem na tej podstawie zweryfikować bezpośrednio poziom finansowania zadań realizowanych przez PGL Lasy Państwowe czy też dokonać oceny ich efektywności (nakłady versus efekty). Do podstawowych zadań funkcji 12 – środowisko, zalicza się natomiast:

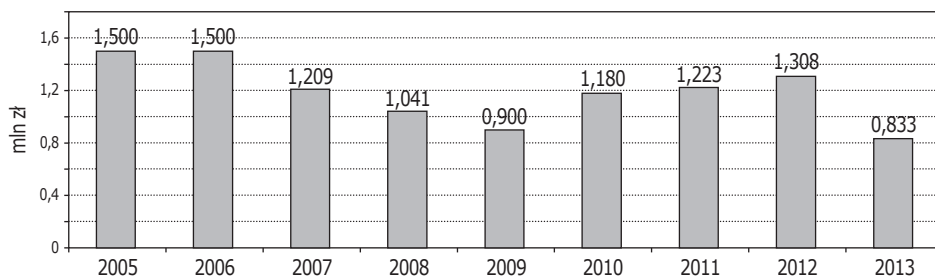
- kształtowanie bioróżnorodności,
- poprawę jakości powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu,
- gospodarkę zasobami i strukturami geologicznymi,
- gospodarkę odpadami,
- gospodarowanie zasobami wodnymi,
- zintegrowane działania na rzecz ochrony środowiska.

⁵ W układzie zadaniowym budżetu najwyższą podziałką klasyfikacji są funkcje budżetowe. W sumie wyodrębnione są 22 funkcje.



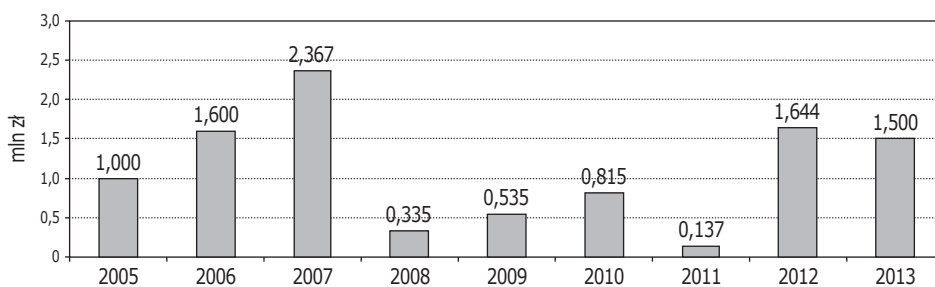
Ryc. 8. Dotacja budżetowa na sporządzanie wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasów (WISL)

Źródło: opracowanie na podstawie Informacji o stanie lasów.



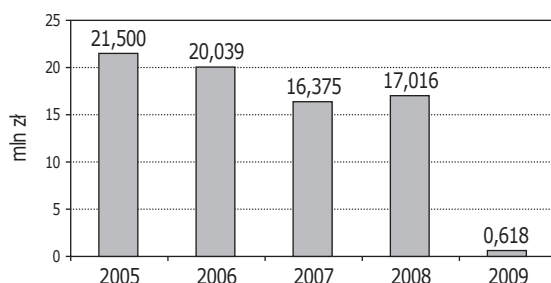
Ryc. 9. Dotacja budżetowa na sporządzanie planów zalesień gruntów rolnych lub prywatnych w ramach PROW

Źródło: opracowanie na podstawie Informacji o stanie lasów.



Ryc. 10. Dotacja budżetowa na zadania objęte „Programem dla Odry 2006” w ramach komponentu Lasy, w mln zł

Źródło: opracowanie na podstawie Informacji o stanie lasów.



Ryc. 11. Dotacja budżetowa na zalesianie gruntów rolnych skarbu państwa w KPZL

Źródło: opracowanie na podstawie Informacji o stanie lasów.

W tabeli 3 przedstawiono przykładowy układ zadania przypisanego ministrowi środowiska w ramach funkcji 12 – środowisko, odpowiadający jednocześnie wydatkom realizowanym w ramach części 14 budżetu państwa według klasyfikacji PKD.

Tabela 3. Przykład zadania realizowanego w funkcji 12 – środowisko, w układzie zadaniowym wydatków sektora finansów publicznych

Nr i nazwa zadania	Dysponent	Wykonanie wydatków (BP oraz BŚE*)	Cel zadania	Miernik zadania	Wykonanie miernika
12.1. Kształtowanie bioróżnorodności	Ministerstwo Środowiska	264,4 mln zł	ochrona i kształtowanie wartości przyrodniczych i krajobrazowych	suma zasięgów powierzchniowych zrealizowanych działań służących ochronie i kształtowaniu wartości przyrodniczych i krajobrazowych (w ha)	1 400 861 ha

* BP – budżet państwa, BŚE – budżet środków europejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2013 roku.

Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza stwarza podstawy do wyciągnięcia następujących wniosków:

- nie jest możliwa pełna prezentacja wszystkich danych uwzględnionych w strukturze zależności finansowych będącej przedmiotem badania ze względu na ograniczoność informacji zawartych w budżecie, dotyczących przede wszystkim przepływów finansowych w sektorze finansów publicznych,
- powiązania PGL Lasy Państwowe z budżetem są szerokie i często mają charakter specyficzny, np. kwotowe i procentowe wpłaty do budżetu czy dotacja budżetowa do funduszu leśnego, niebędącego funduszem celowym,
- generalnie należy ocenić, iż w badanym okresie PGL Lasy Państwowe zwiększyło swój udział w dochodach budżetowych (budżetu państwa i samorządów), natomiast

- wydatki budżetu państwa w postaci dotacji celowych dla jednostki uległy znacznemu zmniejszeniu po 2009 roku, jednocześnie jednak odnotować należy wzrost finansowania leśnictwa z budżetu środków europejskich,
- planowanie budżetu państwa w dziale budżetowym – leśnictwo (obejmującym badaną jednostkę) obarczone jest ryzykiem niepełnej realizacji dochodów lub wzrostu wydatków, czego konsekwencją są dokonywane w ciągu roku zmiany założeń,
 - sposób i zakres powiązań PGL Lasy Państwowe z budżetem można ocenić jako przykład rozwiązania pogarszającego przejrzystość finansów publicznych oraz uniemożliwiającego ocenę efektywności wydatkowania środków z budżetu na realizowane przez tę jednostkę zadania (brak ujęcia w budżecie zadaniowym).

Literatura

- Dzwonkowski H., Gołębiowski G. (red.). 2014. Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy, Warszawa, Wyd. Sejmowe, s. 174.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2014 r. poz. 379, 911.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach. Dz.U. 2014 poz. 222.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2005–2013. Warszawa, Rada Ministrów.
- Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2013 roku. 2014.
- Opinie do wykonania budżetu w części 41 za lata 2005–2013. Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.
- Analiza wykonania budżetu państwa za lata 2010–2013. Najwyższa Izba Kontroli.
- Informacja o stanie lasów (oraz o realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości”) za lata 2005–2013. Warszawa, Rada Ministrów.

SESJA 4

Ewolucja wizji gospodarki leśnej oraz misji PGL Lasy Państwowe w historii; wyzwania przyszłości

dr inż. Janusz DAWIDZIUK, dr inż. Stanisław ZAJĄCZKOWSKI

Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, Sękocin Stary

Wprowadzenie

Wizję gospodarki leśnej w PGL Lasy Państwowe można rozumieć jako przewidywane działania ukierunkowane na realizację celów tej organizacji ustanowionych przez państwo. Sformułowanie takiej wizji na podstawie różnych elementów prawnych, gospodarczo-przyrodniczych i społecznych w poszczególnych okresach historycznych pozwoli również na przedstawienie ewolucji wizji gospodarki leśnej w historii Lasów Państwowych.

Wizja państwowej gospodarki leśnej wiąże się z misją Lasów Państwowych. W „Strategii Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030” (Lasy Państwowe 2013) za misję tej organizacji uważa się gospodarowanie wspólnym dobrem, jakim są lasy, w sposób odpowiedzialny, profesjonalny i otwarty, gwarantując ich trwałość, powiększanie i ochronę zasobów przyrodniczych oraz realizację funkcji lasów, zgodnych z oczekiwaniami społeczeństwa. Tak sformułowana misja Lasów Państwowych bezpośrednio nawiązuje do zasad prowadzenia gospodarki leśnej przyjętych w ustawie o lasach, tj. do: 1) powszechnej ochrony lasów; 2) trwałości utrzymania lasów; 3) ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz 4) powiększania zasobów leśnych, a zatem do obowiązujących podstawowych zasad prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej.

W wyżej wymienionej strategii PGL Lasy Państwowe przedstawia się jako samodzielne i samofinansujące gospodarstwo państwowe, działające w sposób odpowiedzialny, profesjonalny i otwarty na podstawie trójszczeblowej struktury organizacyjnej, prowadzące zrównoważoną gospodarkę w lasach będących własnością skarbu państwa (Lasy Państwowe 2013).

W strategii tej przyjęto, że wypełnienie misji Lasów Państwowych będzie się odbywało przez realizację celów strategicznych w ramach zrównoważonej gospodarki leśnej, z których do najważniejszych należą: zapewnienie trwałości lasu, dostępności lasów dla społeczeństwa oraz zapewnienie odpowiedniego wkładu w rozwój gospodarki narodowej.

Przedstawienie misji Lasów Państwowych oraz wizji gospodarki leśnej w różnych okresach historycznych wymaga analizy podejmowanych wtedy działań. Jednak z uwagi na częsty brak wystarczających danych, analizy przedstawione w opracowaniu – szczególnie dotyczące pierwszych okresów istnienia Lasów Państwowych – są znacznie uogólnione.

Należy także zwrócić uwagę, że misja oraz wizja PGL Lasy Państwowe nigdy wcześniej nie była ujmowana tak kompleksowo, jak po wejściu w życie ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2011 r. poz. 59 z późn. zm.), a szczególnie po jej nowelizacji w 1997 r., dlatego bliższe sformułowanie misji i wizji gospodarki leśnej Lasów Państwowych we wcześniejszych okresach można określić tylko pośrednio, poprzez ustalenie kluczowych elementów, zwłaszcza najważniejszych aktów prawnych dotyczących organizacji oraz działalności Lasów Państwowych, a także stosowanych wówczas zasad prowadzenia gospodarki leśnej.

W pracy podjęto próbę syntetycznego przedstawienia ewolucji misji Lasów Państwowych oraz wizji gospodarki leśnej w okresie od powstania Lasów Państwowych, tj. od 1924 r. (w nawiązaniu do całego okresu międzywojennego) aż do czasów współczesnych. Przedstawiono także kierunki przyszłych rozwiązań, które mogłyby zapewnić dalszy rozwój PGL Lasy Państwowe.

Okresy historyczne w rozwoju PGL Lasy Państwowe

Przy przedstawianiu rozwoju Lasów Państwowych w okresie międzywojennym oraz po II wojnie światowej Broda (2006, 2007, 2007a) wydziela różne okresy historyczne, które można ująć następująco:

A. Okres międzywojenny:

- 1) I okres: lata 1918–1927/28 – integracja gospodarstwa leśnego lasów państwowych,
- 2) II okres: lata 1928–1939 – dynamiczny rozwój gospodarstwa leśnego lasów państwowych;

B. Okres po II wojnie światowej:

- 1) I okres: lata 1944/45–1949 – odbudowa gospodarki leśnej,
- 2) II okres: lata 1950–1958 – okres istnienia rejonów lasów państwowych,
- 3) III okres: lata 1958/59–1968 – uzależnienie działań leśnictwa od przemysłu drzewnego,
- 4) IV okres: 1969–1991 – gruntowna przebudowa struktury organizacyjnej PGL Lasy Państwowe,
- 5) V okres: od 1991 r. – rozwój państwowego gospodarstwa leśnego w warunkach gospodarki rynkowej:
 - a) lata: 1992–2004 – do integracji z Unią Europejską,
 - b) lata od 2004 r. – wzrastający nacisk ochrony przyrody na gospodarkę leśną; ingerencja państwa w gospodarkę finansową.

Okres międzywojenny

Analizę okresu międzywojennego przedstawiono na podstawie monografii Józefa Brody pt. „Dzieje najnowsze leśnictwa w Polsce 1918–2006” (2007).

GOSPODARKA LEŚNA W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Bezpośrednio po I wojnie światowej stan zagospodarowania lasów państwowych najkorzystniej przedstawiał się w zaborze pruskim, gdzie od połowy XIX wieku udział państwowej własności leśnej zwiększył się o ponad 20% (w Królestwie Polskim i Galicji – tylko o 5%), zdecydowanie mniej korzystnie w Galicji, a najgorzej w Królestwie Polskim.

W okresie 1923–1937 lesistość Polski zmalała z 23,1% do 22,2%. W tych latach nastąpiło jednak zwiększenie udziału lasów państwowych – z 31,9 do 38,7%, a najpilniejszym zadaniem z zakresu gospodarki leśnej było wówczas odnowienie i zalesienie zaległych zrębów i nieużytków, szczególnie zrębów wojennych.

W pierwszym okresie po odzyskaniu niepodległości obowiązywało jeszcze ustawodawstwo zaborcze. W lasach niepaństwowych wyeliminowało je dopiero rozporządzenie prezydenta z 1927 r., a w lasach państwowych rozporządzenie z 1928 r. Przyjmuje się, że daty te rozdzielają dwudziestolecie międzywojenne na dwa okresy. W pierwszym okresie utrzymywały się porozbiorowe odrębności przy dokonującym się procesie integracji lasów państwowych oraz gospodarstwa leśnego. W drugim natomiast zaczęły już obowiązywać zasady gospodarowania wprowadzone wyżej wymienionymi rozporządzeniami prezydenta, a później tzw. dekretem wrześniowym z 1936 r.

Bezpośrednio po I wojnie światowej administracja lasów państwowych bazowała głównie na planach urzędzeniowych pozostałych po zaborcach, aktualnych tylko częściowo. Braki w urządzaniu lasu skłoniły Dyрекcję Naczelną Lasów Państwowych do przeprowadzenia w 1931 r. jednorazowej nadzwyczajnej rewizji istniejących planów w celu poprawy planowania gospodarki leśnej, w tym także użytkowania rębego i przedrębego oraz odnowienia lasu. W wyniku tej rewizji znacznie zwiększono (o około 35%) powierzchnię drzewostanów przeznaczonych do trzebieży.

Pielęgnowanie upraw i młodników było zaniedbane. Dopiero w ostatnich latach przed wojną nastąpił w tym zakresie znaczny postęp. Trzebieże miały zwykle charakter cięć sanitarnych (użytkowanie przedrębne stanowiło tylko około 20% użytkowania rębego). Sytuacja w tym zakresie uległa wyraźnej poprawie dopiero w 1934 r., po wydaniu przez Dyрекcję Naczelną Lasów Państwowych zarządzenia w sprawie trzebieży.

Stan zdrowotny lasów był w tym okresie lepszy na terenach na wschód od Wisły, gorszy natomiast na zachód od Wisły. W okresie tym szczególnie groźne w skutkach były gradacje szkodników pierwotnych. Do 1936 r. zabiegi ochronne nie były nakazem ustawodawczym. Dopiero dekret wrześniowy nakładał na administrację lasów państwowych ustawy obowiązek prognozowania, ochrony i zwalczania zagrożeń w lasach niezależnie od ich stanu posiadania.

Już wówczas władze odradzającego się państwa polskiego dużą wagę przykładają do ochrony przyrody w lasach. W 1919 r. powołana została Tymczasowa Państwowa Ko-

misja Ochrony Przyrody, która w 1926 r. zmieniła nazwę na Państwową Radę Ochrony Przyrody (Kapuściński 2006, 2010). W Lasach Państwowych znajdowało się wtedy 95% wszystkich obszarów chronionych.

PIERWSZY OKRES MIĘDZYWOJENNY (LATA 1918–1927/28)

– INTEGRACJA GOSPODARSTWA LEŚNEGO LASÓW PAŃSTWOWYCH

W pierwszych latach tego okresu w organizacji lasów państwowych panował prawie zupełny zastój. Zasadnicze akty prawne dla lasów państwowych pochodzą z 1924 r. Pierwsze było rozporządzenie Rady Ministrów z 26 czerwca w sprawie przekształcenia tych lasów w skomercjalizowane przedsiębiorstwo państwowe pod nazwą Polskie Lasy Państwowe (datę tę uważa się za początek organizacji PGL Lasy Państwowe). Rządowi chodziło o wydobycie z lasów państwowych, w jak najkrótszym czasie, możliwie najwyższych dochodów na potrzeby skarbu państwa. Komercyjne potraktowanie lasów spotkało się z ostrą krytyką środowiska leśnego. Podnoszono znaczenie innych funkcji lasów oraz wewnętrzne potrzeby finansowe budowy profesjonalnych struktur leśnych. Doprowadziło to do uchwalenia drugiego kluczowego aktu prawnego, jakim było rozporządzenie prezydenta z 30 grudnia 1924 r. w sprawie wydzielenia administracji lasów państwowych w odrębny pion administracji państwowej oraz uzyskania przez Polskie Lasy Państwowe samodzielności gospodarczej, jednak bez osobowości prawnej.

W 1926 r. minister rolnictwa i dóbr państwowych utworzył urząd nadzwyczajnego delegata (pełnomocnika ministra) ds. administracji Lasów Państwowych. Został nim z dniem 1 października 1926 r. Adam Loret. Na urząd, który objął, przeszły wkrótce najważniejsze uprawnienia będące wcześniej w gestii departamentu leśnictwa powołanego w 1920 r. w ramach resortu rolnictwa.

Obowiązujące w tym okresie akty prawne dotyczące lasów państwowych oraz stan gospodarki leśnej wskazują, że w pierwszym okresie tworzenia leśnictwa państwowego za główny cel państwo uznało zbudowanie zrębów organizacyjno-prawnych nowej organizacji gospodarczej Polskie Lasy Państwowe, prowadzącej działalność przynoszącą znaczne dochody dla budżetu państwa. Jednak już samo powołanie skomercjalizowanego przedsiębiorstwa lasów państwowych Polskie Lasy Państwowe było dużym sukcesem leśnictwa, prowadzącym do wyodrębnienia administracji lasów państwowych i oparcia jej na samodzielności gospodarczej (finansowej). Występujące jednak w tym okresie uwarunkowania (brak planów urządzenia lasu, zasad zagospodarowania lasu oraz doświadczonej kadry) powodowały, że postęp w gospodarce leśnej był bardzo powolny.

DRUGI OKRES MIĘDZYWOJENNY (LATA 1928–1939)

– DYNAMICZNY ROZWÓJ GOSPODARSTWA LEŚNEGO LASÓW PAŃSTWOWYCH

W latach 1928–1939 ukazały się trzy zasadnicze akty prawne dotyczące lasów państwowych: 1) w 1928 r. rozporządzenie o zagospodarowaniu lasów państwowych, 2) w 1930 r. rozporządzenie o powołaniu Dyrekcji Naczelnej Lasów Państwowych oraz 3) w 1936 r. tzw. dekret wrześniowy, o państwowym gospodarstwie leśnym. Dekret ten wprowadzał na określenie państwowego gospodarstwa leśnego nazwę Lasy Państwowe

– odtąd oficjalnie używaną. Nie przyznawał on jednak Lasom Państwowym osobowości prawnej, dawał natomiast szeroki zakres samodzielności.

Omawiany dekret zawierał pełny i jednolity tekst przepisów o państwowym gospodarstwie leśnym, z których na szczególną uwagę zasługują następujące: ogólna powierzchnia lasów i gruntów leśnych państwowego gospodarstwa leśnego nie mogła ulegać zmniejszeniu, Lasy Państwowe zostały uprawnione do prowadzenia przemysłowego przerobu drewna i innych surowców w rozmiarach potrzebnych do zapewnienia rentowności państwowego gospodarstwa leśnego, a gospodarkę miały prowadzić na zasadach samowystarczalności.

Na czele Lasów Państwowych do końca okresu międzywojennego stał A. Loret, najpierw jako nadzwyczajny delegat, od 1928 r. jako faktyczny kierownik państwowego gospodarstwa leśnego, a od 1 stycznia 1931 r. jako kierownik nowo utworzonej Dyrekcji Naczelnej Lasów Państwowych. W 1933 r. A. Loret zostaje mianowany przez Prezydenta RP dyrektorem naczelnym Lasów Państwowych. W 1931 r. z inicjatywy Dyrekcji Naczelnej Lasów Państwowych została utworzona Polska Agencja Eksportu Drewna (Paged) usprawniająca zbyty drewna w Lasach Państwowych.

W 1936 r. utworzony został Polski Związek Łowiecki, a 30 września 1936 r. prezydent wydał dekret o państwowym gospodarstwie leśnym, który po nowelizacji w 1937 r. obowiązywał do wydania w 1949 r. ustawy o państwowym gospodarstwie leśnym.

W okresie tym następowało doskonalenie podstaw organizacyjno-prawnych Lasów Państwowych poprzez odpowiednie zmiany organizacyjne, prawne i ekonomiczne, zmierzające do przekształcenia Lasów Państwowych w nowoczesny organizm gospodarczy, charakteryzujący się dużą samodzielnością i własnym budżetem. Dużą wagę przywiązywano do zwiększania zasobów leśnych państwowego gospodarstwa leśnego, zwiększania pozyskania drewna, a także do usprawnienia przerobu i zbytu drewna. Widoczna była również dążność do poprawy gospodarki leśnej, czego wyrazem było m.in. przeprowadzenie nadzwyczajnej rewizji planów urządzenia lasu w 1931 r., wydanie zarządzenia w sprawie trzebieży w 1934 r. oraz wprowadzenie obowiązku prognozowania, ochrony i zwalczania zagrożeń w lasach w 1936 r.

Okres po II wojnie światowej

GOSPODARKA LEŚNA W OKRESIE PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

W okresie tym do najważniejszych zdarzeń mających wpływ na gospodarkę leśną w lasach państwowych miały dekrety PKWN o reformie rolnej oraz o przejęciu niektórych lasów na własność państwa, w związku z czym udział powierzchni lasów państwowych wzrósł wtedy do 85% (Broda 2007) (obecnie udział ten wynosi 77,3%).

Bezpośrednio po II wojnie światowej stosowano przedwojenne zasady zagospodarowania lasu. W użytkowaniu rębnym popularna była rębnia zupełna wykonywana głównie w drzewostanach łatwo dostępnych. Brak planów urządzenia lasu i doświadczonej kadry inżynierskiej nieraz były przyczyną błędów, wynikających przede wszystkim z nieprzestrzegania wymogów ładu przestrzennego. W okresie odbudowy kraju obser-

wowano dużą presję na pozyskanie drewna. Jednym ze sposobów jego zwiększenia miało być wprowadzenie w 1948 r. tzw. bezzrębówki. Wobec braku rozpoznania warunków siedliskowych oraz odpowiednio przygotowanych kadr eksperyment okazał się wielkim nieporozumieniem (po wykonanych cięciach pozostały m.in. duże nieodnowione powierzchnie oraz doszło do osłabienia stabilności lasu).

Odstąpienie od bezzrębówki nie zmniejszyło jednak presji na wielkość użytkowania (ocenia się, że pozyskanie drewna stanowiło w 1955 r. 127% etatu użytkowania głównego, a w 1965 r. 125%). Przekraczanie etatu użytkowania głównego w Lasach Państwowych trwało w zasadzie do końca lat osiemdziesiątych.

Przed Lasami Państwowymi stały bardzo duże zadania w zakresie odnowień i zalesień, ponieważ niezależnie od bieżących zrębów odnawiano/zalesiano także zaległe zręby wojenne oraz słabe grunty porolne i nieużytki. Zaległości w tym zakresie pogłębiała mało rozwinięta produkcja szkółkarska. Rozpoczynano wówczas również działania związane z rozwojem gospodarki nasiennej.

Użytkowanie rębne prowadzono głównie w drzewostanach łatwo dostępnych, a zabiegi pielęgnacyjne i sanitarne były wykonywane w stopniu niewystarczającym. Sytuacja zaczęła się poprawiać dopiero w latach sześćdziesiątych (Broda 2007).

W związku z pogłębiającym się wówczas deficytem drewna duże nadzieje w latach sześćdziesiątych wiązano z uprawą gatunków szybko rosnących, zwłaszcza topoli. Uprawy te na gruntach leśnych zakończyły się jednak niepowodzeniem, głównie z uwagi na wysokie koszty zakładania oraz małe zainteresowanie przemysłu papierówką topolową.

Zaspokajaniu potrzeb surowcowych oraz celom ochronnym miały również służyć zadrzewienia. Przyjęty w 1959 r. plan zadrzewień wykonano wprawdzie z nadwyżką, jednak jakość nasadzeń była niezadowalająca. Od 1975 r. (likwidacja powiatów) można mówić o całkowitym upadku gospodarki zadrzewieniowej (Broda 2007). W 1990 r. zadrzewienia stały się zadaniem własnym gmin, co dodatkowo zahamowało akcję zadrzewieniową. Dodatkowo w związku z wzrastającym ruchem samochodowym zwiększyło się tempo usuwania drzew z zadrzewień (Zajączkowski 2013).

W 1955 r. wprowadzony został podział lasów na dwie grupy: lasy o charakterze ochronnym i lasy gospodarcze. Zasady zagospodarowania lasów ochronnych regulowało odrębne zarządzenie ministra leśnictwa. Ogólna powierzchnia lasów ochronnych w Lasach Państwowych stale od tego czasu wzrastała (w 2013 r. lasy ochronne stanowiły 49,2% ogólnej powierzchni leśnej). Wzrastało również znaczenie rekreacyjnej oraz krajobrazowej funkcji lasów. Wyrazem tego było m.in. uściślenie sposobów postępowania hodowlanego w wyróżnianych strefach zagospodarowania turystycznego, a także rozwój turystycznej infrastruktury oraz szersze ujmowanie tej tematyki w planowaniu urzędzeniowym.

Po II wojnie światowej w Lasach Państwowych dużą wagę przywiązywano do planowania urzędzeniowego. Bezpośrednio po wojnie rozpoczęto prace prowizorycznego urządzania lasu (lata 1946–1955), które miało na celu dostarczenie całościowych informacji dotyczących wielkości zasobów drzewnych oraz możliwości użytkowania rębego i przedrębego.

Później prace urzędzeniowe w Lasach Państwowych wykonywano w sposób systematyczny w cyklach 10-letnich. W latach 1956–1967 przeprowadzono tzw. defini-

tywne zarządzanie lasu. Po jego wykonaniu Lasy Państwowe dysponowały już nie tylko całościową informacją dotyczącą wielkości zasobów drzewnych oraz zadań w zakresie użytkowania rębego i przedrębego, ale także jednolitym podkładem geodezyjno-kartograficznym w skali 1:5000. Lata 1967–1978 to okres I rewizji zarządzania lasu, podczas której kontynuowano szacunkową inwentaryzację zasobów drzewnych dotychczasowymi sposobami oraz stosowano podobne jak wcześniej zasady regulacji użytkowania głównego, pozwalające na zachowanie trwałości lasu oraz ciągłości użytkowania.

W 1971 r., w okresie I rewizji urzędzeniowej, zapoczątkowane zostały także prace związane z ustalaniem stref uszkodzenia lasów znajdujących się pod wpływem zanieczyszczeń powietrza, szacowaniem wysokości strat oraz opracowywaniem projektów rekultywacji. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku nastąpiła znaczna redukcja emisji zanieczyszczeń przemysłowych oraz nasiliły się trudności uzyskania odszkodowania ze strony przemysłu. Na początku XXI wieku zaniechano wyodrębniania stref uszkodzenia (Smykała 2006).

Kolejna, II rewizja zarządzania lasu, obejmowała lata 1979–1991. Podczas tej rewizji została wprowadzona matematyczno-statystyczna metoda inwentaryzacji zasobów drzewnych (pozwalająca na bardziej wiarygodne określenie wielkości zasobów drzewnych), a regulację użytkowania rębego zharmonizowano z zasadami podziału na gospodarstwa (zrębowe, przerębowo-zrębowe i przerębowe).

W następnym cyklu, tj. w toku III rewizji zarządzania lasu (1992–2002), następowało doskonalenie matematyczno-statystycznej metody inwentaryzacji zasobów drzewnych oraz zasad regulacji użytkowania głównego (w tym m.in. powiązanie planowanej wielkości użytkowania przedrębego ze spodziewanym bieżącym przyrostem miąższości). W cyklu tym (od 1997 r.) wprowadzono także ustawowy obowiązek sporządzania programu ochrony przyrody w nadleśnictwie jako integralnej części planu urządzenia lasu. Aktualnie wszystkie nadleśnictwa w Lasach Państwowych mają opracowane programy ochrony przyrody, podlegające aktualizacji w kolejnych cyklach prac urzędzeniowych.

Kolejna, IV rewizja zarządzania lasu (2003–2012), wprowadziła dalszy postęp metod inwentaryzacji zasobów drzewnych oraz modyfikację zasad regulacji użytkowania głównego. Dodatkowo, w związku ze wzrastającą rolą ochrony przyrody w lasach, coraz szerzej w planie urządzenia lasu ujmowane były zagadnienia związane z różnymi formami ochrony znajdującymi się na obszarze Lasów Państwowych. W toku IV rewizji urzędzeniowej (od 2009 r.) wprowadzony został także obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania projektu planu urządzenia lasu na środowisko oraz na obszary Natura 2000, w tym sporządzenia prognozy oddziaływania planu urządzenia lasu na środowisko i obszary Natura 2000, mające na celu wyeliminowanie ewentualnych działań, które mogłyby wpływać negatywnie.

Aktualna „Instrukcja zarządzania lasu” (PGL Lasy Państwowe 2013) wprowadza dalszy rozwój zasad inwentaryzacji lasu (w tym poprzez powszechne wykorzystanie ortofotomap), matematyczno-statystycznej metody inwentaryzacji zasobów drzewnych oraz podziału gospodarczego, a także zasad regulacji użytkowania rębego i przedrębego.

Lasy Państwowe dużą wagę przywiązują do konsultacji ustaleń planów urządzenia lasu sporządzanych w ich strukturach. Znajduje to swój wyraz w zapewnieniu możli-

wości udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie sporządzania projektu planu urządzenia lasu m.in. poprzez przekazywanie do publicznej wiadomości odpowiednich informacji oraz zapraszaniu przedstawicieli interesariuszy na posiedzenia Komisji Założeń Planu, Nadar Techniczno-Gospodarczych oraz Komisji Projektu Planu związane z opracowywaniem planów urządzenia lasu (PGL Lasy Państwowe 2012).

Równolegle z zasadniczymi (okresowymi) pracami urządzeniowymi prowadzono specjalistyczne prace związane z inwentaryzacją siedlisk leśnych – początkowo (w końcu lat pięćdziesiątych XX wieku) w zakresie rozpoznania glebowego, a poczynając od 1980 r. – w zakresie rozpoznania siedliskowego. Specjalistycznymi pracami siedliskowymi objęto w zasadzie już cały obszar Lasów Państwowych; wymagają one jednak okresowej aktualizacji.

Lasy Państwowe przywiązują dużą wagę do monitorowania wielkości i stanu zasobów leśnych. Poczynając od 1967 r. wyniki okresowych prac urządzeniowych były podstawą do aktualizacji stanu lasu. Od 2005 r. wykonywana jest wielkoobszarowa inwentaryzacja stanu lasów, dostarczająca wiarygodnych informacji dotyczących stanu lasów wszystkich form własności. Z kolei podjęte w 2010 r. prace nad budową banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów pozwolą na pełniejszą analizę stanu lasów na tle wybranych informacji z zakresu ochrony przyrody oraz stanu środowiska przyrodniczego.

W instrukcjach urządzania lasu uwzględniano zapisy weryfikowanych okresowo (w przybliżeniu co 10 lat) zasad hodowlanych. W celu uporządkowania prac hodowlanych w 1953 r. wydane zostały „Zasady techniczno-hodowlane obowiązujące w państwowym gospodarstwie leśnym”, zawierające zalecenia odnośnie do projektowania produkcji leśnej, zgodne z ówczesnym stanem wiedzy (regionalizacja przyrodniczo-leśna, typy siedliskowe lasu, gospodarcze typy drzewostanów), oraz ramowe wytyczne w zakresie odnowienia lasu, pielęgnowania lasu, gospodarki nasiennej i gospodarki szkółkarskiej. W następnych okresach – w miarę poszerzania wiedzy o ekosystemach leśnych – doskonalono ten ważny dla zagospodarowania lasu dokument, opracowując kolejne edycje „Zasad hodowli lasu”. Wprowadzano je do stosowania kolejno w latach: 1961, 1969, 1979, 1988, 2003 oraz 2012 roku. Uważa się, że trzy pierwsze wydania „Zasad hodowli lasu” utworzyły w Polsce podstawy powstania i funkcjonowania modelu lasu i leśnictwa wielofunkcyjnego, w którym las traktowany jest jako ekosystem wymagający stosowania zróżnicowanego sposobu postępowania hodowlanego (Bernadzki 2006).

Zdaniem Bernadzkiego (2006), stosowanie ekosystemowych rozwiązań w zagospodarowaniu lasu, zapoczątkowane przed 50 laty, było stopniowo i systematycznie wprowadzane do praktyki leśnej. Dzięki takiemu podejściu wprowadzenie w latach dziewięćdziesiątych zasad doskonalenia gospodarki na podstawach ekologicznych nie wniosło zmian rewolucyjnych, a było to w zasadzie przyspieszenie i ugruntowanie działań zapoczątkowanych i rozwijanych w ciągu ubiegłego sześćdziesięciolecia (Bernadzki 2006).

W okresie powojennym postępowały także prace związane z selekcją drzew leśnych (wybór drzew doborowych, wybór wyłączonych i gospodarczych drzewostanów nasiennych, zakładanie plantacji nasiennych) oraz nasiennictwem i szkółkarstwem leśnym. W latach siedemdziesiątych rozpoczęto produkcję sadzonek z zakrytym systemem korzeniowym, a w latach dziewięćdziesiątych zaczęły powstawać nowoczesne szkółki kontenerowe.

Wobec dużego stopnia zagrożenia obszarów leśnych ze strony czynników biotycznych, z upływem czasu coraz większego znaczenia nabierała ochrona lasu. W 1954 r. powołane zostały – działające do dzisiaj – zespoły ochrony lasu (ZOL). Do ich podstawowych zadań należało prowadzenie bieżącej oceny stanu zdrowotnego i sanitarnego lasów oraz usług w zakresie doradztwa i szkolenia (Broda 2007).

W okresie powojennym dwie trzecie lasów Polski zaliczono do strefy stałego lub okresowego zagrożenia. W tym czasie na obszarze całego kraju zdarzały się wielokrotnie masowe rozrody szkodników drzewostanów iglastych, głównie sosnowych. W pierwszych latach powojennych zwalczanie szkodników pierwotnych ograniczało się do mało skutecznych zabiegów mechanicznych. W 1948 r. zaczęto stosować chemiczne środki owadobójcze w postaci pyłów, a od 1961 r. – w postaci oprysków. Do zabiegów tych używano naziemnych silników spalinowych oraz samolotów, co umożliwiało prowadzenie zwalczania na dużych powierzchniach (Broda 2007).

W latach sześćdziesiątych XX wieku, w związku z postępującą industrializacją i urbanizacją kraju, nastąpił duży wzrost skażenia środowiska. Wystąpiły dwie duże klęski ekologiczne w lasach zainicjowane zanieczyszczeniami przemysłowymi, jedna w Górach Izerskich (w latach osiemdziesiątych XX wieku), druga w Beskidzie Śląskim i Żywieckim (od 2004 r.), wzmagane innymi stresorami (czynniki biotyczne, abiotyczne i antropogeniczne).

Należy również zwrócić uwagę na szkody wyrządzane przez zwierzyne, które w całym okresie powojennym były przyczyną znacznych strat w leśnictwie.

PIERWSZY OKRES PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ (LATA 1944/45–1949)

– ODBUDOWA GOSPODARKI LEŚNEJ

Dla rozwoju leśnictwa i przemysłu drzewnego – nie tylko w pierwszych latach po II wojnie światowej, ale w całym okresie powojennym – zasadnicze znaczenie miały akty prawne z lat 1944–1946 w sprawie upaństwowienia dużej i średniej własności prywatnej. Najważniejsze z nich to: 1) dekret PKWN z 6 września 1944 r. o reformie rolnej, oraz 2) dekret PKWN z 12 grudnia 1944 r. o upaństwowieniu lasów o powierzchni powyżej 25 ha. Należy podkreślić, że dużą rolę w pracach nad przygotowaniem tego dekretu odegrała reaktywowana w listopadzie 1944 r. Dyrekcja Naczelna Lasów Państwowych (Broda 2007).

W następstwie wejścia w życie tych aktów prawnych nastąpił zdecydowany wzrost udziału lasów państwowych w ogólnej powierzchni lasów w Polsce i od tej pory trwa ciągła ich dominacja w strukturze własności lasów w Polsce.

W czerwcu 1945 r. na fundamencie Dyrekcji Naczelnej Lasów Państwowych (formalnie zniesionej w 1947 r.) powstało Ministerstwo Leśnictwa. Jednak do 1950 r. podstawowym aktem normatywnym dla Lasów Państwowych był dekret wrześniowy z 1936 r. Przyjęta została także przedwojenna (z 1934 r.) trójstopniowa struktura organizacyjna Lasów Państwowych. W 1945 r. w celu usprawnienia organizacji i wykonywania dostaw drewna reaktywowano Paged, jako Państwową Agencję Drzewną, z siedzibą w Łodzi (Paschalis-Jakubowicz 2006).

W ramach gospodarki planowej gospodarka leśna i przemysł drzewny były ze sobą ściśle powiązane. Zaraz po wojnie, ustawą z dnia 3 stycznia 1946 r., nastąpiło upań-

stworzenie większych zakładów przemysłu drzewnego, co umożliwiło przejęcie przez administrację lasów państwowych zakładów pierwiastkowego przerobu drewna, głównie tartaków, co w dalszej perspektywie ułatwiało połączenie gospodarki leśnej oraz przemysłu drzewnego w jednym resorcie.

W pierwszym okresie po II wojnie światowej (lata 1944/45–1949) następowało stopniowe zmniejszanie wojennych zaległości w zakresie odnowień i zalesień. W okresie tym kontynuowany był przedwojenny model organizacyjny państwowego gospodarstwa leśnego. Stosowano przy tym również przedwojenne zasady zagospodarowania lasu pod dużą presją ogólnych ustaleń na wzrost pozyskania drewna na potrzeby odbudowy kraju, przy zaległościach w zakresie zabiegów pielęgnacyjnych w uprawach i młodnikach oraz nieprawidłowościach w użytkowaniu przedrębnym w drzewostanach średnich i starszych klas wieku.

DRUGI OKRES PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ (LATA 1950–1958)

– OKRES ISTNIENIA REJONÓW LASÓW PAŃSTWOWYCH

Z dniem 1 stycznia 1950 r. weszła w życie ustawa z 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym. Zobowiązywała ona m.in. do utrzymywania gruntów leśnych pod uprawą leśną oraz do prowadzenia gospodarki w lasach państwowych według wytycznych narodowych planów gospodarczych, dążąc do: 1) utrzymania trwałości i ciągłości użytkowania dla zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb gospodarki narodowej w zakresie produkcji drzewnej i nie drzewnej; 2) wzmożenia naturalnej produktywności lasu, oraz 3) zabezpieczenia korzystnego wpływu lasu na klimat kraju, gospodarkę wodną oraz na zdrowie i kulturę ludności.

Zgodnie z zapisami tej ustawy gospodarka leśna miała być prowadzona na podstawie planów urządzenia gospodarstwa leśnego. W planach tych Rada Ministrów mogła jednak wprowadzać zmiany w sytuacjach uzasadnionych koniecznością natury ogólnopaństwowej. Należy również podkreślić, że dla celów pierwiastkowej mechanicznej obróbki drewna miały być prowadzone zakłady przemysłu drzewnego, związane terenowo lub gospodarczo z państwowym gospodarstwem leśnym, m.in. tartaki oraz fabryki klein, sklejek i płyt pilśniowych.

W następstwie uchwalenia wyżej wymienionej ustawy o państwowym gospodarstwie leśnym, z dniem 1 stycznia 1950 r. w leśnictwie i przemyśle drzewnym zaszły zasadnicze zmiany. Do bezpośredniego prowadzenia gospodarstwa leśnego na bazie dotychczasowych okręgowych dyrekcji Lasów Państwowych zostało powołanych 16 rejonów wielkich, obejmujących powierzchniowo całe województwa, tj. przedsiębiorstw działających według zasad rozrachunku gospodarczego (1 stycznia 1951 r. zostały one przekształcone w okręgowe przedsiębiorstwa Lasów Państwowych). Obok nich powstawały małe rejony Lasów Państwowych, obejmujące po 6–7 nadleśnictw, które traciły swą samodzielność, stając się terenowymi komórkami wykonawczymi tych przedsiębiorstw (Broda 2007). Małe rejony przejmowały całość działań, jakie dotychczas spoczywały na nadleśnictwach, którym pozostawiono jedynie zadania wykonawcze. Do koordynacji działania rejonów Lasów Państwowych oraz nadzoru i kontroli powołano Centralny Zarząd Lasów Państwowych (po utworzeniu okręgów

Lasów Państwowych włączony do Ministerstwa Leśnictwa jako jednostka budżetowa). W tym samym czasie, na mocy zarządzeń ministra leśnictwa, Paged został przekształcony w Centralę Handlu Zagranicznego oraz zostało utworzone przedsiębiorstwo państwowe pod nazwą „Las” – Państwowa Centrala Leśnych Produktów Niedrzwanych. W 1950 r. powstało także – podległe bezpośrednio ministrowi leśnictwa – Biuro Projektów Leśnictwa (od 1956 r. Biuro Urządzania Lasu i Projektów Leśnictwa) (Broda 2007).

W 1955 r. uległ likwidacji Centralny Zarząd Lasów Państwowych, a jego funkcje kierownicze zostały przejęte przez odpowiednie komórki Ministerstwa Leśnictwa.

W 1956 r. zostały połączone Ministerstwo Leśnictwa oraz Ministerstwo Przemysłu Drzewnego i Papierniczego w jeden resort – Ministerstwo Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. Ogólnie można jednak stwierdzić, że skutki wynikające z tego połączenia były dla lasów państwowych niekorzystne. Nastąpiło bowiem zdominowanie państwowego gospodarstwa leśnego przez przemysł drzewny, co wiązało się z podporządkowaniem działań polityce odbudowy i rozwoju kraju. Tym samym doszło do zachwiania równowagi między pionem leśnictwa i pionem przemysłu drzewnego (Broda 2007).

W następstwie tych przekształceń nastąpiły również zmiany w organizacji zarządzania Lasami Państwowymi. W dniu 10 września 1958 r. ukazało się zarządzenie ministra leśnictwa i przemysłu drzewnego w sprawie likwidacji rejonów Lasów Państwowych oraz uznania nadleśnictw za podstawowe jednostki gospodarcze działające według zasad wewnętrznego rozrachunku gospodarczego. Zarządy Lasów Państwowych zostały przekształcone w wielozakładowe przedsiębiorstwa (od 1 stycznia 1960 r. – okręgowe zarządy Lasów Państwowych). Nastąpiło reaktywowanie Naczelnego (poprzednio Centralnego) Zarządu Lasów Państwowych (jako jednostki budżetowej do kierowania działalnością przedsiębiorstw Lasów Państwowych) (Broda 2007).

W drugim okresie po II wojnie światowej – po wejściu w życie ustawy z 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym – w latach istnienia rejonów Lasów Państwowych – można mówić o próbie zbudowania czteroszczeblowej struktury organizacyjnej Lasów Państwowych. Pozbawienie nadleśnictw samodzielności na rzecz tzw. małych rejonów nie sprawdziło się jednak w praktyce, co spowodowało w końcu tego okresu powrót do trójszczeblowej struktury Lasów Państwowych. W okresie tym coraz bardziej wzrastała ranga prac urzędniowych, rozpoczęto prace definitywnego urządzania lasu. Jednocześnie, pomimo pozostawania w jednym resorcie, nastąpiło zachwianie równowagi pomiędzy pionem leśnictwa i pionem przemysłu drzewnego (dominacja przemysłu drzewnego). Nadal silna była presja odgórnych ustaleń na wzrost pozyskania drewna, utrzymywały się duże zaległości i zaniedbania w leśnych pracach pielęgnacyjnych i hodowlanych, szczególnie w uprawach i młodnikach. W okresie tym sfinalizowane zostały prace związane z wydaniem pierwszych powojennych zasad techniczno-hodowlanych odnośnie do projektowania produkcji leśnej. Nastąpił także wzrost zainteresowania melioracjami wodnymi na terenach leśnych o zakłóconych stosunkach wodnych.

TRZECI OKRES PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ (LATA 1958/59–1968)

– UZALEŻNIENIE DZIAŁAŃ LEŚNICTWA OD PRZEMYSŁU DRZEWNEGO

Omawiane dziesięciolecie było najspokojniejsze ze wszystkich wyróżnionych okresów. Od zlikwidowania w 1958 r. rejonów Lasów Państwowych aż do ukazania się w grudniu 1968 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie powołania organizacji gospodarczej Lasy Państwowe nie ukazał się ani jeden akt prawny, który by naruszał trójszczeblową strukturę organizacyjną Lasów Państwowych (Broda 2007).

Zmiany o zasadniczym znaczeniu nastąpiły natomiast w organizacji przemysłu drzewnego. W 1958 r. centralne zarządy przemysłu drzewnego zostały przekształcone w przedsiębiorstwa, a od połowy 1968 r. rozpoczęło się ich łączenie w większe zespoły przemysłowe, a wreszcie – zostały utworzone kombinaty przemysłowe (Broda 2007).

W trzecim okresie po II wojnie światowej, po zlikwidowaniu rejonów Lasów Państwowych, przy utrzymującym się deficycie drewna, nadal trwała silna presja przemysłu drzewnego na zwiększanie pozyskania drewna (Broda 2007). W latach sześćdziesiątych XX wieku duże nadzieje wiązano z uprawą gatunków drzew szybko rosnących oraz zadrzewieniami. Działania te nie przyniosły jednak spodziewanych rezultatów. W okresie tym zakończono cykl definitywnego urządzania lasu (1956–1967), które dostarczyło zarówno danych odnośnie do wielkości zasobów drzewnych oraz zadań w zakresie użytkowania głównego, jak również jednolitego podkładu geodezyjno-kartograficznego w skali 1:5000. W okresie tym rozpoczęto w Lasach Państwowych prace gleboznawcze, dostarczające danych potrzebnych do prawidłowego planowania hodowlanego. W 1961 r. ukazała się kolejna edycja zasad hodowli lasu, a w 1967 r. wykonano aktualizację stanu lasów w zarządzie Lasów Państwowych po raz pierwszy przy zastosowaniu elektronicznej techniki obliczeniowej.

CZWARTY OKRES PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ (LATA 1969–1991)

– GRUNTOWNA PRZEBUDOWA STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ PGL LASY PAŃSTWOWE

Ukształtowana w ciągu lat sześćdziesiątych nowa struktura organizacyjna przemysłu drzewnego przyspieszyła także zmiany w organizacji Lasów Państwowych. Pierwszym etapem zapoczątkowanej reorganizacji Lasów Państwowych było przekształcenie Naczelnego Zarządu Lasów Państwowych (NZLP) w centralę tworzonej organizacji gospodarczej, którą powołano w dniu 18 grudnia 1968 r. rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie powołania organizacji gospodarczej Lasy Państwowe. Organizacja ta uzyskała osobowość prawną i działała według zasad rozrachunku gospodarczego oraz była uprawniona do działania w charakterze organu administracji państwowej. Pozycja dyrektora NZLP zmieniła się na stanowisko dyrektora naczelnego Lasów Państwowych (Broda 2006).

Do takiego modelu organizacyjnego nie było jednak dostosowane dotychczasowe rozdrobnienie, zwłaszcza na szczeblu podstawowym (978 nadleśnictw). Komasowanie nadleśnictw rozpoczęto w 1970 r. Do końca 1980 r. liczba nadleśnictw zmniejszyła się do 397, by później zwiększyć się do 431 (2014). Zasięgi działania okręgowych zarządów Lasów Państwowych pokrywały się z granicami województw i zasięgami działania

przedsiębiorstw przemysłu tartaczego. Zmieniło się to po wprowadzeniu nowego podziału kraju na województwa w 1975 r. Zmniejszono wtedy liczbę okręgowych zarządów Lasów Państwowych z 17 do 10, jednak w 1982 r. powrócono znowu do 17.

W omawianym okresie przemysł drzewny nie miał już ściślejszych powiązań z Lasami Państwowymi. Mimo że formalnie podlegał w dalszym ciągu ministrowi leśnictwa i przemysłu drzewnego, stanowił jednak zupełnie odrębny pion gospodarczy.

Z dniem 1 stycznia 1986 r. pion leśny ze zlikwidowanego resortu leśnictwa i przemysłu drzewnego został rozdzielony między dwa ministerstwa: Lasy Państwowe przeszły pod zarząd Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a rezerваты przyrody i parki narodowe – do nowo utworzonego Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. W 1989 r. w celu usprawnienia zarządzania lasami państwowymi utworzono w resorcie rolnictwa osobny departament – Departament Leśnictwa (Broda 2006).

W styczniu 1990 r. Lasy Państwowe przeszły z resortu rolnictwa i gospodarki żywnościowej pod zarząd istniejącego od 1985 r. Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. Ogólne sprawy leśne podlegały Departamentowi Leśnictwa, a Lasami Państwowymi nadal kierował dyrektor naczelny Lasów Państwowych przy pomocy NZLP.

W okresie tym nastąpiły istotne zmiany w ramach trójszczeblowej struktury organizacyjnej Lasów Państwowych. Powstała organizacja gospodarcza Lasy Państwowe grupująca przedsiębiorstwa Lasów Państwowych (okręgowe zarządy Lasów Państwowych) oraz jednostki usługowe, wśród nich Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej. Zmniejszyła się liczba nadleśnictw, następowała reorganizacja na szczeblu OZLP (zmniejszanie, a następnie zwiększanie ich liczby w powiązaniu z próbami dostosowywania ich granic do podziału przyrodniczego, względnie do granic województw). Następowало w tym okresie dalsze usprawnianie gospodarki leśnej zarówno poprzez doskonalenie zasad hodowli lasu (kolejne wydania w latach 1969, 1979 oraz 1988), jak również poprzez wykonywanie prac urzędzeniowych zgodnie ze znowelizowanymi instrukcjami urządzania lasu (1971, 1980), uwzględniającymi także wytyczne do przebudowy lasu w strefach zagrożenia przemysłowego. Następowало coraz lepsze monitorowanie wielkości zasobów drzewnych oraz możliwości pozyskania drewna w Lasach Państwowych.

PIĄTY OKRES PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ (OD 1991 R.)

– ROZWÓJ PAŃSTWOWEGO GOSPODARSTWA LEŚNEGO W WARUNKACH GOSPODARKI RYNKOWEJ

Lata 1992–2004 – do integracji Polski z Unią Europejską

Punktem zwrotnym było uchwalenie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2011 r. poz. 59 z późn. zm.). Dostosowywała ona organizację Lasów Państwowych oraz ich gospodarkę do warunków i wymogów gospodarki rynkowej. Ustawa wprowadzała dość istotne zmiany w strukturze organizacyjnej Lasów Państwowych. Traciły one osobowość prawną, a okręgowe zarządy Lasów Państwowych (przemianowane na regionalne dyrekcje Lasów Państwowych) – status przedsiębiorstw. Z kolei Naczelny Zarząd Lasów Państwowych został przekształcony w Dyrekcję Generalną Lasów Pań-

stwowych. Nadleśnictwa nadal pozostawały podstawowymi jednostkami gospodarczymi i organizacyjnymi w strukturze Lasów Państwowych.

Strukturę i zasady działania Lasów Państwowych określał statut nadany w 1992 r. (zmieniony w 1994 r.). Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych stała się aparatem wykonawczym dyrektora generalnego Lasów Państwowych. Ważnym aktem uzupełniającym ustawę było rozporządzenie Rady Ministrów z 17 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych (znowelizowane w 1994 r.).

Ustawa o lasach usankcjonowała tworzenie funduszu leśnego, którego środki przeznaczane są na wyrównywanie niedoborów wynikających ze zróżnicowania warunków gospodarki leśnej. Bardzo ważna jest również ustawowa możliwość tworzenia przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych funduszu stabilizacji przeznaczanego na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń w lasach.

Do ustawodawstwa dotyczącego Lasów Państwowych należy również zaliczyć ustawy o ochronie przyrody oraz o środowisku (z lat 1991 i 1994) oraz ustawę o ochronie i zagospodarowaniu gruntów rolnych i leśnych (z lat 1992 i 1995). Szczególne znaczenie polityczne miała również uchwalona w 2001 r. ustawa o zachowaniu narodowego charakteru zasobów naturalnych.

Z ideą prowadzenia gospodarki leśnej na podstawach ekologicznych wiąże się zrealizowany w Lasach Państwowych program zachowania leśnych zasobów genowych i hodowli selekcyjnej drzew leśnych w Polsce na lata 1991–2010. Utworzona baza nasienna w pełni zaspokaja potrzeby nadleśnictw i lasów niepaństwowych na materiał siewny odpowiedniej jakości i rodzimego pochodzenia.

Z bardzo ważnych dokumentów należy także wymienić opracowany w 1994 r., z inicjatywy i na zlecenie Ministerstwa Ochrony Środowiska, przez Instytut Badawczy Leśnictwa „Krajowy program zwiększania lesistości”, przewidujący wzrost lesistości do 30% do 2020 r., a do 33% do 2050 r.

Duże znaczenie miało opracowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów (22 kwietnia 1997 r.) „Polityki leśnej państwa” (MOŚZNiL 1997), a następnie uchwalenie przez parlament w 1997 r. nowelizacji ustawy o lasach. Znowelizowana ustawa ugruntowywała model wielofunkcyjnej gospodarki leśnej opartej na proekologicznych podstawach. Wprowadzała ona obowiązek sporządzania programów ochrony przyrody jako integralnej części planu urządzenia lasu oraz dała podstawę do ustanowienia przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych leśnych kompleksów promocyjnych, których celem jest promocja wielofunkcyjnej gospodarki leśnej oraz ochrona zasobów przyrody i ich walorów. Nastąpiło otwarcie się leśnictwa na zadania wielkoobszarowej ochrony przyrody. Ustawa ta zobowiązywała również Lasy Państwowe (w ramach realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej) do sporządzania wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasu oraz prowadzenia banku danych o lasach wszystkich form własności.

W powiązaniu z leśnictwem należy także wymienić uchwaloną w 2004 r. ustawę o ochronie przyrody – wprowadzającą nową formę ochrony przyrody, jaką są obszary Natura 2000. Rozpoczęto wdrażanie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 (ESE N2000), która objęła znaczne powierzchnie lasów (aktualnie stanowią one około 38% powierzchni lasów zarządzanych przez Lasy Państwowe).

Lata 1991–2004 to okres ważnych zmian wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2011 poz. 59 z późn. zm.). Lasy Państwowe utraciły osobowość prawną. Utrzymana została trójstopniowa struktura organizacyjna Lasów Państwowych oraz zasada samodzielności finansowej, a także sposób tworzenia funduszu leśnego, w tym funduszu stabilizacyjnego. Znaczenie produkcyjnych i poza-produkcyjnych funkcji lasu zostało zrównane, a w prowadzeniu gospodarki leśnej zostały przyjęte zasady: powszechnej ochrony lasu, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji oraz powiększania zasobów leśnych. Nastąpiło utrwalenie w leśnictwie modelu wielofunkcyjnej gospodarki leśnej oraz pełniejsze otwarcie się leśnictwa na zadania ochrony przyrody. Wysoka ranga, jako podstawowego dokumentu gospodarki leśnej, została nadana planowi urządzenia lasu. W 1997 r. do planu urządzenia lasu został włączony program ochrony przyrody, co pozwala na pełniejszą integrację gospodarki leśnej z ochroną przyrody w lasach. Podkreślenia wymaga także fakt, że w okresie tym plany urządzenia lasu sporządzane były systematycznie – w 10-letnim cyklu – w miarę ich expiracji.

Okres lat 1991–2004 wiąże się również z zasadniczymi procesami reorganizacyjnymi w Lasach Państwowych, przeprowadzonymi w ramach trójstopniowej struktury organizacyjnej z myślą o dostosowaniu tej organizacji do warunków gospodarki wolnorynkowej. Zmiany te obejmowały prywatyzację prac gospodarczych, redukcję zatrudnienia ze 105 tys. osób w 1991 r. do 26 tys. w 2004 r., kreowanie sektora usług w otoczeniu organizacji z generalną zasadą przejścia na system outsourcingu, redukcję zatrudnienia administracyjnego i redukcję części jednostek na poziomie leśnictw i nadleśnictw, reorganizację transportu – z generalną zasadą wykorzystywania samochodów prywatnych do celów służbowych i redukcją służbowego transportu administracyjnego, sprzedaż zbędnej infrastruktury mieszkaniowej, likwidację nierentownych zakładów Lasów Państwowych, budowę systemu informatycznego Lasów Państwowych jako istotnego narzędzia wspomagania zarządzania w organizacji. Pomyślna realizacja powyższych procesów i zmian reorganizacyjnych stała się kanwą rozwoju ekonomicznego Lasów Państwowych w warunkach transformacji ustrojowej i gospodarki wolnorynkowej.

Lata od 2004 – wzrastający nacisk ochrony przyrody na gospodarkę leśną, ingerencja państwa w gospodarkę finansową

Następuje wejście Polski do Unii Europejskiej oraz równoległe uchwalenie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.). W związku z uznaniem obszarów Natura 2000 za formę ochrony przyrody nastąpiło przewartościowanie celów ochrony przyrody w gospodarce leśnej. Nie uwzględniono jednak dorobku leśników w zakresie wielofunkcyjnej gospodarki leśnej jako formy ochrony przyrody w lasach (Szujecki 2010).

Okres ten upływa pod znakiem uzupełniania obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 (ESE N2000) oraz zmian w przepisach dotyczących ochrony przyrody dotyczących zwłaszcza organizacji ochrony przyrody i podziału kompetencji w tym zakresie. W tym czasie sieć obszarów Natura 2000 ustanowiona w 2004 r.

była kilkakrotnie uzupełniana. Aktualnie obszary te stanowią około 38% powierzchni lasów zarządzanych przez Lasy Państwowe (Kapuściński 2010). W 2008 r. nastąpiły ważne zmiany w prawodawstwie dotyczącym ochrony przyrody. Weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie przyrody oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.). Zostały utworzone nowe struktury do zarządzania ochroną przyrody (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska oraz regionalne dyrekcje ochrony środowiska). Wyżej wymieniona ustawa wprowadziła obowiązek przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania projektu planu urządzenia lasu na środowisko, w tym sporządzania prognozy oddziaływania tego planu na środowisko. Nowo utworzone organy ochrony przyrody, tj. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska oraz 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, otrzymały duże kompetencje decyzyjne w określaniu zadań ochronnych (w planach zadań ochronnych oraz w planach ochrony obszarów Natura 2000), jednak bez ponoszenia odpowiedzialności za ich gospodarcze i społeczne skutki. Odpowiedzialność tę, w tym także ekonomiczną, ponoszą natomiast Lasy Państwowe. Wprowadzono obowiązek sporządzania planów zadań ochronnych oraz planów ochrony dla obszaru Natura 2000. Powstały trudności w zachowaniu spójności planowania, z jednej strony z uwagi na nakładające się na siebie dokumenty planistyczne, różne inicjatywy planistyczne, z drugiej natomiast – ze względu na pomniejszanie roli Lasów Państwowych w zakresie uzgadniania i konsultowania zadań ochronnych na obszarach Natura 2000 (Dawidziuk, Zajączkowski 2014a). Doprowadziło to do konfliktów pomiędzy jednostkami Lasów Państwowych i organami ochrony przyrody dotyczących zwłaszcza wysokości pozyskania, zabiegów gospodarczych na dużych obszarach czy pozostawiania w lesie drewna martwego, utrudniając współpracę oraz wykorzystywanie wieloletnich doświadczeń leśnictwa.

W okresie od 2004 r. nastąpiło dalsze utrwalanie w leśnictwie modelu zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej. Podjęte zostały działania na rzecz ograniczania lub usuwania szkód powodowanych przez czynniki biotyczne, abiotyczne i antropogeniczne. Zaliczenie obszarów Natura 2000 do ustawowych form ochrony przyrody oraz ustanowienie nowych struktur ochrony przyrody spowodowało zwiększenie roli organów ochrony przyrody i jednoczesną marginalizację znaczenia Lasów Państwowych w zarządzaniu ochroną przyrody w lasach będących w zarządzie PGL Lasy Państwowe, co stało się źródłem wielu konfliktów. Stały był jednak rozwój wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, czego wyrazem było m.in. wprowadzenie w 2012 r. zasad hodowli, instrukcji zarządzania lasu oraz ochrony lasu do stosowania w Lasach Państwowych.

W styczniu 2014 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. z 2014 r. poz. 222), będąca doraźną, istotną ingerencją w dotychczasowy system finansowy Lasów Państwowych. Wprowadziła mechanizm przekazywania przez Lasy Państwowe równowartości 2% przychodów uzyskanych ze sprzedaży drewna do budżetu państwa, począwszy od 2016 r. Jest to mechanizm będący swego rodzaju podatkiem obrotowym, niestosowanym w szerszym zakresie w systemie podatkowym państwa. Ponadto przedłożona ustawa wprowadza zapis, zgodnie z którym w latach 2014 i 2015 Lasy Państwowe dokonają wpłat z kapitału własnego do budżetu państwa w wysokości po 800 mln zł rocznie. Dodatkowo proponowane są także zmiany dotyczące zwiększenia

podatku leśnego płaconego na rzecz samorządów (o około 50–60 mln zł rocznie) z tytułu zniesienia ulgi podatkowej z tytułu lasów ochronnych. Idea nieobciążania Lasów Państwowych podatkiem dochodowym z tytułu wypełniania przez nie funkcji środowiskowych i społecznych, którą usankcjonowała ustawa o lasach z września 1991 roku, zostałaby zatem istotnie naruszona. Doraźne potrzeby budżetu państwa naruszają wizję funkcjonowania Lasów Państwowych, stanowiąc precedens traktowania zasobów skarbu państwa w wymiarze komercyjnym. Również zrównanie lasów ochronnych z gospodarczymi pod względem podatku leśnego nie znajduje uzasadnienia merytorycznego. Łatwość przeprowadzenia powyższych zmian prawnych świadczy o potrzebie głębszych zmian prawa leśnego.

Ewolucja misji i wizji Lasów Państwowych

Współcześnie za misję PGL Lasy Państwowe uznaje się gospodarowanie wspólnym majątkiem, jakim są lasy państwowe, w sposób zmierzający do realizacji funkcji tych lasów zgodnych z oczekiwaniami społeczeństwa. O ile obecnie mówimy o konieczności prowadzenia wielofunkcyjnej zrównoważonej gospodarki leśnej, w której funkcjom produkcyjnym i pozaprodukcyjnym przypisuje się równorzędną rangę, o tyle w poszczególnych okresach historycznych różnym funkcjom przypisywano znaczenie pierwszorzędne. Analiza znaczenia poszczególnych funkcji lasu w kolejnych okresach historycznych – szczególnie po umocnieniu wyodrębnionej administracji oraz uzyskaniu samodzielności przez Polskie Lasy Państwowe w okresie międzywojennym – może być podstawą do ogólnego przedstawienia ewolucji misji Lasów Państwowych od czasu ich powstania.

W pierwszym okresie międzywojennym (lata 1924–1927/1928) misją Lasów Państwowych było zbudowanie zrębów organizacyjno-prawnych nowo powstałego w 1924 r. komercyjnego przedsiębiorstwa Polskie Lasy Państwowe, które miało przynosić znaczne dochody dla budżetu państwa. Najwyżej stawiana zatem była dochodowa funkcja lasów. W drugim okresie międzywojennym (lata 1928–1939) misją tej organizacji gospodarczej staje się przekształcenie Polskich Lasów Państwowych w nowoczesną organizację gospodarczą przy pierwszorzędnym znaczeniu dochodowej funkcji lasów.

Z kolei w pierwszym okresie po II wojnie światowej, tj. w latach 1944/1945–1949 – po upaństwowieniu znacznej części lasów prywatnych – misją Lasów Państwowych była odbudowa zniszczonej w czasie wojny gospodarki leśnej przy dążeniu do maksymalizacji produkcji leśnej, pozwalającej na dostarczanie możliwie dużej ilości drewna na odbudowę kraju. W następnym okresie – obejmującym lata 1950–1958 – w misji Lasów Państwowych na pierwszym miejscu nadal była produkcyjna (surowcowa) funkcja lasu, co wiązało się ze wzrostem pozyskania drewna. W kolejnym okresie po II wojnie światowej (w latach 1958/1959–1968) misją Lasów Państwowych było gospodarowanie w lasach przy przewadze produkcyjnej funkcji lasu, obejmujące jednak nie tylko dążenie do zwiększania rozmiaru użytkowania głównego (narzucanego przez centralne władze państwa aż do 1989 r.), ale również do poprawy zasad prowadzenia gospodarki leśnej.

W czwartym powojennym okresie (1969–1991) w misji Lasów Państwowych, mimo przeważającego surowcowego charakteru gospodarki leśnej, coraz szerzej uwzględniane były elementy ekosystemowej gospodarki leśnej. W piątym okresie, szczególnie w latach 1992–2004, tj. do czasu integracji z Unią Europejską, misją Lasów Państwowych stało się prowadzenie zrównoważonej wielofunkcyjnej gospodarki leśnej o charakterze ekosystemowym – przy ustawowym zrównaniu funkcji produkcyjnych i pozaprodukcyjnych. Jednak w latach po 2004 r., a szczególnie po 2008 r., w realizacji misji Lasów Państwowych obserwuje się pewne niezrównoważenie funkcji produkcyjnych i nieprodukcyjnych poprzez nadmierne – wymuszone zmianami ustawowymi – popieranie funkcji ochrony przyrody.

Wypełnianie przez PGL Lasy Państwowe swojej misji odbywało się w Lasach Państwowych poprzez realizację w poszczególnych okresach historycznych gospodarki leśnej. Można założyć, że sposób, w jaki organizuje się i realizuje gospodarkę leśną w PGL Lasy Państwowe, określa przyjętą wizję gospodarki leśnej. Tak rozumianą wizję gospodarki leśnej w historii Lasów Państwowych przeanalizowano na podstawie obowiązujących w kolejnych okresach historycznych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i merytorycznych, uwzględniających zarówno uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne, jak i zmieniające się zasady prowadzenia gospodarki leśnej.

Wizję gospodarki leśnej w pierwszym okresie międzywojennym (do 1928 r.) określa samo utworzenie przedsiębiorstwa Polskie Lasy Państwowe, wyodrębnienie administracji lasów państwowych i oparcie jej na samodzielności gospodarczej. Brak istotnego postępu w ustawodawstwie leśnym, przy obowiązującym wówczas jeszcze ustawodawstwie zaborczym, oraz występujące w tym okresie uwarunkowania (brak planów urządzenia lasu, zasad zagospodarowania oraz doświadczonej kadry), spowodował, że rozwój gospodarki leśnej był w tych latach bardzo powolny. W drugim okresie międzywojennym (lata 1928–1939) wizję gospodarki leśnej można określić poprzez pryzmat zmian zmierzających do przekształcenia Lasów Państwowych w nowoczesny organizm gospodarczy o dużej samodzielności gospodarczej. Dużą wagę przywiązywano do powiększania wielkości zasobów leśnych, zwiększania pozyskania drewna oraz poprawy gospodarki leśnej, a także do usprawnienia przerobu i zbytu drewna.

Wizję gospodarki leśnej w pierwszym okresie po II wojnie światowej (lata 1944/1945–1949) określa przede wszystkim upaństwowienie znacznej części lasów prywatnych. Nadal obowiązywał był przedwojenny (z 1934 r.) trójszczeblowy model organizacyjny Lasów Państwowych. Stosowane były przedwojenne zasady zagospodarowania lasu, przy dużej presji władz nadrzędnych na wzrost pozyskania drewna. Następowало coraz silniejsze powiązanie w jednym resorcie gospodarki leśnej i drzewnej. W drugim powojennym okresie (1950–1958) wizję gospodarki leśnej można charakteryzować poprzez zmiany wprowadzone ustawą o państwowym gospodarstwie leśnym (z grudnia 1949 r.), szczególnie poprzez zmiany wprowadzające dodatkowy (czwarty) szczebel w strukturze organizacyjnej Lasów Państwowych. W okresie tym wzrastała ranga planowania urzędniowego, mimo ciągłej presji władz na nadmierne zwiększanie pozyskania drewna, przy dużych zaległościach w pracach hodowlanych. W okresie tym nastąpiło zachwianie równowagi pomiędzy pionem leśnictwa a pionem przemysłu drzewnego na rzecz tego ostatniego. Trzeci okres po II wojnie światowej (lata 1958/1959–1968) to powrót do trój-

szczeblowej struktury organizacyjnej Lasów Państwowych oraz dalsze uzależnienie działań leśnictwa od przemysłu drzewnego, przy braku zasadniczych zmian organizacyjnych w samych Lasach Państwowych. Nastąpiła wyraźna poprawa w doskonaleniu planowania hodowlanego. Rozpoczęte zostały prace gleboznawcze, a w 1961 r. ukazała się druga edycja zasad hodowli lasu. W 1967 r. nastąpiło zakończenie cyklu definitywnego urządzania lasu oraz wykonano aktualizację stanu zasobów leśnych w Lasach Państwowych. W czwartym okresie powojennym (lata 1969–1991) wizję gospodarki leśnej określają istotne zmiany w ramach trójszczeblowej organizacji Lasów Państwowych. Powstała samofinansująca się organizacja gospodarcza Lasy Państwowe, grupująca przedsiębiorstwa (okręgowe zarządy Lasów Państwowych). Zmniejszyła się liczba nadleśnictw. Nastąpiło dalsze usprawnienie gospodarki leśnej dzięki kolejnym wydaniom zasad hodowli lasu oraz instrukcji urządzania lasu, a także ochrony i użytkowania lasu.

Wizję gospodarki leśnej w piątym okresie po II wojnie światowej (od 1991 r. do czasów współczesnych) trzeba charakteryzować oddzielnie dla lat 1991–2004 oraz późniejszych (po 2004 r.). Lata 1991–2004 to okres ważnych rozwiązań wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2011 r. poz. 59 z późn. zm.). Utrzymana została trójstopniowa struktura organizacyjna Lasów Państwowych oraz zasada samodzielności finansowej. Usankcjonowany został także sposób tworzenia funduszu leśnego (w tym funduszu stabilizacyjnego). W gospodarce leśnej nastąpiło utrwalenie modelu wielofunkcyjnej zrównoważonej gospodarki leśnej i przyspieszenie jego wdrażania, w tym pełniejsze otwarcie na ochronę przyrody w lasach. Nastąpił postęp w monitorowaniu stanu zasobów leśnych w Lasach Państwowych. Wizję gospodarki leśnej po 2004 r. określa stabilizacja struktury organizacyjnej Lasów Państwowych oraz dalsze utrwalanie w leśnictwie modelu zrównoważonej wielofunkcyjnej gospodarki leśnej. Zaliczenie obszarów Natura 2000 do ustawowych form ochrony przyrody oraz ustanowienie w 2008 r. nowych struktur ochrony przyrody spowodowało zwiększenie roli organów ochrony przyrody, przy jednoczesnej marginalizacji znaczenia Lasów Państwowych w zarządzaniu ochroną przyrody w lasach. Trwał jednak ciągły rozwój wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, czego wyrazem było m.in. wprowadzenie w 2012 r. zasad hodowli, instrukcji urządzania lasu oraz ochrony lasu. Dodatkowo należy podkreślić, że w styczniu 2014 r. nastąpiła istotna ingerencja w dotychczasowy system finansowy Lasów Państwowych, która spowoduje duże zwiększenie obciążeń Lasów Państwowych na rzecz skarbu państwa.

Wyzwania przyszłości

Przyszłe wyzwania Lasów Państwowych należy rozpatrywać w kontekście szans i zagrożeń, jakie jawią się przed tą organizacją.

Wśród szans wymienić należy:

- dalszy rozwój zasobów leśnych i wzrost możliwości pozyskania surowca drzewnego;
- dynamiczny rozwój potencjału i pozycji rynkowej przemysłu drzewnego, utrzymującego wysoki popyt na surowiec drzewny;
- perspektywa utrzymania trendu wzrostu przychodów w przyszłości;

- wysokie poparcie społeczne dla idei utrzymania modelu zarządzania lasami przez państwo i przeciwstawienia się repriwatyзації lasów;
- akceptowany społecznie model wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, który może być lansowany jako współczesna forma ochrony przyrody;
- kapitał edukacyjny.

Wśród zagrożeń wymienić należy:

- okresowo wysoką rentowność, nagromadzony wysoki kapitał zasobów tworzący wokół lasów atmosferę nieuzasadnionego bogactwa, zawiści i oczekiwania wysokiego wsparcia budżetu i innych interesariuszy;
- przekonanie w kręgach politycznych, że Lasy Państwowe mają zbyt słaby nadzór administracyjny i społeczny, upowszechnianie w odniesieniu do LP sloganu „państwo w państwie”;
- ekspansję struktur administracyjnych służb ochrony przyrody i pomniejszanie roli Lasów Państwowych w ochronie przyrody (presja na powiększanie obszarów chronionych, konflikty z administracją ochrony przyrody i ruchami ekologicznymi);
- modę na ekologię w strukturach administracyjnych UE i przełożenie tego zjawiska na pozycję ruchów ekologicznych i media w Polsce;
- deficyt drewna na krajowym rynku drzewnym, presję na wzrost pozyskania i konflikty z przemysłem drzewnym;
- zacofanie technologiczne sektora usług leśnych i rosnące koszty pracy;
- centralizm w obrębie organizacji ograniczający kapitał inicjatywności.

Analizując katalog szans i zagrożeń, jakie stoją przed Lasami Państwowymi, wydaje się, że organizacja ta powinna podjąć wyzwania szczególnie w obszarach stanowienia prawa leśnego, obejmującego m.in. zagadnienia prawno-organizacyjne i ekonomiczne w odniesieniu do własnych struktur, prawne w odniesieniu do ochrony przyrody oraz do systemu nadzoru państwa nad leśnictwem, łagodzenia deficytu na rynku drzewnym, promocji rozwoju technologicznego w sektorze usług leśnych, edukacji, promocji, rozwoju badań i promotorskiej roli wobec otoczenia leśnictwa. Celem podejmowanych rozwiązań powinno być umocnienie pozycji Lasów Państwowych i realizacja wizji zapisanej w ich strategii jako „samodzielne i samofinansujące gospodarstwo państwowe, działające w sposób odpowiedzialny, profesjonalny i otwarty na podstawie trójsektorowej struktury organizacyjnej, prowadzące zrównoważoną gospodarkę w lasach będących własnością skarbu państwa” (Lasy Państwowe 2013). Pozycja Lasów Państwowych – jako zdecydowanego lidera w polskim leśnictwie – nakłada na nie pośrednio, w ramach funkcji publicznej, współodpowiedzialność za rozwój całego spektrum leśnictwa w Polsce (promotorską rolę organizacji).

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Obecna struktura prawno-organizacyjna Lasów Państwowych oparta na trójsektorowym podziale administracyjnym, usankcjonowana ustawą o lasach z września 1991 r. jest najtrwalsza w ich 90-letniej historii. Udana transformacja Lasów Państwowych

w warunkach gospodarki rynkowej potwierdza przydatność tej struktury i dalekowzroczność władz LP. Jednak już ponaddwudziestoletnie doświadczenia jej funkcjonowania i nowe zjawiska, jakie zachodzą w otoczeniu Lasów Państwowych, rysują potrzebę doskonalenia tej struktury. Jednym z pilniejszych problemów do rozwiązania jest ukształtowanie stabilnej relacji finansów Lasów Państwowych z budżetem i określenie kierunków lokowania okresowych nadwyżek, jakie mogą pojawić się w warunkach sytuacji rynkowej. Prognozy rozwoju zasobów rysują stały trend wzrostu możliwości pozyskania drewna do 37 mln m³ grubizny w 2020 r. oraz 41 mln m³ w 2030 r. (Dawidziuk, Zajączkowski 2014b). Wraz z silnym popytem na drewno, kształtowanym przez przemysł drzewny, rozwijający się dynamicznie nawet w warunkach cykli ekonomicznych, tworzy to perspektywę utrzymania wzrostu cen na drewno, a w efekcie wzrost przychodów Lasów Państwowych. Pojawiające się okresowo nadwyżki powinny być systemowo zagospodarowane zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Długi cykl produkcji i gromadzenie środków na funduszu stabilizacji są argumentem niewystarczająco przekonującym w odbiorze zewnętrznym. Jeśli chodzi o relacje Lasów Państwowych z budżetem, to wydaje się, że trwałym, stabilnym rozwiązaniem mogłoby być odprowadzanie do budżetu 50% wyniku finansowego netto łącznie z ewentualnym rocznym przyrostem bilansu zamknięcia na funduszu leśnym. Mechanizm ten uwzględniałby cykle ekonomiczne. Pozostałe 50% Lasy Państwowe przeznaczałyby na rozwój własny. Niezależnie należałoby zachować obecny poziom podatku leśnego płaconego na rzecz samorządów lokalnych. Korzystne z punktu widzenia relacji Lasów Państwowych z samorządami byłoby dopisanie do katalogu ustawowo sankcjonowanych wydatków funduszu leśnego możliwość przeznaczania środków na przedsięwzięcia wspólne z samorządami. Wyższy poziom opodatkowania Lasów Państwowych w stosunku do ogółu podmiotów płacących 19% CIT byłby transparentną pochodną faktu sprawowania zarządu majątkiem skarbu państwa. Warto zauważyć, że wiele podmiotów gospodarczych gospodaruje na majątku skarbu państwa (KGHM, kompanie węglowe, PKP i wiele innych), płacąc 19% CIT i często trwale uszczuplając zasoby – kopalnie, a więc propozycja odprowadzania przez Lasy Państwowe do budżetu 50% dywidendy, przy utrzymaniu podatku leśnego i uzyskiwaniu efektu stałego rozwoju zasobów leśnych, byłaby wyjątkowo propaństwowa. Pewnym istotnym problemem w tym rozwiązaniu może być ingerencja izb skarbowych w kontrolę kosztów uzyskania przychodów, co przy funkcjonowaniu instrumentu funduszu leśnego może tworzyć problemy interpretacyjne. Zapis podatkowy powinien więc być określony precyzyjnie w przepisach prawa jako dywidenda o określonej podstawie naliczania – a nie jako CIT w rozumieniu powszechnych przepisów podatkowych. Lasy Państwowe ponoszą koszty z tytułu przypisanej im roli wypełniania obok funkcji produkcyjnej, funkcji społecznych i środowiskotwórczych. Ocena struktury tych grup kosztów nie powinna należeć do kompetencji izb skarbowych, z natury rzeczy nastawionych na doraźną maksymalizację przychodów budżetu.

Kontrola taka powinna być jedną z funkcji rady nadzorczej Lasów Państwowych. Coraz więcej argumentów przemawia za tym, aby obecny system formalnoprawny wzbogacić o instrument rady nadzorczej. Rada taka wypełniałaby funkcję kontroli administracyjno-społecznej wobec faktu wielofunkcyjnych obszarów działalności Lasów Państwowych, zatwierdzałaby plan i sprawozdanie finansowo-gospodarcze, uwiarygodniała strukturę

kosztów wobec zaproponowanej wielkości dywidendy oraz stanowiła instrument budowania niezależności dyrektora generalnego i całej instytucji od doraźnych decyzji oraz wpływów politycznych. Nowelizacja ustawy o lasach ze stycznia 2014 roku powinna inspirować działania w kierunku budowania pozycji niezależności politycznej Lasów Państwowych. W skład rady powinni wchodzić przedstawiciele nominowani przez prezydenta, sejm, ministra nadzorującego lasy, samorządu terytorialnego, organizacji ekologicznych i pracowników, tak by mogły w niej być kojarzone i konfrontowane różne punkty widzenia. Rotacja członków rady powinna być różna w czasie. Dyrektor generalny i dyrektorzy regionalni powinni być powoływani na podstawie konkursu na odpowiednio długie okresy, aby nie byli zależni od wpływów bieżącej polityki.

Propozycja profesorów Jerzego Hausnera i Tomasza Żylicza (J. Hausner, T. Żylicz 2014), prezentowana m.in. na panelu „Rozwój” NPL we wrześniu 2014 r., zmierza do budowy statusu prawnego Lasów Państwowych w formule korporacji prawa publicznego. Podstawy aksjologiczne tych rozważań, zdecydowane opowiedzenie się za modelem publicznego zarządzania gospodarką leśną, jak również propozycje części rozwiązań organizacyjnych wpisują się w nurt dyskusji dotyczących kierunków doskonalenia systemu prawno-organizacyjnego Lasów Państwowych. W zasadniczym zakresie swojej propozycji autorzy opierają się na zrębie szczególnej spółki prawa handlowego, co w środowisku leśników budzi pewne obawy. Warto jednak zauważyć, że obecne szczególne rozwiązania prawno-organizacyjne Lasów Państwowych tworzą z nich *de facto* podmiot prawa publicznego o funkcjach i zadaniach zgodnych z celami zarysowanymi w propozycji J. Hausnera oraz T. Żylicza. Gdyby więc obecny podmiot prawa publicznego – Lasy Państwowe, wzbogacić o propozycje wyżej wymienionych autorów, m.in. takie jak rada nadzorcza i niezależność polityczna, to możemy mówić o zbieżności poglądów odnośnie do kierunku reformowania Lasów Państwowych.

Odrębnym ważnym zagadnieniem jest sprawa osobowości prawnej. Obecny brak osobowości prawnej tworzy pewne problemy w obrocie prawnym, zwłaszcza w obszarze gospodarowania majątkiem i traktowania Lasów Państwowych jako przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym. Nadanie Lasom Państwowym osobowości prawnej, stosowane w przeszłości, przy wyłączeniu prawa własności gruntów leśnych, tworzyłoby jasny obraz podmiotu gospodarczego z precyzyjnym opisem zadań publicznych, obligatoryjnych lub fakultatywnych, zleczanych przez państwo z możliwością ich realizacji w ramach własnych środków. Alternatywne rozwiązanie dotyczące utrzymania stanu braku osobowości prawnej, również stosowane w przeszłości, należałoby wzbogacić szczególnymi zapisami w ustawie, które eliminowałyby dotychczasowe problemy interpretacyjne w obrocie prawnym (zakres odpisu podatku VAT, zakres dyscypliny budżetowej i inne). Brak osobowości prawnej ułatwiałby jeszcze inne, wydaje się konieczne rozwiązanie. Otóż obecny system sprzedaży drewna oparty na centralnym portalu leśno-drzewnym i dwóch podsystemach sprzedaży nie będą w dłuższej perspektywie do utrzymania. Wiąże się to z pogłębiającym się deficytem drewna na rynku krajowym, dużymi różnicami cenowymi w obu podsystemach, powracającymi w tych okolicznościach zarzutami praktyk monopolistycznych, a przede wszystkim oderwaniem od systemu powiązań kooperacyjnych sektora leśno-drzewnego (sprawę kosztów irracjonalnych odległości transportowych w warunkach deficytu drewna i wysokich cen zacznie coraz ostrzej

podnosić przemysł drzewny). Pewnym rozwiązaniem buforującym powyższe zjawisko byłoby ustawowe powierzenie dyrektorowi regionalnemu prawa tworzenia systemu sprzedaży drewna na obszarze dyrekcji regionalnej i przejście w Lasach Państwowych na regionalne systemy sprzedaży.

Rozwiązania prawne w odniesieniu do ochrony przyrody

Po wejściu Polski do UE nastąpiło generalne przewartościowanie celów ochrony przyrody w gospodarce leśnej poprzez uchwalenie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.) i jej kolejne nowelizacje, uznanie w ustawie o ochronie przyrody obszarów Natura 2000 za formę ochrony przyrody, uchwalenie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie przyrody oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.), utworzenie nowych struktur zarządzania ochroną przyrody (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska oraz regionalne dyrekcje Ochrony Środowiska). Nie uwzględniono przy tym dorobku leśników w zakresie wielofunkcyjnej gospodarki leśnej jako formy ochrony przyrody w lasach. Ten stan prawny – nieprecyzyjny rozdział kompetencji i „rozmyta” odpowiedzialność – jest źródłem wielu konfliktów. Leśnicy, uznając istnienie nowych struktur ochrony przyrody, powinni dążyć do precyzyjnego określenia w prawie faktu, iż Lasy Państwowe jako korporacja prawa publicznego, o przypisanych w prawie obowiązkach realizacji funkcji środowiskotwórczej na zarządzanym przez siebie obszarze, przejmują obowiązki planowania i realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody, pokrywając koszty tej ochrony, konsultując lub uzgadniając jej zakres z administracją ochrony przyrody w precyzyjnie określonym systemie odwoławczym w przypadku rozbieżności stanowisk. Instancją odwoławczą nie powinien być wyłącznie minister środowiska z uwagi na powszechny kompleks „strachu przed mediami”. Przejęcie kompetencji, łącznie z kosztami ochrony przyrody (wyręczając budżet), może być koronnym argumentem uzasadniającym ten kierunek rozwiązań.

System nadzoru państwa nad leśnictwem

Kolejnym problemem prawno-organizacyjnym polskiego leśnictwa jest niedoskonałość nadzoru państwa nad lasami poza obszarem zarządzanym przez Lasy Państwowe i parki narodowe, zajmującymi powierzchnię 1,9 mln hektarów. W większości innych państw europejskich w strukturach administracji państwa utworzono pion administracji leśnej zajmujący się nadzorem nad lasami wszystkich form własności i realizujący zadania z zakresu ochrony przyrody oraz ochrony środowiska związane z leśnictwem. Utworzenie w Polsce rozbudowanej administracji ochrony przyrody jest ewenementem i w zaistniałej sytuacji wyklucza powielenie wzorców europejskich w obszarze leśnictwa. Należałoby więc dążyć do budowy modelu obejmującego kształtowanie kompetentnej administracji leśnej na poziomie starostw, wsparcie finansowe sporządzania ustawowo zestandaryzowanych, uproszczonych planów urządzenia lasu, wprowadzenie obo-

wiązku przekazywania tych planów do Banku Danych o Lasach, przejęcie nadzoru nad BULiGL przez ministra odpowiedzialnego za nadzór nad leśnictwem i powierzenie tej jednostce (BULiGL) obowiązku prowadzenia wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasu i banku danych o lasach wszystkich form własności, sankcjonując dotychczasowy system finansowania tych prac. System taki tworzyłby zręby systemu planistyczno-prognostycznego w leśnictwie przewidzianego w „Polityce leśnej państwa” (MOŚZNiL 1997), a przede wszystkim dostarczałby narzędzia do sprawowania nadzoru nad leśnictwem ministrowi, któremu urzędowo ten nadzór by powierzono.

Wszystkie powyższe sugestie dotyczące zmian prawnych, będące tylko częścią potrzeb zgłaszanych w dotychczasowych próbach nowelizacji ustawy o lasach, sugerują potrzebę kompleksowej nowelizacji prawa leśnego w postaci ustawy „prawo leśne”.

Działania na rzecz rozwoju rynku drzewnego

Pomimo wzrostu możliwości pozyskania drewna w LP, w perspektywie najbliższych dekad na krajowym rynku drzewnym będzie występował stały, pogłębiający się deficyt drewna. Presja na wzrost pozyskania drewna przez Lasy Państwowe – prawie wyłącznego dostawcę drewna na rynek, będzie się pogłębiać, powodując napięcia. Należy pilnie tworzyć instrumenty umożliwiające wzrost podaży drewna z lasów innych form własności. Prognozy możliwości pozyskania drewna w tych lasach przewidują dynamiczny wzrost pozyskania do poziomu około 6 mln m³ w perspektywie 2030 r. (Dawidziuk, Zajączkowski 2014b). Wynika to z aktualnej struktury klas wieku i trendów jej zmian z upływem czasu. To przemysł z pomocą leśników powinien wypracować instrumenty wykorzystania tej bazy surowcowej.

W perspektywie po 2050 r. zaznaczy się zahamowanie wzrostu pozyskania drewna w lasach zarządzanych przez Lasy Państwowe. Już dziś należałoby podjąć działania w kierunku uzupełnienia bazy surowcowej z obszaru wielofunkcyjnej gospodarki leśnej poprzez zwiększenie powierzchni plantacji szybko rosnących rodzimych gatunków drzew i sprawdzonych odmian topoli oraz zainicjowanie i szeroki rozwój programu zadrzewień. Do programu zadrzewień należałoby podejść w nowy sposób, zabezpieczając go merytorycznie ze strony leśnictwa i tworząc przede wszystkim finansowe instrumenty wsparcia, bazujące na środkach UE z programu rozwoju regionalnego i na krajowych funduszach ochrony środowiska. Dobrze skierowane środki finansowe są największym gwarantem wyzwolenia niezbędnej inicjatywy oddolnej w tym zakresie na poziomie gmin i powiatów.

Stymulowanie rozwoju technologicznego w sektorze usług leśnych

Gdyby środki, które Lasy Państwowe przekażą do budżetu państwa, zostały skierowane, przy wsparciu stosownych instrumentów w ramach przypisanych Lasom Państwowym funkcji społecznej i publicznej, do sektora usług leśnych, to mielibyśmy już dziś do czynienia z funkcjonowaniem tego nowoczesnego, niezwykle ważnego sektora w otoczeniu Lasów Państwowych. Budowa instrumentów wsparcia tego sektora powinna należeć do

ważnych działań tej organizacji. Instrumenty te to m.in. certyfikacja podmiotów, pakiety zamówień długookresowych, a przede wszystkim determinacja w takim stanowieniu i stosowaniu prawa zamówień publicznych, aby było możliwe promowanie rozwoju technologicznego w tym sektorze.

Edukacja, promocja, rozwój badań i funkcja promotorska Lasów Państwowych

Edukacja prowadzona przez Lasy Państwowe równolegle z powołaniem leśnych kompleksów promocyjnych i rozszerzona w okresie późniejszym na wszystkie jednostki organizacji – to niezwykle ważny kapitał zarówno ze względu na kształtowanie postaw prośrodowiskowych, jak również ze względu na rozumienie roli Lasów Państwowych i sposobu zarządzania społecznym majątkiem, jakim są lasy skarbu państwa. W warunkach dominacji mediów w przekazie społecznym i ich wpływu na politykę, tabloidyzacji mediów, mody na powierzchownie rozumianą ekologię, również w wymiarze europejskim, budowanie skutecznych własnych wzorców przekazu i komunikacji ze społeczeństwem powinno stanowić jedno z czołowych wyzwań. Wydaje się, że należałoby odwołać się w tym względzie do profesjonalnych, sprawdzonych firm, wzorem rządu, partii politycznych itp. Modna i usankcjonowana prawem sprawa konsultacji społecznych jest podatna na populizm, szczególnie w styku z dobrze zorganizowanym lobby ekologicznym, w którym należy dostrzegać również grupę interesów. Warto pamiętać, że zarządzając wspólnym dobrem, jesteśmy zobligowani do komunikacji ze społeczeństwem, a skuteczny sposób komunikacji to specjalistyczna dziedzina wiedzy, która wykracza poza wiedzę leśną, dlatego trzeba w tym względzie odwołać się do specjalistów. Można czynić dobre rzeczy i nie być zrozumianym lub docenionym na skutek niewłaściwego przekazu.

Postęp w dzisiejszej rzeczywistości wyznaczają badania naukowe ściśle skorelowane z zastosowaniem ich w praktyce i budowanie pozycji rynkowej podmiotów finansujących. Lasy Państwowe, przeznaczając znaczne środki na badania naukowe, powinny dokładać starań na ich ukierunkowanie na możliwie szerokie wdrażanie do praktyki, budując pozycję firmy nowoczesnej, będącej awangardą postępu technologicznego w leśnictwie w skali europejskiej. Sposobem realizacji tak postawionego celu powinno być m.in. budowanie programów badawczych w wymiarze wielopoziomowych konsorcjów, aby uzyskać efekt synergiczny potencjału naukowego mobilizujących się wzajemnie ośrodków naukowych. Ważne jest traktowanie tej dziedziny aktywności Lasów Państwowych jako szczególnie ważnego zadania i odejście od praktyki traktowania badań naukowych jako ustawowego obowiązku, rozliczanego kwotą i liczbą sprawozdań.

Ważnym wyzwaniem przyszłości całego leśnictwa w Polsce jest ugruntowanie w strukturach Lasów Państwowych na wszystkich poziomach tej organizacji promotorskiej funkcji wobec całego otoczenia instytucji leśnych, nauki, stowarzyszeń, organizacji branżowych itp. Środki Lasów Państwowych mądrze zainwestowane w strategicznych obszarach ich otoczenia będą budowały przyszły poziom polskiego leśnictwa, gdyż w demokracji opartej na ścieraniu się grup interesów obrona własnych idei to gra zespołowa, w której szczególna rola i odpowiedzialność spoczywa na liderze.

Literatura

- Bernadzi E. 2006. Postępy w zagospodarowaniu lasów. w: *Z dziejów Lasów Państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004. Tom 3(1). Lata powojenne i współczesność*. Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych.
- Broda J. 2006. Rozwój organizacyjny i ustawodawstwo dotyczące lasów państwowych i przemysłu drzewnego. w: *Z dziejów Lasów Państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004. Tom 3(1). Lata powojenne i współczesność*. Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych.
- Broda J. 2007. *Dzieje najnowsze leśnictwa w Polsce 1918–2006. Tom I i II*. Warszawa, Polskie Towarzystwo Leśne.
- BULiGL 2007. 50 lat Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej w służbie polskiego leśnictwa. Red. S. Zajączkowski. Warszawa, Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy Lasów Państwowych w Bedoniu.
- Dawidziuk J., Zajączkowski S. 2014a. Miejsce ochrony przyrody w leśnych dokumentach planistycznych. w: *Materiały czwartego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym „Ochrona”*. Lasy i gospodarka leśna jako narzędzia kształtowania środowiska naturalnego i ochrony przyrody. Sękocin Stary, Instytut Badawczy Leśnictwa.
- Dawidziuk J., Zajączkowski S. 2014b. Rozwój, struktura i możliwości zwiększenia użytkowania zasobów leśnych w Polsce w perspektywie roku 2080. w: *Materiały piątego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym „Rozwój”*. Lasy i gospodarka leśna jako instrumenty ekonomicznego i społecznego rozwoju kraju Sękocin Stary, Instytut Badawczy Leśnictwa.
- Hausner J., Żylicz T. 2014. Aksjologiczne podstawy i systemowo-ekologiczne reguły racjonalnej gospodarki i polityki leśnej. w: *Materiały piątego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym „Rozwój”*. Lasy i gospodarka leśna jako instrumenty ekonomicznego i społecznego rozwoju kraju Sękocin Stary, Instytut Badawczy Leśnictwa.
- Kapuściński R. 2006. Ochrona przyrody w Lasach Państwowych po roku 1945. w: *Z dziejów Lasów Państwowych i leśnictwa polskiego. Tom 3(2). Lata powojenne i współczesność*. Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych.
- Kapuściński R. 2010. Historia ochrony przyrody w lasach. w: *Problemy ochrony przyrody w lasach*. Zimowa Szkoła Leśna przy Instytucie Badawczym Leśnictwa. Sękocin Stary, Instytut Badawczy Leśnictwa.
- Lasy Państwowe 2013. *Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030*. Warszawa, Dyrekcja Generalna lasów Państwowych.
- MOŚZNiL 1997. *Polityka leśna państwa*. Warszawa, Wydawnictwo Świat.
- Polskie Towarzystwo Leśne 2014. *Wizja przyszłości polskich lasów i leśnictwa do 2030 roku*. Warszawa.
- Nowakowski A. 2006. Polityka leśna państwa. w: *Z dziejów Lasów Państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004. Tom 3(2). Lata powojenne i współczesność*. Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2006. Współpraca Lasów Państwowych z przemysłem drzewnym. w: *Z dziejów Lasów Państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004. Tom 3(1). Lata powojenne i współczesność*. Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych.
- PGL Lasy Państwowe 2014. *Raport o stanie lasów w Polsce*. Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych.
- Smykała J. 2006. Służby urządzania lasu – organizacja i działalność. w: *Z dziejów Lasów Państwowych i leśnictwa polskiego 1924–2004. Tom 3(1). Lata powojenne i współczesność*. Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych.
- Szujewski A. 2010. Miejsce ochrony przyrody w modelu gospodarki leśnej. w: *Problemy ochrony przyrody w lasach*. Zimowa Szkoła Leśna przy Instytucie Badawczym Leśnictwa. Sękocin Stary, Instytut Badawczy Leśnictwa.
- Zajączkowski J., Zajączkowski K. 2013. *Hodowla lasu, zadrzewienia*. Warszawa, PWRiL.

Przyszłość lasów i leśnictwa według „wizji” Polskiego Towarzystwa Leśnego

prof. dr hab. Andrzej GRZYWACZ

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa

Leśnictwo, jak rzadko która dziedzina działalności społeczno-gospodarczej i przyrodniczej, potrzebuje szerokiej, o długim cyklu wizji rozwoju, wytyczenia zrównoważonych kierunków przyszłości, ponieważ operuje w swoich zamierzeniach wyjątkowo odległą czasowo perspektywą wielofunkcyjnego zagospodarowania ekosystemów i to na obszarze aż 30% powierzchni kraju.

W 2012 r. zaplanowano przygotować w ramach Polskiego Towarzystwa Leśnego w sposób etapowy, społeczny opracowanie „Wizja przyszłości polskich lasów i leśnictwa do 2030 r.”. Zdecydowano, że ma ona dotyczyć wszystkich lasów, niezależnie od form własności, obejmować horyzont czasowy 20 najbliższych lat, nie ma mieć charakteru strategii szczegółowej, natomiast ma zawierać wybrane problemy, zawarte naszym zdaniem w 10 głównych obszarach przyszłych zamierzeń, przedstawionych według porządku – stan, wyzwania, propozycje działań.

Uznano, że rozpoczniemy od szerokiej dyskusji w środowisku leśników, przyrodników i przyjaciół lasu, następnie odbędzie się sesja naukowa z zamówionymi u specjalistów referatami, konfrontacja wyników dyskusji i sesji naukowej z ogólnymi opracowaniami wizji rozwoju kraju, w szczególności z raportami i publikacjami Komitetu Prognoz „Polska 2000 plus” PAN. Na tej podstawie nastąpi redakcja syntezy opracowania końcowego, które zostanie przekazane do najwyższych władz państwa, administracji leśnej, środków masowego przekazu oraz branżowej prasy leśnej.

Polskie Towarzystwo Leśne chce, zgodnie ze swoją misją i starą dewizą „pro bono silvae” (dla dobra lasu), świadomie kierować własnym losem, optymalnie wykorzystywać szanse na sukcesy zawodowe, brać udział w wytyczaniu przyszłości kraju, dbać o polskie lasy i ojczystą przyrodę, przewidywać w tym względzie zagrożenia, szanse i wyzwania.

Na zebraniach zorganizowanych przez wszystkie 19 oddziałów terenowych oraz komisje problemowe działające przy Zarządzie Głównym PTL padały wypowiedzi znaczące, oryginalne, wnoszące nowe problemy i pomysły do oceny stanu lasów i współczesnego leśnictwa, do wizji przyszłości oraz konkretne propozycje i postulaty rozwiązań. Były też głosy w dyskusji o dość oczywistej treści, typowe, bez nowego spojrzenia,

a także bardzo szczegółowe o charakterze lokalnym, a nawet osobistym. Część wyrażonych poglądów miała charakter sprzeczny, rozbieżny. Protokoły ze wszystkich zebrań zostały szczegółowo przeanalizowane. Osiągnięto jednak zamierzony rezultat, wzrost aktywności członków Towarzystwa, zwiększenie zainteresowania leśników – praktyków i naukowców, problemami rozwoju lasów i leśnictwa. Na sesji naukowej „Wizja przyszłości polskich lasów i leśnictwa do 2030 r.”, towarzyszącej 112 Zjazdowi PTL w Spale, który był współorganizowany przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Łodzi w dniach 30–31 sierpnia 2012 r., wygłoszono 21 podstawowych, zamówionych referatów (zeszyt materiałów wydrukowany przed sesją zawierał 416 stron tekstu). Na przełomie 2012 i 2013 r. przeprowadzono rozmowy i konsultacje z naukowcami zajmującymi się przewidywaniem i innymi eksperckimi metodami wytyczania przyszłości. Zadawano podstawowe pytanie, jak wypracowane już wizje przyszłości Polski, rozwoju społeczeństwa, państwa, gospodarki i środowiska oraz ekspertyzy szczegółowe mogą i powinny ukierunkować przyszłość gospodarki leśnej, ochrony zasobów leśnej przyrody oraz sektorów społecznych i gospodarczych związanych z lasami, drewnem oraz licznymi funkcjami spełnianymi przez ekosystemy leśne, w szczególności społecznymi i ochronnymi (ekologicznymi). W większości rozmów wyrażano opinie, że jest niewiele do dodania w tym względzie, poza gotowymi opracowaniami (wykaz w spisie literatury). Rzeczywiście leśnictwo w oficjalnych opracowaniach różnych resortów, w tym Ministerstwa Środowiska oraz Komitetu Prognoz „Polska 2000 plus” przy prezydium PAN, nie zajmuje znaczącego (choć należnego) miejsca, wręcz odwrotnie, traktowane jest marginalnie, nie wychodzi poza kilkudzaniowe stwierdzenia ogólne i tak wypracowane przez środowisko leśników. Zespół redakcyjny PTL pod kierownictwem Andrzeja Grzywacza, na podstawie istniejących materiałów przystąpił do roboczego opracowania syntezy „Wizji”, która została przekazana uczestnikom 113 Zjazdu PTL w Wałczu 5 września 2013 r., w celu naniesienia koniecznych poprawek i uzupełnień. Synteza „Wizji” została ostatecznie opracowana w lipcu 2014 r. i wysłana do władz oraz instytucji i organizacji związanych z leśnictwem.

POLITYCZNE, PRAWNE I FINANSOWE WARUNKI ROZWOJU LEŚNICTWA. Dokonując analizy stanu politycznych i prawnych uwarunkowań leśnictwa w okresie od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce w 1989 r., przejrano ustawy, rozporządzenia oraz dokumenty i opracowania programowe, ustalono że były nowelizowane i na ogół dobrze spełniały rolę prawnych narzędzi realizacji polityki leśnej państwa. Zadano podstawowe pytanie – czy przyjęte rozwiązania właściwie zabezpieczają lasy, jako wielki majątek narodowy, czy dają bezpieczeństwo ekologiczne i społeczne państwa, przy założeniu, że właścicielem zdecydowanej większości obszarów leśnych jest i będzie państwo, które prowadzi przez powołane służby racjonalną, wielofunkcyjną, zrównoważoną gospodarkę leśną. Odpowiedź na to pytanie nie była pozytywna, gdyż próbowano lub proponowano dokonanie reprzywatyzacji i prywatyzacji lasów, zmian ich statusu i zmian organizacyjnych w Lasach Państwowych (np. lasy jako dobro zamienne za znacjonalizowane mienie po II wojnie światowej lub majątki pozostawione na Kresach, jako spółka skarbu państwa, jednostki państwowe podległe wojewodom; transfer uzyskanych z gospodarki leśnej nadwyżek i zysków na cele inne niż zadania gospodarcze i ochrona przyrody

w lasach, korporacja prawa publicznego). Również Konstytucja z 1997 r. nie gwarantuje, naszym zdaniem, pełnego zabezpieczenia własności lasów państwowych. Dlatego po szczegółowym opisie stanu i wyzwań, przedstawiono najważniejsze postulaty przyszłych potrzeb, takich jak: doprowadzenie do zapisu w Konstytucji RP o niepodleganiu lasów państwowych przekształceniu własnościowemu; opracowanie nowej ustawy – prawo leśne, wprowadzenie rozwiązań zapewniających wsparcie finansowe realizacji funkcji ochronnych i społecznych oraz zalesień, likwidacji skutków klęsk żywiołowych, przebudowy drzewostanów w lasach publicznych i prywatnych; uregulowanie możliwości korzystania przez LP ze środków NFOŚiGW (i funduszy wojewódzkich) na usuwanie szkód powodowanych przez emisje zanieczyszczeń powietrza; uregulowanie sporów kompetencyjnych między gospodarką leśną a ochroną przyrody; ułatwienie procedur zbywania i przekazywania gruntów na cele nieleśne, tj. na realizację celów publicznych; wsparcie tworzenia wspólnot leśnych gospodarujących na gruntach prywatnych i sieci usług doradztwa na rzecz właścicieli lasów.

ZASOBY I FUNKCJE GOSPODARCZE EKOSYSTEMÓW LEŚNYCH zostały zaprezentowane według aktualnego stanu i prognoz rozwoju na 2030 rok. Przewiduje się wzrost powierzchni leśnej w PGL Lasy Państwowe o ok. 80 tys. ha, do około 7153 tys. ha, a w lasach prywatnych o ok. 280 tys. ha, do około 1966 tys. ha, co spowoduje zwiększenie lesistości kraju do ponad 30%. Spodziewany jest wzrost wielkości zasobów drewna z 2022 mln m³ w 2011 r. do 2520 mln m³ grubizny brutto, to jest o około 19%, co oznacza możliwość zwiększenia użytkowania głównego z 36,3 mln m³ (2011) do około 46,7 mln m³ (2030), czyli o około 30%. Przewiduje się, że intensywność użytkowania w stosunku do wielkości zasobów drzewnych łącznie w obu kategoriach własności może wzrosnąć w okresie analizowanym z 2,14% do 2,31%. Zwrócono uwagę na dysproporcję między wzrostem udziału drzew liściastych w składzie gatunkowym drzewostanów, jaki nastąpił w ostatnim półwieczu (przy dalszym nacisku grup ekologicznych na tego typu wzrost), a małym popytem na niektóre sortymenty drewna liściastego i prognozowanym (w całej Europie) wzrostem popytu na drewno iglaste, zwłaszcza sosnowe. Może to w przyszłości doprowadzić do trudności zaopatrzenia przemysłu drzewnego, zajmującego się przerobem surowca iglastego (płyty, papier itd.). Postuluje się, aby środowisko naukowe drzewnictwa i szeroko rozumiany przemysł drzewny zainteresował się zwiększeniem możliwości wszechstronnego wykorzystywania drewna liściastego.

Mocno podkreślano w „Wizji” potrzebę poszukiwania i wykorzystywania dodatkowych źródeł przychodów w leśnictwie: urynkowienia stawek dzierżaw gruntów, lepsze wykorzystywanie złóż i zasobów kopalin, rozwój działalności łowieckiej i sprzedaży dziczyzny, lepsze wykorzystanie gruntów nieleśnych zarządzanych przez LP, w tym związanych z działalnością turystyczno-rekreacyjną, z rozwojem energetyki odnawialnej itp. Należy uporządkować prawnie, organizacyjnie i finansowo wykorzystywanie leśnych produktów nieleśnych przez różnego typu firmy nierozliczające się z Lasami Państwowymi z prowadzonej na ich terenie i ich kosztem działalności gospodarczej. Nie dotyczy to masowego zbioru płodów runa leśnego na potrzeby własne, dokonywanego przez bardzo szerokie kręgi społeczeństwa.

Udział leśnictwa w **OCHRONIE RÓŻNORODNOŚCI BIOLOGICZNEJ I LEŚNEJ PRZYRODY** został aktualnie oszacowany na ponad 60%. Składa się na to 61,4% lasów w powierzchni parków narodowych, 60,4% w rezerwatach przyrody, 50,3% w parkach krajobrazowych i 32,4% na obszarach chronionego krajobrazu. Europejska sieć ekologiczna Natura 2000 obejmuje prawie 21% powierzchni kraju i znajduje się w 40% na gruntach Lasów Państwowych. Udział obiektów indywidualnej ochrony przyrody znajdujących się w lasach (pomniki przyrody, użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe) jest oceniany na ponad połowę istniejących. Prawie 3,2 tys. stref ochrony o łącznej powierzchni ponad 140,6 tys. ha wyznaczono w LP wokół miejsc bytowania ptaków (14 gatunków), gadów (3), ssaków (2), porostów (2), owadów i roślin – po 1 gatunku. Około 60–65% wszystkich występujących w Polsce organizmów można zaliczyć do leśnych (występujących wyłącznie w lasach lub także w lasach), to jest ponad 38 tys. gatunków, spośród wszystkich zarejestrowanych w naszym kraju. Składa się na to ok. 60% zwierząt kręgowych, 30% roślin naczyniowych, ponad 85% grzybów wieloowocnikowych i mikroskopijnych, ponad połowa gatunków zwierząt bezkręgowych – najliczniejszej w gatunki grupy organizmów. Większość gatunków roślin, zwierząt i grzybów objętych ścisłą lub częściową ochroną prawną lub wymienionych w tzw. czerwonych listach gatunków zagrożonych — to organizmy bytujące w ekosystemach leśnych.

Uważa się, że nie ukończono jeszcze budowy krajowego systemu obszarów i obiektów chronionych. Postuluje się wzrost powierzchni parków narodowych z 1,0% powierzchni gospodarczej kraju do 1,2–1,5%, liczby rezerwatów przyrody z 1481 do ok. 1800, liczby parków krajobrazowych ze 122 do ok. 160 (szczególnie w województwach o najmniejszej liczbie takich obiektów). Wzrastać będzie systematycznie obszar obiektów indywidualnej ochrony przyrody i stref ochrony. Wszystkie te działania poddane różnym reżimom ochronności mogą oznaczać dalszy wzrost o ok. 6,5% obszarów leśnych administrowanych przez LP, pełniących wyłącznie lub głównie funkcje ekologiczne, oraz dalsze ograniczenie pozyskania drewna z aktualnych ok. 8% do 10–12% przyrostów. Postulowany jest również wzrost masy pozostawianego w lasach drewna martwego (stojącego i leżącego). Oznacza to, że ogólny szacunkowy udział lasów i leśnictwa w ochronie przyrody kraju wzrośnie z ok. 60% do 70% w perspektywie najbliższych 20 lat.

Pilnie potrzeba wyznaczenia granicy polno-leśnej oraz porozumienia co do polityki ekologicznej państwa, tzn. uzgodnienia, ile użytków rolnych, lasów i zadrzewień oraz terenów pozostałych (mieszkalnych, przemysłowych, wód, użytków kopalnych, terenów rekreacyjnych, komunikacyjnych itd.) powinno być na obecnym i przyszłym poziomie rozwoju cywilizacyjnego kraju. Również pilnie potrzeba ustalenia „granicy gospodarczo-ochronnej w lasach”, czyli zdecydowania w perspektywie do 2030 r. i lat dalszych, ile powinno być lasów o dominujących funkcjach gospodarczych, a ile lasów pełniących głównie funkcje na rzecz ochrony różnorodności biologicznej i różnych form ochrony przyrody, w tym także funkcje społeczne (turystyka i rekreacja, edukacja leśna itd.).

Uznano w „Wizji”, że należy rozpocząć prace nad nową ustawą o ochronie przyrody, z uwzględnieniem uznania leśnictwa wielofunkcyjnego za współczesną formę ochrony przyrody; uznania za organ ochrony przyrody regionalnego dyrektora Lasów Państwo-

wych, z wszystkimi konsekwencjami z tego wynikającymi oraz wyjaśnieniem niejasności kompetencyjnych (powodujących spory i konflikty) w realizacji ochrony przyrody w lasach, w szczególności na leśnych obszarach sieci Natura 2000, np. co do zasad i skali proponowanych wyłączeń z użytkowania gospodarczego, co do wielkości, typów siedliskowych i sposobów odtwarzania składu gatunkowego drzewostanów do wzorców i modeli ich potencjalnych zbiorowisk, łącznie z kosztami takich przekształceń i konsekwencjami gospodarczymi i społecznymi. Potrzeba aktualizacji wiedzy o zasięgach występowania rodzimych drzew leśnych oraz zagrożeniach ze strony gatunków obcych i inwazyjnych i na tej podstawie dokonania korekt sposobów prowadzenia gospodarki leśnej (hodowli i ochrony lasu oraz ochrony przyrody). Potrzebna jest zmiana klimatu organizacji pracy w kierunku współdziałania i współpracy, a nie konfrontacji i rywalizacji osób, instytucji czy organizacji.

W zakresie **OCHRONY KLIMATU I DOSTOSOWANIA LASÓW DO ZMIAN KLIMATYCZNYCH** należy intensyfikować zalesienia i różnego typu zadrzewienia w celu zwiększenia sekwestracji węgla przez roślinność leśną, zwiększać udział drzew w systemach gruntów rolnych, na terenach miast i osiedli, wzmacniać produktywność lasu i magazynowanie węgla w drewnie i w glebach. Celowa jest dalsza promocja drewna, także poprzez zastępowanie drewnem innych materiałów, których produkcja wymaga zużycia większej energii (metale, beton, tworzywa sztuczne). Duże znaczenie w ograniczaniu wzrostu stężenia CO₂ w atmosferze powinno mieć użytkowanie biomasy pochodzenia rolniczego i leśnego do celów energetycznych. Potrzebne są ogólnopolskie, regionalne i lokalne programy działań zapobiegających zmianom klimatu i ich skutkom z udziałem lasów i zadrzewień, technologiami stosowanymi przez leśnictwo. Długowieczność lasów nie pozwala na szybką adaptację do zmian klimatu (ocieplenie, zmniejszenie opadów, większe zmienności przebiegu pogody, ekstremalne czynniki meteorologiczne), dlatego adaptacja musi być zaplanowana współcześnie, na długo przed przyszłym wystąpieniem zmian klimatycznych i ich skutków.

Opowiadamy się za zaliczeniem lasów, drewna i produktów drzewnych – w międzynarodowych negocjacjach w sprawach klimatycznych – do krajowych bilansów klimatycznych i CO₂. **ZAGOSPODAROWANIE LASÓW**, zgodnie z zasadami gospodarki wielofunkcyjnej, zapewnia zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i bezpieczeństwo ekologiczne kraju. Jest ono oparte na trzech filarach: produkcji drewna, ochronie przyrody i zapewnieniu społeczeństwu dostępu do dóbr i pożytków oraz wszelkich funkcji społecznych świadczonych przez ekosystemy leśne. Uznano, że należy: wykorzystywać osiągnięcia nauk leśnych i praktyki z hodowli i ochrony lasu do wspierania trwałości, stabilności i różnorodności drzewostanów; doskonalić polski model szkółkarstwa leśnego; stosować szeroką paletę rębni, zgodnie z potrzebami odnawianych gatunków drzew; nie należy nadmiernie zwiększać wieku rębności poszczególnych gatunków drzew, aby ograniczyć straty ekonomiczne związane z pogorszeniem jakości surowca drzewnego i zagrożeniem stabilności drzewostanów; nadal dominującym gatunkiem w składzie drzewostanów kraju powinna pozostać sosna zwyczajna; wszystkie rodzime gatunki drzew nie mogą być traktowane jako gatunki obce na obszarach poza tzw. zasięgami

naturalnymi; niektóre gatunki obce (np. daglezja) powinny być ze względu na swoje walory uwzględniane w postaci domieszek drzewostanów; młode drzewostany muszą być odpowiednio w skali kraju i kompleksów leśnych reprezentowane pod względem ilości i jakości; pozostawianie martwego drewna w lasach powinno być określane na podstawie badań naukowych, aby uzyskać kompromis, biorąc pod uwagę zagospodarowanie lasu, trwałość, stabilność i różnorodność biologiczną ekosystemów leśnych, a także problematykę ekonomiczną i podatność na pożary, choroby i uszkodzenia lasów. Należy dążyć do uznania, że wielofunkcyjne gospodarstwo leśne jest współczesną, wielkopowierzchniową formą ochrony zasobów leśnej przyrody.

GOSPODARKA WODNA I OCHRONA GLEB W EKOSYSTEMACH LEŚNYCH wymaga: aktualizacji i nowego określenia podstawowych pojęć stosowanych w gleboznawstwie, siedliskoznawstwie i hydrologii leśnej, dla potrzeb hodowli i urządzania lasu zabezpieczających strategię zagospodarowania gleb i siedlisk w warunkach zmieniającego się klimatu; oceny stanu wiedzy o glebach i siedliskach i ich zależnościach z geograficznymi kategoriami w zlewni i glebokrajobrazie dla potrzeb aktualizacji klasyfikacji gleb leśnych; określenia wskaźników potencjalnych, aktualnych i prognozowanych zasobów węgla organicznego oraz elementów odżywczych w arealach zespołów glebowych wraz z aktualnym stanem odżywiania drzewostanów w powiązaniu z zasobami biomasy; okresowych ocen stanu gleb i siedlisk leśnych oraz ich gospodarki wodnej przy wykorzystaniu danych monitoringu leśnego; kontynuowania przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu istniejących, a zaniedbanych urządzeń wodnych w lasach, oraz modernizacji, polegającej np. na zmianie systemu odwadniającego na system regulowanego odpływu; kontynuowania inwestycji obiektów retencyjnych oraz sporządzania planów gospodarowania wodą dla nadleśnictw o rozwiniętej infrastrukturze wodnej dla prawidłowego wykorzystania i utrzymania urządzeń i systemów wodnych; zintegrowania z krajowym systemem gospodarki wodnej, co byłoby korzystne dla leśnego i wodnego sektora gospodarki narodowej.

ŁOWIECTWO powinno przyjąć podstawową zasadę regulującą współdziałanie gospodarki leśnej i łowieckiej – „las przed zwierzyną”, co oznacza potrzebę dyskusji, czy prawo polowania winno być powiązane z własnością gruntów, czy też wystarczy zwiększenie kompetencji podmiotów wydzierżawiających obwody łowieckie, w zakresie: wyłaniania dzierżawców obwodów łowieckich w drodze przetargu; urynkwienia stawek tenuty dzierżawnej i zmiany systemu jej dystrybucji (powinna trafiać bezpośrednio do właściciela gruntów); zmiany systemu naliczania udziału dzierżawców w kosztach ochrony lasu z tytułu niewykonania planu odstrzału zwierzyny płowej; wprowadzenia odpowiedzialności finansowej dzierżawców za szkody wyrządzane przez zwierzęta łowne w lasach (zakładając podniesienie wskaźnika szkód gospodarczo znośnych do poziomu 25%).

Konieczne jest rozpoczęcie dyskusji i prac nad nowym prawem łowieckim i przystosowaniem systemu zarządzania do współczesnych i przyszłych warunków społecznych, prawnych i ekonomicznych, przy czym należałoby uwzględnić, że: minister środowiska określa ramowe zasady gospodarowania populacjami zwierząt łownych, kierunki roz-

woju łowiectwa oraz zasady selekcji populacyjnej i osobniczej zwierząt łownych; skarb państwa jednoznacznie wskazuje reprezentanta przy rozstrzyganiu problemów zwierzyny w miastach i osiedlach oraz poszkodowanej w wypadkach komunikacyjnych; obowiązują przyjęte oficjalnie, obiektywne metody inwentaryzacji zwierzyny; korytarze ekologiczne uzyskują określony status prawny w zasadach przestrzennego zagospodarowania kraju; nastąpi weryfikacja granic obwodów łowieckich i rejonów hodowlanych w związku z powstającymi oraz planowanymi barierami i przeszkodami infrastrukturalnymi; nastąpi zakaz dokarmiania zwierzyny dziko żyjącej karmą pochodzenia rolniczego i polowań przy nęciskach; poprawę społecznego odbioru łowiectwa poprzez zmniejszenie działań niezgodnych z etyką łowiecką i kodeksem moralnym myśliwego; trzeba doprowadzić do zgodności niektóre zapisy ustawy Prawo łowieckie z Konstytucją RP; należy przeprowadzić weryfikację systemu szkoleń dla kandydatów na myśliwych i przeprowadzania egzaminów i uznać, że łowiectwo jest częścią dziedzictwa narodowego.

WYPOCZYNEK I TURYSTYKA W LASACH mają bardzo różnorodne formy, np. przyrodnicza turystyka poznawcza, obserwacja ptaków (birdwatching), fotografowanie leśnej przyrody, wędrówki piesze trudnymi szlakami (trekking), nordic walking, bieg na orientację, szlaki piesze, rowerowe i konne, łowiectwo, grzybobranie, kajakarstwo leśnymi rzekami i jeziorami, survival, obozy i biwaki zuchowe i harcerskie, kolonie letnie dzieci i młodzieży, różnego typu wczasy i formy wypoczynku w lasach dla osób w różnym wieku i o różnej sprawności ruchowej, skitouring i narciarstwo biegowe oraz inne, liczne formy pobytu na łonie leśnej przyrody. Lasy Państwowe mają na swoim terenie wiele tysięcy kilometrów szlaków pieszych, rowerowych, konnych, stale powstają nowe. Dysponują ośrodkami szkoleniowo-wypoczynkowymi, kwaterami myśliwskimi, pokojami gościnnymi, miejscami biwakowania, śródleśnymi parkingami, miejscami postoju pojazdów, wiatami przeciwdeszczowymi, obiektami do uprawiania sportu i czynnej rekreacji. Bo pewno będzie wzrastać zainteresowanie wypoczynkiem w lasach, dlatego wspólnie ze społecznością lokalną należy rozwijać bazę i infrastrukturę turystyczną. Wskazaniem byłoby dokonanie podziału lasów w Polsce na obszary o dominujących funkcjach, w tym lasy rekreacyjne. Baza turystyczna, która ma być rozwijana w LP, musi być doinwestowana i dofinansowywana. Aby lasy miejskie dobrze pełniły swoje funkcje, potrzebne jest wypracowanie koncepcji leśnictwa miejskiego. W nadleśnictwach o dużym potencjale rekreacyjno-turystycznym należy zaoferować usługi płatne dla rekreantów, zorganizowane przez służby leśne. Nie powinno się akceptować sytuacji, w której beneficjentami zysków z tej działalności są podmioty zewnętrzne. Korzystnym byłoby utworzenie w LP komórek organizacyjnych, które zajęłyby się tymi zagadnieniami we współpracy z instytucjami zajmującymi się usługami turystycznymi.

KSZTAŁCENIE LEŚNIKÓW I BADANIA NAUKOWE. Obecnie w 9 uczelniach można kształcić się w zawodzie leśnika na poziomie wyższym oraz w 34 szkołach na poziomie średnim (11 szkołach podległych Ministerstwu Środowiska, 21 podległych starostwom powiatowym, 2 leśnych szkołach niepublicznych). Jest bardzo poważna dysproporcja między liczbą absolwentów a liczbą miejsc pracy dla nich w leśnictwie. Zaniedbanym

segmentem i niedostosowanym do potrzeb jest leśne szkolnictwo zawodowe, szkolące zwłaszcza w zakresie operatorów maszyn leśnych.

W okresie po II wojnie światowej liczba i rozmieszczenie głównych naukowych ośrodków leśnych w naszym kraju, w tym obsada i struktura kadrowa, nie uległy zasadniczym zmianom – mimo wzrostu powierzchni lasów, pozyskania masy drewna, zwiększenia zadań ochronnych i społecznych pełnionych przez lasy i leśnictwo.

Pilną sprawą jest unowocześnienie procesu nauczania pod względem organizacji studiów, metod i środków, pomocy naukowych i treści kształcenia. Kształcenie leśników musi się odbywać dla leśnictwa i ochrony przyrody jutra, dla przyszłości, która z dużym prawdopodobieństwem nastąpi, a nie dla potrzeb leśnictwa istniejącego obecnie lub takiego, które było w przeszłości. Nie ma potrzeby wzrostu liczbowego kształconych kadr. Podano w „Wizji” wiele konkretnych zaleceń co do unowocześnienia i doskonalenia kształcenia studentów leśnictwa. Nie jest jasna przyszłość istnienia i funkcjonowania leśnego szkolnictwa średniego. W znacznej mierze zależy to od planów i przekształceń systemu edukacyjnego w kraju (o czym dyskutuje się od lat, ale nie podjęto konkretnych decyzji), np. pomaturalne technika profilowane, kształcenie typu college. Zależy to również od wzrostu wymagań Lasów Państwowych i innych instytucji zatrudniających techników leśnych co do ich kwalifikacji, np. tak aby leśniczy był obowiązkowo inżynierem. Natomiast pilnego rozwoju i wsparcia wymaga leśne szkolnictwo zawodowe (operator maszyn leśnych).

Przedstawiono w „Wizji” zalety i wady systemu prowadzenia badań w zakresie nauk leśnych, wymieniono postulaty intensyfikacji i wzrostu konkurencyjności, co wymaga także wzrostu kadrowego placówek naukowych oraz zwiększenia nakładów na prowadzenie badań. Uznano, że przyszłe badania naukowe powinny koncentrować się na wybranych obszarach, zgodnie z priorytetami wyznaczonymi w strategii rozwoju kraju, założeniami polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, potrzebami rozwoju gospodarstwa leśnego oraz ochrony zasobów leśnej przyrody. Pomocnym w tym względzie jest fakt, że problematyka leśna znalazła się w „Strategicznym programie prac badawczych i rozwojowych w obszarze – środowisko naturalne, rolnictwo, leśnictwo”. Wymieniono priorytetowe tematy badawcze. Zwrócono uwagę na doskonalenie studiów podyplomowych, kursów i szkoleń dla kadr leśnych i dostosowanie ich do potrzeb odbiorców. Doskonalenia wymagają również studia doktoranckie w zakresie nauk leśnych, które warunkują rozwój wysokokwalifikowanych kadr pracowników naukowych i dydaktycznych.

PROMOCJA LASÓW, LEŚNICTWA ORAZ EDUKACJA PRZYRODNICZO-LEŚNA I WSPÓŁPRACA ZE SPOŁECZEŃSTWEM. Zawód leśnika zmienia się tak, jak zmieniają się potrzeby i oczekiwania społeczeństwa w stosunku do wielu funkcji lasów. Dawniej leśnik musiał posiadać wykształcenie i wiedzę inżynierską, obecnie wymaga się od niego umiejętności przyrodniczych, wydaje się, że w najbliższej przyszłości, w celu zapewnienia dobrej współpracy i świadczenia bardzo różnych usług, będzie potrzebował znacznej wiedzy z zakresu nauk humanistycznych i społecznych. Proponuje się także doskonalenie i rozszerzanie edukacji leśnej społeczeństwa; zwiększenie aktywności w wypełnianiu zadań przez leśne kompleksy promocyjne; włączanie się we wszyst-

kie obszary współpracy dotyczącej wydarzeń środowiskowych o znaczeniu promocyjnym na poziomie samorządów gmin, miast, powiatów i województw; rozwijanie bazy i infrastruktury i poprawę jej jakości dla potrzeb bezpiecznego wykorzystywania lasu przez społeczeństwo; inicjowanie działań i akcji przeciwdziałających zaśmiecaniu i niszczeniu lasów, rozwijanie współpracy z pozarządowymi organizacjami leśnymi i ekologicznymi; zwiększenie aktywności zespołów kreujących nowe formy i metody oraz treści nauczania edukacji leśnej; zawarcie umów między Ministerstwem Edukacji Narodowej a Generalną Dyrekcją Lasów Państwowych oraz odpowiednio między kuratoriami oświaty a dyrekcjami regionalnymi LP oraz nadleśnictwami a współpracującymi z nimi szkołami i wypracowanie wspólnych podstaw programowych i standardów dla edukacji leśnej dzieci i młodzieży; Centrum Informacyjne LP w jeszcze większym stopniu powinno poszukiwać i realizować nowe formy promocji i współdziałania, szczególnie w kręgach o dużych możliwościach kształtowania opinii społecznej o lasach i leśnictwie, wzmacniać skutecznie edukację leśną poprzez szkolenia i kształcenie umiejętności dydaktycznych leśników; trzeba zwiększyć dbałość kadr leśnych w budowaniu wizerunku firmy; zabytki rejestrowe i nierejestrowe oraz obiekty archeologiczne znajdujące się na terenach leśnych wymagają pełnej inwentaryzacji, oceny stanu zachowania, ustalenia czyją są własnością, ustalenia osób i instytucji odpowiedzialnych za ich ochronę i konserwację, a także znalezienia źródła finansowania koniecznych prac; należy wzmocnić współpracę międzynarodową dla potrzeb sektora leśno-drzewnego oraz promować zwiększenie udziału polskich leśników w gremiach i instytucjach leśnych, w Europie i na świecie.

Rekomendacje

Wielu leśników, przyrodników i przyjaciół lasu wzięło udział w dyskusjach, zgłaszaniu propozycji i uwag w trakcie przygotowywania „Wizji przyszłości polskich lasów i leśnictwa do 2030 roku”. Następnie 32 wybitnych praktyków i naukowców z różnych dziedzin i dyscyplin wiedzy przygotowało 21 zamówionych referatów, wygłoszonych na sesji naukowej w Spale, we wrześniu 2012 r. Wyniki tych działań konsultowano z naukowcami zajmującymi się przewidywaniem i innymi eksperckimi metodami wytyczania przyszłości. W końcu zespół członków Polskiego Towarzystwa Leśnego, liczący 16 osób, pod kierunkiem prof. Andrzeja Grzywacza opracował syntezę „Wizji”. Wszystkie protokoły z zebrań oddziałów i komisji PTL poświęcone tym zagadnieniom, liczyły ponad 650 stron, referaty z sesji w Spale zawiera zeszyt z 416 stronami, a synteza „Wizji” ma 57 stron. Trudno z tak bogatych, społecznie przygotowanych materiałów, przedstawić kilku-kilkunastostronicowe streszczenie, nie pomijając znaczących i ważnych zagadnień. Należy z „Wizją” zapoznać się w całości.

„Wizję przyszłości polskich lasów i leśnictwa do 2030 roku”, przygotowaną przez PTL – obok „Strategii Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030” i przygotowywanego „Narodowego Programu Leśnego” – należy traktować jako podstawowe dokumenty do wytyczania przyszłości polskich lasów i ojczystej przyrody.

W odpowiedzi na potrzeby i oczekiwania społeczne – przyszłość polskiego leśnictwa zasadza się na doskonaleniu funkcji gospodarczych lasów oraz na bardzo znacznym rozwoju wielorakich funkcji ochronnych (ekologicznych) i społecznych (publicznych).

Literatura¹

- Drewno – surowiec strategiczny? 2012. IV Europejski Kongres Gospodarczy, Katowice, maj 2012, Wydawnictwo ITD i CILP.
- Droga Polski do roku 2050. 2005. Warszawa, Komitet Prognoz „Polska 2000 plus” PAN.
- Krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz program działań na lata 2007–2013. 2007. Warszawa, Ministerstwo Środowiska.
- Krajowy plan strategiczny rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. 2007. Warszawa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Materiały i dokumenty. Kongres Leśników Polskich. 1997. Warszawa, Agencja reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzcyk, Warszawa, t. I, II i III.
- Narodowy Program Foresight – Polska 2020. 2009. Red. M. Kleiber.
- Nowa strategia leśna Unii Europejskiej na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego. 2013. Bruksela, Komisja Europejska.
- Polityka leśna państwa i narodowy program leśny. 2005. Materiały z konferencji w OEEiELP, Jedlnia Letnisko, 18 maja 2005 r. Warszawa, CILP.
- Polityka leśna państwa. 1997. Warszawa, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.
- Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju. 2000. Opracowano w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska, Warszawa, Wydawnictwo NFOŚ.
- Polska polityka kompleksowej ochrony zasobów leśnych. 1994. T. I i II, red. A. Grzywacz, Warszawa, Fundacja „Rozwój SGGW”.
- Raport Polska 2050. 2011. Warszawa, Komitet Prognoz „Polska 2000 plus” PAN.
- Regionalne programy operacyjne polityki leśnej państwa. 2003. Materiały wszystkich RDLP.
- Strategia leśna 2020. Zrównoważone gospodarowanie zasobami leśnymi – społeczna szansa i wyzwanie. 2011. Polskie tłumaczenie niemieckiej strategii.
- Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030. 2013. Warszawa, Lasy Państwowe.
- Strategia rozwoju Polski do roku 2020. Synteza. 2000. Warszawa, Komitet Prognoz „Polska 2000 plus” PAN.
- Świat w roku 2050. Prognozy, nadzieje, obawy. 2009. Kraków, Znak, 7/8.
- Wizja przyszłości Polski. T. I. Społeczeństwo i państwo. 2011, T. II. Gospodarka i środowisko. 2011, T. III. Ekspertyzy. 2012. Warszawa, Komitet Prognoz „Polska 2000 plus” PAN.
- Wizja przyszłości polskich lasów i leśnictwa do 2030 r. 2012. Wydawnictwo PTL, Spała, zeszyt referatów z sesji naukowej.

¹ Stanowiąca ogólne tło dla opracowania „Wizji przyszłości polskich lasów i leśnictwa do 2030 roku”.

Wizja polskiego leśnictwa w XXI wieku – misja Lasów Państwowych z punktu widzenia organizacji i instytucji pozarządowych

dr Janusz KORBEL

Towarzystwo Ochrony Krajobrazu w Hajnówce

*Przyroda to dobro ogólnonarodowe, ogólnowsiatowe.
Ochrona przyrody czasami oznacza konieczność
zabezpieczenia jej przed krótkowzrocznymi
zachciankami inwestorów, polityków, grup interesu.*

Państwowa Rada Ochrony Przyrody

Wstęp

Pisząc o wizji leśnictwa XXI wieku, trzeba zacząć od szerszej perspektywy, mianowicie od spojrzenia na cywilizację XXI wieku. Środowiska pozarządowe, ruchy społeczne, szczególnie te, które bywają określane mianem alternatywnych, nie mają jednordonnej wizji pożądanej cywilizacji, a w jej ramach leśnictwa, niemniej jednak możemy pokusić się o wybranie pewnych wspólnych poglądów.

Przede wszystkim, narasta przekonanie o nieuchronności zmiany modelu cywilizacji (niektóre środowiska uważają, że obecna cywilizacja jest niereformowalna i należy raczej budować alternatywną). Nie należy tutaj mylić cywilizacji z kulturą – wiele kultur istniało na ziemi przez tysiące lat, zanim pojawiły się załączki cywilizacji, także w kręgach ludów tubylczych. Najkrócej można powiedzieć, że zarówno środowiska ekologiczne, jak i ekonomiczne ostrzegają, iż cywilizacja zbudowana na wzroście liniowym jest nie do utrzymania na dłuższą metę. Coraz odważniej mówią o tym również niektórzy politycy, skupiając się na wyzwaniach globalnych. W Polsce odbiciem tego światowego trendu może być wydana niedawno książka analityka Marcina Popkiewicza „Świat na rozdrożu” i towarzyszące jej zainteresowanie, z powstaniem platform dyskusyjnych etc. Badacze zauważyli, że w odróżnieniu do wielu trwałych kultur cywilizacje mają żywot krótki, a nasza, bazująca na wzroście i ekspansji (kiedy nie rośnie – upada i podlega kryzysom), znajduje się – jak to określił Al Gore – na krawędzi. Niezbyt udaną próbą odwrócenia tego trendu była koncepcja rozwoju zrównoważonego. Choć

i dzisiaj powszechnie posługujemy się tym terminem, to jednak ekonomiści zauważają, że działanie zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego nie wpływa na zmianę kierunku, a jedynie czasami i incydentalnie spowalnia proces upadku. Znany autor piszący o problemach świata George Monbiot (BBC, The Guardian) należy do tych krytyków, którzy przestrzegają przed kontynuacją obecnego modelu cywilizacji. Analityk i praktyk, który z grupą przyjaciół prowadzi eksperyment praktycznej alternatywy, Miles Olson (autor „Unlearn, Rewild”) twierdzi, że głównym problemem cywilizacji jest sposób życia, jaki z nią jest związany (sam problem wzrostu jest tak stary jak cywilizacja). Pod względem funkcjonalnym rozwój zarówno niezrównoważony, jak i zrównoważony, jest destrukcyjny, dopóki gospodarka światowa opiera się na wzroście PKB. Już John Stuart Mill twierdził, że pogoń za wzrostem to cecha społeczeństw zacofanych. Zdaniem ekonomistów i analityków stoimy przed globalnym wyzwaniem gospodarki opartej na równowadze, redystrybucji i ochronie wartości przyrodniczych. Trudno sobie jednak wyobrazić (i raczej nikt z nas by tego nie chciał) katastrofę cywilizacji, bo wiązałoby się to z ogromem cierpienia i znaczącą destabilizacją zastanych obecnie antropogenicznych struktur oraz trudną do zdefiniowania przemianą funkcjonalnych powiązań.

Ogólnie mówiąc, organizacje pozarządowe kierują swoją uwagę w dwóch kierunkach: w stronę ratowania cywilizacji poprzez ochronę różnych aspektów „dzikiego życia”, czyli gospodarowania z poszanowaniem cennych dla nas zasobów przyrody oraz skupiając się na promowaniu odpowiedzialnego stylu życia, modelu korzystającego mniej inwazyjnie z przyrody (czego przykładem może być pojęcie „śladu ekologicznego”, recykling, technologiczne rozwiązania oszczędzające energię, projekty Life i w ogóle ochrona wybranych gatunków itp.), i drugi kierunek – ochrona samego „dzikiego życia”, czyli obszarów, gdzie procesy naturalne mogą przebiegać w miarę nieskrępowanie. Z tym drugim kierunkiem wiąże się zarówno postulaty naukowe (potrzeba obszarów referencyjnych), jak i postulaty środowisk alternatywnych, by zachować „dzikie życie” przed wpływem cywilizacji, zanim uda się (lub nie) przeorganizować obecną jej formę. W tym obszarze oczekiwania środowisk przyrodników związanych z organizacjami pozarządowymi można sprowadzić do odpowiedzi, jaką autor opracowania otrzymał od uczonego związanego z badaniami lasu¹: „Im mniej leśnika w lesie, tym lepiej dla lasu”. Często oba podejścia poparte są założeniami filozoficznymi i alternatywnymi, kulturowymi modelami życia na ziemi [np. idee bioregionalizmu budowane na zrozumieniu, że „każdy krajobraz, każdy klimat, każdy bioregion tradycyjnie zrodził odmienną kulturę, dopasowaną doń w unikatowy sposób; nigdy nie istniał jeden styl życia mający sens w każdym miejscu” (Olson)].

Organizacje pozarządowe są dzisiaj reprezentowane w różnych gremiach (np. w Państwowej Radzie Ochrony Przyrody, radach naukowych parków, regionalnych radach ochrony przyrody) i są to już nie tylko ludzie dobrej woli, lecz często specjaliści w dziedzinach, w których zabierają głos. Trzeba zaznaczyć, że współczesne organizacje pozarządowe działające na polu ochrony przyrody mają wśród swoich członków i współ-

¹ Opracowanie jest nie pracą socjologiczną, lecz wyrazem spostrzeżeń i doświadczeń autora, który opierał się także na osobiście przeprowadzonej sondzie opinii. Zostało napisane na podstawie odpowiedzi uzyskanych na pytania wysłane przez autora od szeregu osób pracujących obecnie lub w przeszłości dla organizacji pozarządowych na obszarach administrowanych przez Lasy Państwowe. Odpowiedzi zostały udzielone w konwencji anonimowej.

pracowników zarówno biologów, jak i leśników czy prawników, często ludzi z tytułami bądź stopniami naukowymi. Znaczy to, że oczekiwania tego środowiska są nie tylko wyrazem oczekiwań społecznych (kiedyś głównie młodych, nieprzygotowanych merytorycznie ludzi – jak wyglądał rodzący się ruch prośrodowiskowy po upadku PRL), lecz także oczekiwaniami popartymi wiedzą merytoryczną wielu specjalistów, wśród których licznie są reprezentowani także leśnicy.

Bioregionalizm lasu

Zarządzanie (lub rezygnacja z zarządzania) jakimkolwiek obszarem o dających się określić granicach (roboczo możemy go nazwać przestrzennym organizmem przyrodniczo-kulturowym) wymaga planu. Plan powinien uwzględniać także związki tego obszaru z otoczeniem, dalszym regionem i wreszcie związki ponadregionalne (uznanie niedawno całej Puszczy Białowieskiej dziedzictwem ludzkości UNESCO jest dobrym przykładem na konieczność liczenia się z ponadregionalnym kontekstem i funkcją). Leśnictwo, chociaż korzysta z własnych doświadczeń w ramach struktury PGLLP i kieruje się zasadą trwałości lasu, jest dziedziną gospodarki krajowej i z tej strony może otrzymywać różne komunikaty i żądania wynikające z polityki państwa. Jednym z takich komunikatów jest kolejna reguła obowiązująca w PGLLP, tj. zasada trwałości użytkowania wraz z ekonomicznymi uwarunkowaniami wynikająca z ustawy o lasach. Opracowuje się więc publikacje naukowe wykazujące, że Lasy Państwowe ponoszą straty ekonomiczne z tytułu ochrony rezerwatowej. Innymi słowami leśnictwo „narażone” jest na realizację celów gospodarczych i politycznych państwa lub ponadnarodowych porozumień. Utrzymanie resortu leśnictwa jako swoistego „państwa w państwie” i utrzymanie obecnego modelu wielofunkcyjnego leśnictwa we wszystkich lasach, według tego samego wielofunkcyjnego wzoru wydaje się niemożliwe. Dylemat sprowadza się do pytania: ile lasów ma pełnić funkcję tylko produkcyjną, a ile zostanie pozostawione poza produkcją ze względu na ochronę zasobów przyrodniczych i procesów naturalnych? Pomiedzy tymi skrajnościami może się oczywiście pojawiać funkcja złożona, na przykład w otoczeniu aglomeracji miejskich, gdzie będą silne oczekiwania społeczne zachowania, niezależnie od wartości przyrodniczych lasu, jego naturalności (wskazują na to wyniki badania oczekiwań społecznych prowadzone przez ekonomistów środowiska). Oczywiście, w lasach o funkcji gospodarczej też można i pewnie warto prowadzić gospodarkę proekologiczną, ale bez technologicznego stresu, że doprowadzi to automatycznie do zamieniania lasów gospodarczych w rezerваты. Przykładami takich kompromisowych rozwiązań wdrażanych w lasach gospodarczych jest m.in., wynikające ze standardów FSC, pozostawianie w trakcie wykonywanych zrębów biogrup stanowiących kilka procent starodrzewu.

Postulat bioregionalizmu to w przypadku leśnictwa wrażliwość na cechy regionalne (trudno np. z tej perspektywy akceptować stosowanie obcych geograficznie gatunków jako domieszki). „W całym kraju leśnictwo popełniło wiele błędów, obsadzając średnio żyzne, a czasem nawet bardzo żyzne gleby sosną (lub świerkiem), tworząc monokultury. Nadal takie lasy (plantacje) się sadzi!” – pisze w tej kwestii zapytany przyrodnik, a inny dodaje, że powinien obowiązywać zakaz sadzenia gatunków obcych dla flory Polski we

wszystkich typach lasów gospodarczych: „Nadal wprowadzany jest dąb czerwony i bardzo powszechnie modrzew japoński (*Larix kaempferi*), który krzyżuje się z rodzimym modrzewiem europejskim (*Larix decidua*, łącznie z *Larix polonica*), którego też sadzono przez całe lata poza granicą naturalnego zasięgu w Polsce środkowej. W Polsce północno-wschodniej, poza zasięgiem naturalnym, wprowadza się w grądach buk i jawor, tłumacząc, że klimat się ociepla i gatunki te dają sobie radę. W obrębie ostoi siedliskowych chroniących grądy powinno to być zabronione, podobnie jak sadzenie modrzewi.

Planowanie przestrzenne i planowanie hodowli lasu powinny się oczywiście opierać na dyrektywach lokalnych i zewnętrznych (np. uwzględnianie odtwarzania lub budowania korytarzy ekologicznych), ale to lokalne – bioregionalne uwarunkowania krajobrazowe i przyrodnicze powinny być najmocniejsze podczas dopasowywania ich do ram planu wyższego rzędu. Należy pamiętać, że obowiązuje nas europejska konwencja krajobrazowa i gospodarka leśna nie powinna być traktowana jak działania na „czystej kartce papieru”, kierująca się wyłącznie zasadami hodowli, urządzania, użytkowania i ochrony lasu. Zawsze istnieją jakieś uwarunkowania krajobrazowe, przyrodnicze, społeczne/kulturowe. Protesty społeczne w regionie beskidzkim, wyrażone w artykułach i listach do redakcji, wywołane pocięciem górskich zboczy szerokimi drogami stokowymi, są w pełni uzasadnione. Drogi te, choć mogą one pełnić funkcje w gospodarce leśnej, zdewastowały historyczny krajobraz kulturowy (nie wspominając już o zmniejszeniu retencji wodnej gleb). Podobnie protesty przeciwko zbyt intensywnej gospodarce w buczynach pod Trójmiastem były formułowane ze względu na aspekty zwane pozagospodarczymi, ze względu na pełnienie przez te lasy funkcji wodochronnej, glebochronnej, klimatotwórczej, edukacyjnej (np. Protest przeciwko złej gospodarce leśnej 2014).

To samo odnosi się do wszelkich inwestycji na obszarach lasów: dróg, parkingów, terenów sportu i rekreacji, małej i dużej architektury. Nawiasem mówiąc, tendencja wykonywania wszelkich projektów własnymi siłami LP nieraz prowadzi do szkód w krajobrazie trudnych do naprawienia. Leśnik nie musi przecież być dobrym architektem czy plastykiem, a szacunek wobec miejsca i regionu powinien się wyrażać w konsultacjach w sprawach kulturowych i krajobrazowych, czy to w sprawach małej architektury czy nawet modernizacji zarządzanych obiektów, bo bywa, że są to cenne obiekty zabytkowe. Tereny leśne są częścią bioregionu i krajobrazu, będących dobrem wspólnym i nie powinny być traktowane tylko jak zakład pracy.

Korzenie konfliktu

Jakie są korzenie obecnych sporów środowisk ochroniarskich z leśnikami? Odpowiedź wydaje się prosta: Lasy Państwowe przejęły historycznie ponad 1/4 powierzchni kraju i prowadzą tam swoją gospodarkę. Nie było – bo i historycznie nie mogło być – wokół tego żadnej dyskusji społecznej, żadnej debaty nad zasobami i formami korzystania z nich. Dzisiaj jednak społeczeństwo oczekuje szczególnej przejrzystości korporacji, która działa na obszarze będącym społeczną własnością. Społeczeństwo, na przykład, nie chce być pozbawiane szerokiego zakresu dóbr niematerialnych poprzez realizację jedynie doraźnych korzyści gospodarczych.

Jak zwykle, emocje budzą pieniądze. Informacja o wysokich zarobkach w Lasach Państwowych, która obiegła internet, wzbudziła zrozumiałą dyskusję. Adam Wajrak w rozmowie z Władysławem Kusiakiem (*Przegląd Leśniczy*, 2/2014) mówi, że skoro lasy są własnością publiczną (i być powinny), niezbędna jest szczegółowa przejrzystość finansowa Lasów Państwowych. Trudno się z tym nie zgodzić, skoro LP są przedsiębiorstwem użytkującym dobro publiczne.

Z tego samego powodu nie powinny wiązać się personalnie z polityką ani na poziomie samorządowym, ani krajowym. „Lasy często potrafią bardzo skutecznie lobbować (wydając na to państwowe pieniądze, organizując seminaria, spotkania itd.) na rzecz zmian decyzji w sprawie zwiększenia reżimów ochronnych” – komentuje jeden z respondentów, uczony pracujący wielokrotnie dla NGO, i dodaje: „W lobbowanie na rzecz zmniejszenia reżimów ochronnych LP są w stanie wciągnąć samorządy (i to również z innych regionów Polski), działacze mniejszości, a nawet niektóre kościoły. Tutaj głównym argumentem (w sporze z obrońcami przyrody) jest obrona miejscowych społeczności”. Nic dziwnego, że zaangażowanie pracowników LP w politykę budzi szczególnie sprzeciw NGO, które często odwołują się do przykładów zagranicznych, gdzie czynny pracownik służby leśnej nie może być aktywnym politykiem na żadnym szczeblu. Państwowa Rada Ochrony Przyrody w uchwale z 2007 roku (PROP 2007) na temat najważniejszych problemów ochrony przyrody pisze między innymi: „Zbyt często myli się uczciwe i partnerskie traktowanie lokalnych społeczności z dawaniem im całkowitej swobody w decydowaniu o losach zasobów przyrodniczych o znaczeniu ponadlokalnym”. Za tymi słowami kryje się część problemu wynikająca z zaangażowania leśników w politykę lokalną. Leśnicy wchodzący w skład lokalnych ciał samorządowych nie stają się obiektywnymi uczestnikami lokalnej polityki, lecz przeciwnie – lokalną politykę wciągają w interes swojego przedsiębiorstwa. W oczekiwaniu społecznym leśnik powinien być przedstawicielem służby niezależnej od polityki. Zaangażowanie leśników z nadleśnictw w lokalną politykę i samorządy nieuchronnie prowadzi do konfliktów i braku zaufania ze strony NGO, dostrzegających konflikt interesów między oczekiwaniami społecznymi a interesami korporacji reprezentowanej w organach lokalnych samorządów.

Widać to było wyraźnie podczas nieudanej próby tzw. platformy dialogu dla regionu Puszczy Białowieskiej, której uczestnikami byli przedstawiciele nadleśnictw, regionalnej dyrekcji LP i samorządowcy, także reprezentujący punkt widzenia LP. Po kilku miesiącach przedstawiciele NGO opuścili projekt, nie widząc perspektyw na konstruktywny dialog w sytuacji, gdy przedstawiciele kilku ośrodków reprezentują w istocie interes jednej korporacji – Lasów Państwowych. Dochodzi do tego postawa, nazwana przez respondenta leśnika związanego obecnie z NGO, modelem „leśnika hermetycznego”, jedyne w swoim rodzaju fachowca i nieomylnego znawcy lasu, nie komunikującego się w sposób kreatywny z nie-leśnikami, chociaż lasem zajmują się także przyrodnicy, np. o wykształceniu biologicznym. Popularne w pewnych kręgach leśnych „zakłęcie”, głoszące że „wśród biologów ekologów tylko nieliczni są leśnikami, a każdy leśnik jest ekologiem”, wskazuje na problem tej właśnie wspomnianej „hermetyczności”, żeby nie napisać, że zawodowej arogancji. Inny respondent – naukowiec związany z NGO, ujmuje to w następujących słowach: „Leśnictwo polskie jest obciążone nieuzasadnionym prze-

konaniem leśników, że znajdują się na procesach ekologicznych zachodzących w lasach”. Zarzucanie leśnikom nieznaności procesów ekologicznych jest być może nieusprawiedliwionym uogólnieniem, lecz wskazuje na istotę problemu z perspektywy innej niż gospodarka leśna.

To niewątpliwie jedna z przyczyn złej wzajemnej komunikacji. Państwowa Rada Ochrony Przyrody zwraca też uwagę, którą podziela NGO, że przyroda mająca znaczenie krajowe czy międzynarodowe musi być chroniona przed „zachciankami inwestorów, polityków i grup interesu”, a PGLLP to niewątpliwie grupa interesu.

Niezależnie od ewentualnych rozróżnień funkcji i modeli w różnych typach lasów, nie uda się uniknąć aspektu służby na każdym polu pracy w leśnictwie. Jeden z respondentów (także przedstawiciel świata nauki), zwracając uwagę na aspekt perspektywy patrzenia na leśnictwo, zarzuca leśnikom niski poziom wiedzy na temat sposobów ochrony przyrody na większych obszarach i niski poziom wiedzy o tym, jak rozwój turystyki przyrodniczej napędza lokalną ekonomię. To oczywiście nie jest zakres wiedzy potrzebnej w leśnictwie, ale to właśnie leśnicy zaangażowani w życie społeczne stają się lokalnymi mentorami. W środowiskach lokalnych wręcz używa się argumentów (w związku z gospodarowaniem w lesie), że turystyka jest nieznaczącą dziedzicą gospodarki. Respondent pracujący w wielu regionach świata pisze: „W ubogich i bardzo przeludnionych krajach Azji, np. w Nepalu czy Indiach, od dawna tworzy się i rozszerza chronione obszary, tak że obecnie parki narodowe, a nawet rezerваты przyrody, mają wiele setek kilometrów kwadratowych”.

Kolejnym przykładem obszaru sporu może być gospodarka łowiecka. Kiedy zapomina się o służbie całemu społeczeństwu i preferuje wybrane grupy – w tym przypadku myśliwych – dochodzi nieuchronnie do sytuacji konfliktowych. To oczywiście problem wykraczający poza temat tego opracowania, bo dotyczący najgłębszych pytań o dobro człowieka i jego środowiska, niemniej jednak nie można go pominąć. W Hajnówce proces wytoczony przez LP uczniowi tamtejszego liceum był obserwowany nawet przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Wyrok sądu w sprawie skierowanej przez nadleśnictwo przeciwko licealiście, który przypadkowo wypłoszył jelenia dewizowemu myśliwemu (licealista był hobbystą ornitologiem i akurat przebywał z lornetką w miejscu, gdzie na jelenia czekał na ambonie myśliwy), wskazuje jasno, że las jest wspólnym dobrem obywateli i interes myśliwego (oraz nadleśnictwa, które w rezultacie zejścia myśliwego z ambony poniosło straty) nie jest ważniejszy od interesu amatora ornitologa. Gospodarka łowiecka rodzi wiele problemów i tutaj prawdopodobnie nie da się ich łatwo rozwiązać, definiując funkcje lasu. Znany jest na przykład problem zwierząt łownych na obszarach, gdzie mozaikowo przenikają się tereny chronione z lasami gospodarczymi, na przykład w pobliżu parków narodowych. Niestety, nie ma przykładów dobrych praktyk i zwykle dochodzi do konfliktu interesów. Należałoby postulować, by otuliny wszystkich parków narodowych były wyłączone z gospodarki łowieckiej (na co dzisiaj pozwala prawo, lecz jest to decyzja uznaniowa). Zwracał na to uwagę już kilka lat temu Zbigniew Głowaciński (2007), dając przykład złych uregulowań prawnych: nadleśniczy ma uprawnienia do zatwierdzania planów łowieckich w sąsiedztwie parku narodowego, podczas gdy dyrektor parku może te plany jedynie opiniować, chociaż chodzi o te same zwierzęta.

Coraz liczniejsza jest grupa „podglądaczy” przyrody, „myśliwych” z aparatami fotograficznymi czy np. amatorów podglądania rykowiska, penetrujących najczęściej właśnie okolice parków narodowych. Zwykle to nie osoby polujące, a ci przyrodnicy amatorzy czują się jak nieproszeni goście. Podobnie jak ornitolodzy amatorzy, również naukowcy i prowadzący badania wolontariusze z organizacji pozarządowych, będący także użytkownikami lasu, byli wielokrotnie szykanowani (choć nie wchodzili w kolizję z gospodarką łowiecką), kiedy nadleśnictwa wymagały od nich przestrzegania irracjonalnych regulaminów badań, które zostały później uznane przez sąd za bezpodstawne. Badania prowadzone w lasach są zwykle lokalizowane we fragmentach najcenniejszych przyrodniczo, więc gospodarze takich lasów powinni traktować badaczy jak sojuszników. Byłoby tak, gdyby nie sprzeczność funkcji, bo odkrycie chronionego gatunku, a zwłaszcza wymagającego utworzenia strefy ochronnej, nie pomaga, lecz przeszkadza w gospodarce leśnej.

Zasady hodowli lasu nie zapobiegają wprowadzaniu gatunków obcych w lasach w roli domieszek, co też bywa krytykowane przez przyrodników. Stosowanie takich gatunków jest wciąż powszechne.

Ustawa o ochronie przyrody w obecnej postaci, dającej prawo weta samorządom w sprawie parków narodowych, nie przetrwałaby, gdyby nie lobby leśników zasiadających w samorządach i w parlamencie. To sytuacja demoralizująca.

Wspomniałem tutaj o przykładowych „korzeniach” konfliktu, ale z pewnością można by wymienić jeszcze wiele innych. Celem tego opracowania jest jednak nie skupianie się na przyczynach, ale zebranie opinii i sugestii, które by mogły sprzyjać rozwiązywaniu problemów, bo NGO z pewnością mogą być postrzegane także jako gwaranci niezależności administrowania dobrem, jakim są lasy.

Edukacja

Idąc dalej w poszukiwaniu źródeł konfliktów, lub przynajmniej różnic zdań, dochodzimy do problemu edukacji, który tutaj potraktuję osobno. Ze strony środowisk pozarządowych padają takie pytania: „Jak prowadzić kształcenie leśników, żeby zmienić ich mentalność, bardziej otworzyć na ochronę przyrody?” Być może rozdzielenie funkcji lasów by temu sprzyjało i nie mielibyśmy tak powszechnego konfliktu między „ochroniarzem” a leśnikiem, który zwykle wobec ochrony biernej nastawiony jest co najmniej sceptycznie, posługując się różnymi przykładami „klęsk” spowodowanych ochroną i myśleniem „gospodarskim”. Tymczasem należałoby zrozumieć, że skutki ochrony biernej nie mogą być zaobserwowane w krótkim czasie.

Społeczeństwo otrzymuje od leśników komunikaty o tym, że wobec zmian cywilizacyjnych tylko ochrona czynna (często utożsamiana z gospodarką, np. metodami „ekologicznymi”) zapewni zachowanie lasu: „Rozpad drzewostanu i naturalna regeneracja są nie do zaakceptowania, podobno z powodu obowiązku zachowania trwałości lasu. Ochronę czynną niektórzy chcieliby prowadzić, stosując przebudowę drzewostanów rębniami złożonymi. Rębnie złożone są „ekologiczne” tylko dla składników drzewostanu. Dla gatunków stenotopowych to katastrofa” – pisze respondent współpracujący

z NGO. „Wszystkie rębnie powodują czasowe przeświecenie lasu i zmianę warunków mikroklimatycznych. Potrzebna jest edukacja w tym kierunku, żeby zrozumieć sprzeczność między ochroną a użytkowaniem. Należałoby uczyć o tym podczas procesu edukacji leśników, żeby nastąpiło szersze zrozumienie lasu, a nie tylko drzewostanu, że np. dla gatunków puszczańskich – organizmów saproksylicznych, zależnych od występowania różnych form martwego drewna, dla epifitycznych mchów i porostów puszczańskich niezbędne jest zachowanie miejsc, gdzie takie populacje napotkają odpowiednie warunki: w niewielkim rozproszeniu (np. zasięg diaspor *Lobaria pulmonaria* wynosi zaledwie ok. 75 m) pozostawione zostaną odpowiednie refugia diaspor, miejsca rozrodu bezkręgowców (sędziwe drzewa, próchnowiska) zapewniające specyficzne warunki mikroklimatyczne”.

Lasy Państwowe prowadzą szeroko edukację, która jednak posługuje się często uproszczonymi stereotypami o „czystym, zdrowym lesie” i „szkodnikach”, a pomija aspekty wiedzy o biotopie lasu i z perspektywy środowisk niezależnych bywa postrzegana po części jako praca na rzecz budowy wizerunku LP, żeby nie napisać że wręcz propagandowa w interesie korporacji (polubienia hodowli lasu). W rezultacie można się spotkać z poglądami, iż gospodarka leśna służy bioróżnorodności. Naukowiec przyrodnik komentuje to w odniesieniu do „ekologicznych” rębni słowami: „spowodują wprawdzie krótkotrwały wzrost bioróżnorodności, ponieważ na odsłonięte powierzchnie wkroczą szereg gatunków pospolitych: łąkowych, porębowych, ruderalnych, i nastąpi chwilowy wzrost ich liczby. Jednak w bardzo krótkim czasie gatunki stenotopowe, typowe dla naturalnych lasów, zanikną na skutek zmiany warunków siedliskowych, a gatunki światłolubne zaczną ustępować. W efekcie, po kilku latach nastąpi znaczny spadek liczby gatunków i degradacja siedlisk (w tym najcenniejszych grądów i łęgów stanowiących przedmiot ochrony w ostojach Natura 2000). Odtworzenie mikroklimatu i stanowisk gatunków stenotopowych po takich zabiegach jest możliwe tylko w bardzo długim okresie – kilkadziesiąt, a nawet ponad 100 lat”.

Liczne, dobrze wyposażone ośrodki edukacji leśnej powinny oczywiście być finansowane z pieniędzy pochodzących z gospodarki leśnej, ale niech społeczeństwo wie, że zajmują się one edukacją dotyczącą gospodarki leśnej, a nie lasu. Edukacją o lesie nie powinno zajmować się przedsiębiorstwo czerpiące zysk z gospodarki leśnej lub instytucje powiązane czy zależne, jak Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych. W obecnej sytuacji mamy więc do czynienia z edukacją pod kątem interesów podmiotu prowadzącego tę gospodarkę, czyli przedsiębiorstwa nastawionego na zysk. W lasach, gdzie prowadzi się hodowlę, ośrodki edukujące do zawodu leśnika i przybliżające zagadnienia hodowli lasu są jak najbardziej na miejscu, ale na przykład w sercu dziedzictwa ludzkości, czyli w Puszczy Białowieskiej, oczekiwania społeczne w stosunku do ośrodka edukacji są zupełnie inne, w dodatku to właśnie na takich cennych przyrodniczo obszarach trwa spór między leśnikami „z produkcji” a przyrodnikami i leśnikami pracującymi np. w parkach narodowych czy instytucjach naukowych. Prowadzenie przez nadleśnictwo edukacji rozumianej jako nauka wiedzy przyrodniczej o lesie pogłębia tylko konflikt.

Inne oczekiwania

Państwowa Rada Ochrony Przyrody, we wspomnianej wcześniej uchwale z 2007 r., zwraca uwagę na bardzo ważny aspekt podnoszony przez organizacje pozarządowe i przyrodników – niedostatek martwego drewna w ekosystemach leśnych. Znów sytuację można by rozwiązać łatwiej, wprowadzając podział na lasy o różnej funkcji. Obecnie – na co zwraca uwagę PROP – Polska odstaje negatywnie od reszty Europy i Ameryki Północnej pod względem ochrony zasobów martwego drewna, uważanych obecnie za kluczowy element ekosystemów leśnych. „Praktyka polskiego leśnictwa – mimo deklaracji, że problem jest dostrzegany – zakłada utrzymywanie zasobów na poziomie znacznie mniejszym, niż jest to potrzebne dla ochrony różnorodności biologicznej” (PROP 2007). Przedstawiciele NGO często zwracają uwagę na konflikty wokół rezerwatów przyrody, w których LP również domagają się ingerencji. Dobrym przykładem może być rezerwat im. Wł. Szafera w Puszczy Białowieskiej. Od lat toczy się spór o to, by nie zostawiać w nim drzew (głównie pokornikowych świerków), które zdaniem środowisk lokalnych „marnują się”. Respondent prowadzący badania m.in. w tym rezerwacie przestrzega, do czego może to doprowadzić: „Po wyciągnięciu z rezerwatów martwych świerków postawione zostaną płoty chroniące uprawy, potem trzeba będzie zwalczać konkurencję ze strony brzozy i grabu, potem trzebież itd. W ten sposób przez dziesiątki lat LP będzie mogło ingerować w rezerwachach przyrody. Jest to rażąco sprzeczne z celem istnienia rezerwatów leśnych”.

Szczęśliwie udaje się porozumieć co do siedlisk wilgotnych i są one wyłączane z użytkowania, niemniej jednak należy przypomnieć, że należą do nich także: sosnowy bór bagienny i świerczyna na torfie.

Coraz częściej nie tylko środowiska NGO i różne kręgi społeczne, ale także badacze uzasadniają potrzebę i szczególną rolę dużych, starych drzew. Chodzi nie tylko o wartości przyrodnicze, ale także o wartości kulturowe i społeczne. Na ten temat istnieje wiele publikacji, począwszy od klasycznej w Polsce dokumentacji Cezarego Pacyniaka „Najstarsze drzewa w Polsce”, po nowsze, będące efektem społecznych zainteresowań tematem (np. „Polskie drzewa” K. Borkowskiego czy „Puszczańskie olbrzymy” T. Niechody i J. Korbela). W Europie rozwijają się stowarzyszenia zajmujące się wyszukiwaniem i dokumentacją starych, dużych drzew. Przeważnie zajmują się tym pasjonaci, jak znany autor książek Thomas Pakenham, autor albumu „Meetings with Remarkable Trees”, ale i znani naukowcy – przyrodnicy, jak Gretchen Daily, autorka „The Power of Trees”. Pracujący w Szwecji polscy naukowcy-leśnicy – Małgorzata Blicharska i Grzegorz Mikusiński, w 2014 r. w „Conservation Biology” opublikowali artykuł naukowy na temat społecznego i kulturowego znaczenia dużych, starych drzew w polityce ochrony środowiska (Incorporating Social and Cultural Significance of Large Old Trees in Conservation Policy). Organizacje pozarządowe zwracają uwagę, że obecna gospodarka w lesie, nawet gdy wiek rębny bywa okazjonalnie podwyższony, nie stwarza możliwości, by w lasach gospodarczych, w dłuższej perspektywie czasowej, następowała naturalna wymiana pokoleń „matuzaleków”. Pomnikowe drzewa mają większą szansę wyrosnąć w miejskich parkach niż w lasach, gdzie po osiągnięciu wyznaczonego wieku rębnego zostają wycięte. Tymczasem w wielu lasach, a nie tylko w parkach, powinno być miej-

sce dla drzew dożywających naturalnej śmierci ze względów społecznych i kulturowych (stare drzewa oznaczone jako pomniki przyrody kiedyś ustąpią i jeśli nie damy szansy, by starzało się następne pokolenie, nastąpi brak drzew służących ważnej funkcji kulturowej i przyrodniczej). Niestety, nawet drzewa pomnikowe nie są bezpieczne, o czym przekonały się organizacje pozarządowe, kiedy w roku 2010 na wniosek leśników wykreślono z listy 11 pomników przyrody w Nadleśnictwie Białowieża, uzasadniając to faktem, że „nie ma ich w terenie”. Do misji leśnictwa powinno należeć pozostawianie pewnej ilości drzew do ich śmierci naturalnej, także w lasach gospodarczych.

Kolejnym podnoszonym problemem jest fakt odmawiania przez Lasy Państwowe zgody na tworzenie użytków ekologicznych na gruntach leśnych zalesionych, nawet w przypadku gruntów niemających znaczenia gospodarczego, co utrudnia racjonalne projektowanie i powoływanie sieci użytków ekologicznych. Także w sprawie odnowień naturalnych NGO i PROP mówią wspólnym głosem: „Pomimo wielu deklaracji o «ekologiczności» polskiego leśnictwa, pod względem wykorzystania odnowień naturalnych Polska zajmuje czwarte od końca miejsce w Europie, wyprzedzając tylko Irlandię, Anglię i Czechy. Dobrym przykładem jest niewykorzystanie potencjału odnowień naturalnych sosny na siedliskach borowych, np. na Pojezierzu Pomorskim, w tym w Borach Tucholskich, gdzie ciągle podstawową metodą zmiany pokoleń w sośninach pozostają odnowienia sztuczne na zrębach zupełnych, destrukcyjnie oddziałujących na glebę, mikroflorę i mikrofaunę glebową. Zalesianie gruntów nieleśnych również następuje prawie wyłącznie na drodze sztucznego sadzenia drzew. Minimalne jest wykorzystanie naturalnej sukcesji”.

Oczekiwaniem przyrodników i NGO względem gospodarzy lasów jest także rezygnacja z nagminnego ograniczania lokalnych „przegęszczeń populacji” poprzez odstrzał części osobników chronionych gatunków. Hamuje to ich naturalną dyspersję i działa demoralizująco na społeczeństwo. Na obszarze Puszczy Białowieskiej mieliśmy niedawno przykład odstrzelenia bobrów, które bezpłatnie „renaturalizowały” zmeliorowaną przed wiekiem rzeczkę leśną, a równocześnie wydano ogromne kwoty na sztucznie tworzoną małą retencję. W związku z powszechną fragmentacją siedlisk w większym stopniu należałoby stosować odłowy i przesiedlanie bobrów zamiast odstrzałów. Z większą uwagą, uwzględniając konsultacje i głos środowisk ochroniarskich, należałoby też realizować duże projekty (w rodzaju Life) zajmujące się jednym gatunkiem, gdyż nie powinny się powtarzać sytuacje jak w przywoływanej tu wielokrotnie Puszczy Białowieskiej, gdzie dla jednego gatunku (orlika krzykliwego) wycięto wszelkie młode drzewa i krzewy na pasie o szerokości 40 m i długości 7 km, odsłaniając warstwę mineralną gleby, żeby stworzyć „polanę” łowiskową i to mimo protestu współpracującej z LP w ramach projektu organizacji ornitologicznej. Kolejnym źródłem rozbieżności PGLLP i NGO jest podejście do tzw. ochrony lasu, przekładającej się głównie na niekończące się próby ograniczania liczebności populacji tzw. szkodników leśnych, w większości owadów. Te ciągle próby „walki z wrogami” lasu (czyt. drzewostanu), pomimo upływu już ponad wieku ich stosowania, skazane są w dłuższej perspektywie czasowej na krótkotrwałe „zwycięstwa” (np. po zabiegu chemicznym) oraz permanentną nieselektywność, wynikającą z tego, że nie sposób zbadać oddziaływania danego specyfiku na każdy komponent (gatunek) ekosystemu leśnego. Zdaniem środowisk NGO tzw. ochrona lasu (de

facto drzewostanu) w istocie ogranicza różnorodność, przynajmniej takie jej składowe jak liczba gatunków i liczebność ich populacji.

Na koniec tych uwag, jako kolejny argument za rozdzieleniem funkcji lasów, przytoczę cytaty z uchwały PROP (2007): „Poza nielicznymi rezerwatami ścisłymi, powierzchniami badawczymi oraz powierzchnią w nadleśnictwie Pisz, brakuje w lasach powierzchni wyłączonych z gospodarki leśnej, które umożliwiłyby śledzenie naturalnych procesów i wzorowanie na nich gospodarki leśnej”.

Wiele środowisk pozarządowych uważa, że potrzebujemy nowej ustawy o lasach, napisanej wspólnie przez leśników, przyrodników i NGO – ustawy, która by zdemokratyzowała leśnictwo, zdjęła z niego syndrom „chronionej twierdzy”, otworzyła na realizację oczekiwań społecznych i uczyniła przejrzystym społecznie, zamiast leśnictwa zdobywającego „popularność” na drodze wizerunkowej („dbajmy o czystość w lesie”, „sadzimy las”, „leśnik dba o las i zwierzęta” itp.), ustawy, w której nie byłoby takich archaicznych rozwiązań jak w przypadku lasów prywatnych, których właściciel nie może poddać ich naturalnym procesom, tylko musi stosować się do narzuconych administracyjnie zaleceń dotyczących hodowli lasu wg norm obowiązujących w lasach państwowych. Zmiana taka nie osłabiłaby LP, a wręcz przeciwnie, umocniła pozycję leśnika wobec ewentualnych politycznych prób narzucania odstępstw od powszechnie zaakceptowanej misji.

Podsumowanie

Wszyscy zapytywani przedstawiciele NGO wyrażali opinię, że często doświadczany negatywny stosunek leśników do ruchów ekologicznych nie ma ani merytorycznego ani ekonomicznego uzasadnienia. Wytlumaczeniem takiego nastawienia mogą być chyba tylko indywidualne i resortowe korzyści płynące z utrwalanej sytuacji lub uprzedzenia. Podpierając się przykładem Puszczy Białowieskiej, jeden z respondentów – naukowiec sceptycznie nastawiony do możliwości zmian na korzyść wzajemnego porozumienia, pisze, że przez całe dekady sporu o ten las „Z inicjatywy Lasów Państwowych nie wykonano prawie żadnych posunięć poprawiających ochronę Puszczy, które by wynikały z postulatów przedstawianych przez ekologów. Decyzje podejmowało ministerstwo, rząd, regionalne dyrekcje ochrony środowiska itd., czyli organy stojące ponad Lasami Państwowymi. Często te decyzje są szeroko oprotestowywane przez LP”. A przecież właśnie inicjatywy podejmowane wspólnie najsilniej by zmieniły na korzyść obecną sytuację. Z kolei tak ważne w odbiorze społecznym miejsca jak Puszcza Białowieska stwarzają wyjątkową okazję, by tam właśnie (niewielkim w istocie kosztem) LP podejmowały inicjatywy znaczące dla współpracy z NGO. Niektórzy przedstawiciele NGO zauważają, że dobra współpraca i wzajemne zrozumienie w regionach, gdzie lasy nie mają charakteru naturalnego, nie wpływa tak na odbiór społeczny, jak ma to miejsce w najcenniejszych obszarach.

Leśnictwo w terenie – jak zauważa jeden z wieloletnich i doświadczonych współpracowników NGO – to ważny partner do współpracy. Jeśli nadleśniczy chce, to ta współpraca stanowi bardzo duży potencjał w realizacji ochrony przyrody na jego terenie. Z drugiej jednak strony, ten sam autor twierdzi, że „leśnictwo na szczęblu kra-

jowym jest proekologiczne, ale bardziej propagandowo!” i dodaje: „od ok. 2–3 lat widzimy wyraźną, ostrą «antyekologizację leśnictwa», czyli odwrót od wcześniejszego trendu «ekologizacyjnego», w tym wycofywanie się z własnych rozwiązań Lasów Państwowych (wycofywanie się z pozostawiania biogrup w lasach liściastych, polityczne działania przeciw ochronie obszarów Natura 2000, wycofywanie się z wyznaczania «powierzchni referencyjnych», niepodlegających użytkowaniu, i zapowiedzi «weryfikacji» tych już wyznaczonych, działania w kierunku znacznego osłabienia certyfikatu FSC)”.

Przedstawiciel jednej z czołowych organizacji ekologicznych zwraca uwagę na fakt wyznaczania właśnie lasów referencyjnych: „Istotnym oczekiwaniem społecznym jest wyznaczenie większej powierzchni lasów referencyjnych, pokrywających pozostałości najlepiej zachowanych lasów w poszczególnych kompleksach. Powinny być one wyłączone z użytkowania i pełnić funkcję powierzchni porównawczych, jak również refugium dzikiej przyrody, zachodzących w nich procesów oraz gatunków typowo leśnych”.

Rezygnacja z wprowadzania gatunków obcych, ochrona wszystkich obszarów siedlisk wilgotnych, uruchomienie badań (prowadzonych przez specjalistów – przyrodników) nad wpływem rębni gniazdowych (zwłaszcza IIIa i IIIb) na różne grupy organizmów – to tylko wybrane wspólne obszary postulowanych działań z obszaru zainteresowania obu stron.

Rezygnacja z gospodarki na nieco większym obszarze, niż ma to miejsce obecnie, nie przyniosłaby zauważalnych strat. 1600 ha rezerwatów ścisłych w całej Polsce to kropla w morzu! Proponowane przez niektóre kręgi NGO i Adama Wajraka rady społeczne przy regionalnych dyrekcjach LP mogłyby pełnić rolę przede wszystkim właśnie w aspekcie zachowania trwałości lasu w lasach gospodarczych i ochrony procesów naturalnych w lasach stanowiących sieć referencyjną. Przy okazji byłby to krok w kierunku przejrzystości i kontroli społecznej. Poza dyskusją powinna być społeczna kontrola gospodarki finansowej (bo lasy są dobrem społecznym), a leśnik powinien mieć silną pozycję w zakresie realizacji tej misji i przestrzegania prawa. Obecna sytuacja wręcz sprzyja konfliktowi i dzieli środowisko naukowe. Zdaniem przedstawiciela nauki Lasy Państwowe „do lobbowania wykorzystują część naukowców z dziedziny leśnictwa (IBL, SGGW), którzy nie są w pełni niezależni, ponieważ mogą dostawać od LP spore środki na badania naukowe i wdrożeniowe. Te pieniądze niekiedy przewyższają znacznie to, co można dostać na ekologiczne badania terenowe z Narodowego Centrum Nauki w Krakowie i to po wygraniu ogólnokrajowego konkursu”. Inny badacz, powołując się na raport finansowy LP, pisze: „Jedynie na badania dzięciołów w Puszczy Białowieskiej, mające zweryfikować [...] wyniki badań naukowców występujących w obronie Puszczy Białowieskiej, Lasy Państwowe jednorazowo wydały ok. 500 tys. PLN”. W ramach kolejnego zlecenia, podpisanego bez przetargu, badania te są kontynuowane. Być może ich efektem będą cenne wyniki i dane, niemniej jednak zrozumiałe są opinie w rodzaju tej: „Badania potwierdzające korzystny wpływ gospodarki leśnej na bioróżnorodność stały się dla części naukowców bardzo dochodowym interesem”. Nic dziwnego, że rodzi to podejrzenia o stronnictwo badań, a co gorsza – działa szkodliwie na środowisko naukowe, bo wywołuje poczucie dyskryminacji bądź jest faktyczną dyskryminacją inicjatyw badawczych podejmowanych przez

uczonych, których wyniki nie zawsze akceptowane są przez LP. Wydaje się, że można dążyć do przyjęcia takich kryteriów, by dyskusja naukowa nie była wykorzystywana politycznie czy propagandowo, a w publikacjach treści naukowe nie mieszały się z opiniami.

Podobieństwo, a nawet tożsamość, wielu celów realizowanych w obszarach chronionych LP i parkach narodowych wskazuje, że nie do utrzymania powinna być istniejąca obecnie rozpiętość zarobków. Szkodliwa dla wszystkich jest sytuacja, gdy wykształcony w tej samej uczelni, na tym samym wydziale leśnik odpowiadający za ochronę przyrody na obszarze szczególnej troski zarabia mniej niż jego kolega zajmujący się hodowlą lasu, a badacz pracujący na zlecenie gospodarza i użytkownika zasobów leśnych jest lepiej opłacany niż ten sam badacz finansowany z budżetu nauki. Czy można to zmienić bez zasadniczej reformy leśnictwa, czyli przede wszystkim ustawy o lasach i stworzenia z leśnictwa służby państwowej odpornej na wpływy lokalnej polityki? Być może pierwszym krokiem powinno być wspólne opracowanie najbardziej niezbędnych zmian w ustawie, pod kątem przejrzystości i budowania wzajemnego zaufania.

Wizja polskiego leśnictwa w XXI wieku – misja PGL Lasy Państwowe

prof. dr hab. Piotr PASCHALIS-JAKUBOWICZ

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Leśny, Warszawa

Wprowadzenie

Zakres oraz realność przewidywalności kierunków ewolucji podstawowych zagadnień leśnictwa w cezurze czasowej wskazanej w tytule, w oczywisty sposób, wymagają przyjęcia założeń umożliwiających z jednej strony – wywiązania się przez autora z przyjętego zlecenia, z drugiej – zaproponowania odpowiednio dobranych punktów odniesień.

Punktem wyjścia do poniższych rozważań konieczne jest przyjęcie odpowiednich założeń:

- czy w nakreśloną wizję polskiego leśnictwa w XXI wieku może się wpisać obecnie formułowana misja Państwowego Przedsiębiorstwa Leśnego Lasy Państwowe,
- czy wizja polskiego leśnictwa jest w pełni (lub w innym zakresie) zależna (a jeżeli tak, to w jakim stopniu i obszarach) od przypisywanej misji PGLLP,
- czy wreszcie, konieczność uwzględnienia synergii działań PGLLP z przewidywalnymi trendami zmian zachodzących w leśnictwie XXI wieku i z reakcją innych państw na te zmiany nie jest właściwie rozumianym pojęciem pełnienia misji przez Lasy Państwowe?

Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że implementacja przez PGL Lasy Państwowe kierunków i zakresów działań, które będą wynikały z przyjętej wizji, a także misji, wymaga zarówno kontynuacji stosowanych dotychczasowych rozwiązań, jak i innego poziomu i zakresu ich realizacji.

Ta skomplikowana matryca powyższych współzależności jest opisywana przez autora w przygotowywanej do druku publikacji, natomiast w niniejszym opracowaniu przyjęto niektóre z tych elementów, jako przyczynek w dyskusji nad założeniami do budowy Narodowego Programu Leśnego.

Końcowe sformułowania niniejszego tekstu stawiają PGL Lasy Państwowe przed nowymi wyzwaniami, które, z całym przekonaniem autora, właśnie ta organizacja powinna podjąć. Przyjęcie wyznaczników gwarantujących trwanie PGLLP, jego dalszych działań, rozwoju i miejsca na mapie Polski oznacza przyjęcie i realizację zapisów w dokumentach określających wizję i misję Lasów Państwowych. Koniecznością jest uzu-

pełnienie brakujących i ciągle doskonalenie dotychczasowych dokumentów opisujących zasady prowadzenia leśnictwa w naszym kraju.

Wizja polskiego leśnictwa w XXI wieku

Koniecznym elementem, który wymaga uwzględnienia na wszystkich etapach formułowania zarazem wizji, misji, jak i strategii rozwoju polskiego leśnictwa, jest przyjęcie, że pozycja Polski w strukturach unijnych, jak i konieczność postępowania zgodnie z międzynarodowymi umowami i porozumieniami, jednoznacznie wskazują na komplementarność przyjętych rozwiązań, zgodnych z paradygmatami dalszego rozwoju cywilizacyjnego.

Należy tu dokonać ważnego odniesienia do dokumentu, który na forum Unii Europejskiej został przyjęty jako nowa strategia na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego na lata 2014–2019. Wobec braku wspólnej polityki leśnej na poziomie UE, nowa strategia stanowi najważniejszy odnośnik dla polityki sektorowej i międzysektorowej na poziomie UE i prezentuje najnowsze trendy i kierunki rozwoju współczesnego leśnictwa. Nowa strategia unijna wyznacza w ten sposób również ramową wizję leśnictwa europejskiego, promując rolę zrównoważonej gospodarki leśnej oraz holistyczne podejście do lasów i sektora leśno-drzewnego.

Bezpośrednie sformułowanie „wizji” PGLLP zostało przedstawione w dokumencie: „Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030”. Dokument ten został przygotowany przez specjalistyczną firmę zewnętrzną, we współpracy z zespołem projektowym, a jego główna treść odnosi się do osiągnięcia wyraźnie zaznaczonych w tym dokumencie celów i podejmowanych działań.

Twórcy „Strategii” zakładają, że w przyjętej cezurze czasowej, tj. w 2030 r. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe będzie funkcjonować, jako: „samodzielne i samofinansujące gospodarstwo państwowe, działające w sposób odpowiedzialny, profesjonalny i otwarty, na podstawie trójszczeblowej struktury organizacyjnej, prowadzące zrównoważoną gospodarkę w lasach będących własnością skarbu państwa”.

Za konieczne do sformułowania powyższej wizji przyjęto następujące zasady:

Skuteczne prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej, stanowiącej istotę misji, oraz sprawne zarządzanie dużą, rozproszoną terytorialnie organizacją wymagać będą zachowania statusu Lasów Państwowych, jako podmiotu państwowego, funkcjonującego na zasadach samodzielności i samofinansowania, realizującego cele i zadania w zakresie zrównoważonej gospodarki leśnej w lasach będących własnością skarbu państwa na podstawie trójszczeblowej struktury organizacyjnej.

Zasadniczym elementem wizji funkcjonowania Lasów Państwowych w 2030 r. jest zachowanie statusu samodzielności finansowej oraz posiadanie zdolności do finansowania zadań nakładanych przez obowiązujące prawo oraz wynikających z oczekiwań interesariuszy. Tylko ich utrzymanie, pozwoli na spełnienie obietnicy wyrażonej w misji Lasów Państwowych.

Generalną uwagą do takiego sformułowania „wizji” jest pełna zgodność ich odniesień do prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa lub korporacji, ale – moim zda-

niem – pomijają wiele spraw, które powinny być związane z wizją dotyczącą PGL Lasy Państwowe, a dodatkowo, te wymienione, są zbyt wąsko widziane.

Analizując powyższe zapisy, które w dużym zakresie determinują kierunki dalszego rozwoju PGL Lasy Państwowe, uważa się za zasadne otwarcie dyskusji dotyczącej zarówno zakresu treści zawartych w użytych odniesieniach, jak i kolejność realizacji wymienionych celów, działań, środków, spełnienia warunków oraz analizę uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych itd. Jako pierwsze trzeba zadać proste pytanie: czy przyjęcie wizji wyprzedza misję – jak w zaproponowanym tytule tego szkicu, czy odwrotnie – jak zaproponowano w „Strategii”, a może przyjęcie wizji powinno być równoczesne z przyjęciem misji?

Nie odnosząc się do wielu, bardzo ważnych elementów dokumentu (Strategia), zwrócić uwagę należy na te wyznaczniki w budowie wizji, ale także i misji leśnictwa, którymi są: innowacyjność rozwiązań, oddziaływanie na poprawę warunków jakości życia i tworzenia miejsc pracy, stymulację różnorodnych procesów gospodarczych i społecznych, włącznie z rozwojem przemysłu leśno-drzewnego, oraz rozwój „zielonej” gospodarki.

Konieczne jest wytyczenie kierunków zmian zachodzących w leśnictwie w XXI wieku i wzięcie pod uwagę uwarunkowań mających pośredni lub bezpośredni wpływ na przyjęcie odpowiedniej strategii postępowania, prowadzącej do rozwiązań adaptujących leśnictwo do zmieniających się warunków otoczenia oraz do zachowania nadrzędnych celów prowadzenia leśnictwa¹.

Strategia rozwoju lasów i leśnictwa przyjmuje precyzyjnie określony horyzont czasowy, znacznie krótszy niż horyzont zawartej w scenariuszach wizji leśnictwa, co w znacznym stopniu umożliwia dokonywanie istotnych zmian w trakcie realizacji przyjętej strategii, wynikających z nowych uwarunkowań w sferze oczekiwań społeczeństwa, ze zmian zachodzących w środowisku przyrodniczym, jak też zmian politycznych lub spowodowanych przez czynniki losowe.

Budowa scenariuszy wizji dalszego rozwoju lasów i leśnictwa w Polsce musi uwzględniać cezurę czasową wynikającą z długości życia przynajmniej jednego pokolenia drzew tworzących dominującą formę lasów. Odnosi się zatem do całego XXI wieku.

Przyjmując strategię rozwoju leśnictwa w horyzoncie do 2030 roku, szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, że jest to okres zbieżny z okresem intensywnej działalności obecnego młodego pokolenia osób zajmujących się profesjonalnie leśnictwem, tworzących obraz lasów i leśnictwa XXI wieku.

Wybrane, podstawowe uwarunkowania, które budują wizję (nie tylko polskiego) leśnictwa i jednocześnie wyznaczają podstawowe kierunki działań, wymieniono poniżej, zastrzegając przy tym, że dynamika zmian zachodzących np. w społeczeństwie, podobnie jak i w przypadku przyjętej strategii, wymusza również dokonywanie zmian w nakreślonej wizji:

- oczekiwania i wymagania stawiane przez społeczeństwo,
- polityka leśna i zarządzanie,
- biologiczna różnorodność,

¹ Zainteresowanych niniejszą problematyką odsyłam do książki Paschalis-Jakubowicz P. 2012. Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych. Warszawa, CILP.

- usługi ekosystemowe,
- krajobraz leśny i gospodarowanie zasobami wodnymi,
- starzenie się społeczeństwa w Polsce i Europie,
- cena globalizacji,
- uwarunkowania ekonomiczne,
- migracje,
- synergia powiązań i współzależności, pomiędzy adaptacją do zmian klimatycznych leśnictwa i rolnictwa,
- leśnictwo plantacyjne.

Kolejność wymienionych uwarunkowań, zaproponowana przez autora, nie jest przypadkowa, co nie wyklucza dalszych, głębokich dyskusji nad powyższą przyjętą hierarchią uwarunkowań. Uważam jednak, że zarówno racjonalne, jak i irracjonalne zachowania społeczeństwa w stosunku do prowadzenia leśnictwa XXI wieku, mogą mieć istotny wpływ (decydujący?) na określenie misji Lasów Państwowych, która nie musi być zgodna z dotychczasowymi koncepcjami leśnictwa.

Misja PGL Lasy Państwowe

Czy misja Lasów Państwowych i jej zakres obecnie sformułowane, zamieszczone na stronie internetowej Lasów Państwowych, spełniają oczekiwania zarysowane w wizji polskiego leśnictwa XXI wieku? Poniżej przedstawiono próbę analizy tego zagadnienia i zaproponowania pewnych zmian.

Zaznaczone cytaty są *in extenso* wzięte ze strony internetowej Lasów Państwowych, zatytułowanej: Misja.

Lasy Państwowe to największa w Unii Europejskiej organizacja zarządzająca lasami należącymi do skarbu państwa. Gospodarujemy na niemal jednej trzeciej powierzchni Polski – części szczególnie cennej, bo rosną na niej lasy. Co ważniejsze, części systematycznie powiększającej się, gdyż dzięki staraniom leśników lasów przybywa.

Dbamy o różnorodność biologiczną lasów, chronimy je przed wieloma zagrożeniami – klęskami żywiołowymi, plagami owadów, chorobami drzew, pożarami, zanieczyszczeniami, także przed skutkami kłusownictwa czy wandalizmu. W ten sposób nie tylko dbamy o przyrodę, ale też umożliwiamy Polakom bezpieczne korzystanie z jej dóbr – bezpieczne tak dla nich, jak i dla samych lasów. Dbamy również o to, by gospodarka leśna, dostarczająca na rynek uniwersalny surowiec ekologiczny, jakim jest drewno, prowadzona była zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, uwzględniającego wszystkie funkcje, jakie pełnią lasy. Potwierdzają to m.in. międzynarodowe certyfikaty posiadane przez regionalne dyrekcje Lasów Państwowych.

Jednym z naszych podstawowych zadań jest udostępnianie lasów całemu społeczeństwu. Opieka państwa nad ogromną większością z nich zapewnia fundamentalną korzyść – swobodny dostęp wszystkich obywateli do lasów. Wszystkich szukających w lesie wypoczynku zachęcamy do skorzystania z bogatej oferty turystycznej Lasów Państwowych. Czekają na Państwa ośrodki wypoczynkowe, leśniczówki, pokoje gościnne, pięknie położone wśród lasów ostepów. Wszystkie informacje niezbędne, aby zaplanować obfitujący w atrakcje wypocznik w lasach, znajdą Państwo w stworzonym przez nas Leśnym Przewodniku Turystycznym Czaswlas.pl.

Leśnicy są źródłem bogatej wiedzy o polskich lasach, ich historii, walorach przyrodniczych i innych. Jesteśmy zaangażowani w działania edukacyjne i promocyjne, które pozwalają Polakom lepiej poznać ważny element dziedzictwa narodowego, jakim są lasy. Wydajemy dla Państwa książki, periodyki, broszury, prowadzimy stronę internetową www.lasy.gov.pl. Dla dzieci, młodzieży oraz nauczycieli przygotowaliśmy leśny wortal „Las Rysia eRysia” (www.erys.pl). Nasza kadra od lat wspiera szkoły na różnych etapach edukacji. Wspólnie z organizacjami pozarządowymi organizujemy jednorazowe i cykliczne akcje służące poszerzeniu wiedzy o lesie, przyrodzie, ekologii. Współpracujemy także z ośrodkami naukowymi, wspierając badania w dziedzinie leśnictwa.

Dla leśników las jest nie tylko miejscem pracy, ale także pasją. Każdego dnia ponad 25 tys. osób zatrudnionych w Lasach Państwowych pracuje z zaangażowaniem po to, by polskie lasy przetrwały i rozwijały się. Czynią to w coraz lepszych warunkach. Tradycję Lasów Państwowych, które w tym roku obchodzą 90-lecie powstania, łączymy bowiem z najnowszymi osiągnięciami nauki oraz techniki. Wprowadzamy maszyny leśne najnowszej generacji, sprzęt pomiarowy, monitoringowy i inne narzędzia pracy, które zapewniają bezpieczeństwo, szybkość i skuteczność naszych działań. Ogromną wagę przykładamy do wykorzystania narzędzi informatycznych. System Informatyczny Lasów Państwowych, gromadzący dane i przetwarzający je, wspomaga zarządzanie lasami, planowanie działań gospodarczych i nadzór nad nimi. Drewno z lasów państwowych można kupować przez internet – w Portalu Leśno-Drzewnym i aplikacji e-drewno.

Polskie lasy są własnością całego narodu.

Ten świetnie skonstruowany informacyjnie tekst, prawdziwie oddający rolę i zakres działań leśników, kierowany do wszystkich środowisk, które nie są profesjonalnie związane z leśnictwem i często traktują powyższą informację, jako jedyne źródło wiedzy, nie budzi zastrzeżeń. Nie powinien być jednak traktowany jako sformułowanie misji Lasów Państwowych.

Na następnych stronach internetowych, w różnych rozdziałach informacji o Lasach Państwowych, dobrze redagowanych i naprawdę interesujących, znajduje się jednocześnie wiele odniesień dotyczących właśnie misji pełnionej przez Lasy Państwowe, ale ukrytych w opisie, głównie zasad prowadzonej gospodarki leśnej.

Spróbujmy zatem prześledzić główne, wybrane wątki z tego tekstu, w których znajdują się ważne elementy misji pełnionej przez Lasy Państwowe:

- Lasy Państwowe współpracują z organizacjami pozarządowymi, przede wszystkim w zakresie ochrony przyrody i edukacji przyrodniczo-leśnej społeczeństwa,
- rozwój nauk leśnych i biologicznych ma bezpośrednie przełożenie na działania w Lasach Państwowych. Wyniki prac badawczych wspierają założenia zrównoważonego i trwałego leśnictwa,
- Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe wspiera inicjatywy badawcze,
- zgodnie z przepisami ustawy o lasach Lasy Państwowe zobowiązane są służyć radą i pomocą prywatnym właścicielom lasów w prowadzeniu gospodarki leśnej,
- Lasy Państwowe są dostępne dla wszystkich i stają się coraz częstszym celem wycieczek. Dla miłośników piękna przyrody leśnicy przygotowali platformy i tarasy widokowe, szlaki turystyczne i ścieżki edukacyjne,
- gospodarka leśna w Lasach Państwowych prowadzona jest zgodnie z zasadami: zachowania trwałości lasów, zrównoważonego rozwoju i ochrony przyrody,

- zrównoważona gospodarka leśna to gospodarowanie lasami i obszarami leśnymi oraz ich użytkowanie w sposób, który utrzymuje ich różnorodność biologiczną, produktywność, zdolność do regeneracji, zdrowotność i potencjał do spełniania, teraz i w przyszłości ich właściwych funkcji ekologicznych, gospodarczych i społecznych na szczeblu lokalnym, krajowym i ogólnosiwiatowym, bez szkody dla innych ekosystemów.
- w lasach zarządzanych przez PGLLP przyroda chroniona jest na wiele sposobów. Rezerваты, parki krajobrazowe, pomniki przyrody, ochrona gatunkowa – to niektóre z nich,
- podstawowym zadaniem hodowli lasu jest zachowanie i wzbogacanie lasów istniejących (odnawianie) oraz tworzenie nowych (zalesianie), z respektowaniem warunków przyrodniczych i procesów naturalnych,
- baza nasienna Lasów Państwowych jest jedynym w Polsce źródłem pozyskiwania nasion o najwyższej jakości i odpowiednim pochodzeniu,
- użytkowanie lasu to korzystanie z jego zasobów – pozyskanie drewna, zbiór płodów runa leśnego, zbiór roślin lub ich części dla potrzeb przemysłu farmaceutycznego, pozyskanie choinek, eksploatacja kopalin i wiele innych. Leśnicy umożliwiają społeczeństwu korzystanie z darów lasu, ale w sposób zapewniający mu trwałość,
- o wielkości pozyskania drewna decyduje tzw. etat cięć, określony w każdym planie urządzenia lasu. Czasami plan urządzenia lasu może być opracowywany na okres krótszy niż 10 lat. Dzieje się tak w uzasadnionych przypadkach, na przykład, gdy wystąpią duże szkody lub klęski żywiołowe,
- leśnicy uczestniczą w ustalaniu liczebności zwierzyny leśnej, co jest konieczne do prowadzenia właściwej gospodarki populacjami zwierzyny. Polega ona na utrzymaniu stanu liczebnego zwierzyny na poziomie, który z jednej strony gwarantuje zachowanie trwałości lasów, z drugiej – daje gwarancję właściwego rozwoju populacji zwierząt, odstrzały zwierzyny odbywają się zgodnie z polskim i unijnym prawem i mają na celu utrzymanie optymalnych liczebności zwierzyny – bezpiecznych zarówno dla samej populacji, jak i środowiska,
- łowiectwo jest w naszym kraju trwale wpisane w kulturę narodową,
- edukacja leśna społeczeństwa to jeden z priorytetów Lasów Państwowych,
- leśne kompleksy promocyjne.

Wszystkie wyżej wymienione fragmenty tekstu i poruszane wątki, a także gotowe sformułowania, są ważnymi i koniecznymi elementami, które tworzą i przekonują do misji Lasów Państwowych, ale są niewystarczające, jeśli chodzi o zakres i obszary misji PGL Lasy Państwowe w XXI wieku. Zwracam szczególną uwagę na brak w zasadach prowadzenia leśnictwa przez Lasy Państwowe dokumentu odnoszącego się do zasad użytkowania lasu.

W „Strategii Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030” misja PGL Lasy Państwowe skonstruowana jest w inny sposób. W pierwszej części zapisów odnosi się do nadrzędności zapisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, nakładających na PGL Lasy Państwowe obowiązek prowadzenia gospodarki leśnej w lasach będących własnością skarbu państwa w sposób zapewniający trwale zrównoważenie wszystkich istotnych funkcji lasu: ekologicznej, społecznej

i produkcyjnej. W myśl ustawy oznacza to konieczność *ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwale zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów.*

W drugiej części rozwija zakres działań, które muszą zostać realizowane, aby sprostać wymogom stawianym w części pierwszej zapisu ustawowego.

Stwierdza się, że wypełniając te funkcje, Lasy Państwowe powinny wychodzić naprzeciw oczekiwaniom wielu różnych interesariuszy, w szczególności:

- **społeczeństwa** – w zakresie zachowania zasobów leśnych dla następnych pokoleń, zapewnienia zdrowego środowiska do życia poprzez wiązanie CO₂, ochronę zasobów wody i gleby oraz zachowanie środowiska dla rozwoju roślin, zwierząt i grzybów, zapewnienie możliwości obcowania z naturą, miejsca do spędzania wolnego czasu, uprawiania sportu i turystyki, zapewnienia ochrony zabytków kultury i przyrody oraz pozyskiwania produktów lasu do wykorzystania na codzienne potrzeby;
- **samorządów i społeczności lokalnych** – w zakresie wpływów podatków i opłat lokalnych, kreowania miejsc pracy i lokalnego rozwoju gospodarczego, uczestniczenia w przedsięwzięciach inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury;
- **organizacji i organów ochrony przyrody i środowiska** – w szczególności w zakresie zapewnienia ochrony zagrożonych gatunków roślin, zwierząt i grzybów;
- **gospodarki** – w zakresie dostarczania surowca drzewnego oraz produktów ubocznych gospodarki leśnej w ilości, jakości i cenach odpowiadających jej potrzebom technologicznym i ekonomicznym.

Realizacja zadań odpowiadających tak określonym wymogom prawa oraz szerokiemu zakresowi oczekiwań interesariuszy definiuje sens istnienia i tożsamość Lasów Państwowych, wyrażone w misji skoncentrowanej na prowadzeniu zrównoważonej gospodarki leśnej, zapewniającej jednoczesną realizację funkcji ekologicznej, społecznej i produkcyjnej lasów oraz podkreślającej nadrzędne wartości w działaniu organizacji: odpowiedzialność, profesjonalizm i otwartość, niezbędne do sprostania temu niezwykle ambitnemu i trudnemu zadaniu.

Misja PGL Lasy Państwowe wyznacza ponadczasowy cel główny, dla którego istnieje organizacja. Stanowi ona także ramę do zdefiniowania celów strategicznych na lata 2014–2030 i przez jej pryzmat będą podejmowane wszelkie działania w organizacji.

Końcowe sformułowanie misji PGLLP w niniejszym dokumencie jest następujące:

PGL Lasy Państwowe, działając w sposób odpowiedzialny, profesjonalny i otwarty, gospodaruje wspólnym dobrem – lasami, gwarantując ich trwałość, powiększanie i ochronę zasobów przyrodniczych oraz realizację funkcji lasów, zgodnych z oczekiwaniami społeczeństwa i potrzebami gospodarki.

Nie odnosząc się do całości treści tego dokumentu, bowiem jego celem jest osiągnięcie odpowiedniego skonstruowania strategii rozwoju i jego mierników, konieczne jest zwrócenie uwagi na te elementy, które bezpośrednio warunkują sformułowania misji i wizji Lasów Państwowych.

Podstawowym problemem, jaki napotykamy w powyższym sformułowaniu misji, jest konieczność właściwego przyjęcia filozofii działań Lasów Państwowych. Moim zda-

niem polega to, między innymi, na przyjęciu, że prowadzenie gospodarki leśnej umożliwia pełnienie przez las różnych funkcji, a nie przypisanie gospodarce leśnej, realizacji funkcji lasów.

Rozpocznijmy naszą dyskusję od próby przyjęcia definicji misji.

W literaturze przedmiotu znajdujemy tysiące różnych definicji „misji”. Nie sądzę, aby proponowana poniżej definicja „misji”, zapożyczona z „Encyklopedii zarządzania” (2014) i sformułowana jako: „zasada działalności gospodarczej, której charakter określa kierownictwo organizacji na podstawie przyjętych kryteriów, np. preferencji klientów, oferowanych produktów, przewagi konkurencyjnej”, była odpowiednia, a na pewno nie może być przyjęta dosłownie, chociaż zawiera pewne elementy warte rozważenia. Wartością dodaną tej definicji jest jedno, końcowe sformułowanie: buduje *image* firmy. I to jest, moim zdaniem, klucz do zrozumienia odpowiednio zakreślonej misji Lasów Państwowych, odnoszącej się do:

- sensu trwania lasów zarządzanych w imieniu państwa,
- sensu podkreślenia 90 lat istnienia i działalności Lasów Państwowych, co jest najlepszym argumentem autoryzującym ciągłość realizacji planów działań zapewniających trwałość utrzymania lasów i zasobów leśnych. Trwałość użytkowania lasów i ich ochrony, ciągłość pokoleniową lasów i realizację zadań leśnych w ciągłości profesjonalizmu zawodowego przez kolejne pokolenia leśników.

Misja Lasów Państwowych wyznacza zatem nie tylko kierunek i dotyczy naszej przyszłości i przyszłości lasów, ale także formułuje i przekłada nasze cele i marzenia na język działań i ich realizacji, uwiarygadnia ich zasadność i niezastępowalność funkcji pełnionych przez lasy przez jakiegokolwiek inne formy użytkowania ziemi.

Misją Lasów Państwowych jest doprowadzenie do zrozumienia i przekonania społeczeństwa, że leśnictwo, tak naprawdę, dotyczy nie tylko lasów, ale przede wszystkim – człowieka.

Propozycje koniecznych składowych tworzących wizję i misję Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w XXI wieku są zatem następujące:

- 1) w sytuacji, w której Unia Europejska nie ma wspólnej polityki leśnej, ważnym obszarem z perspektywy dalszego funkcjonowania polskiego leśnictwa, jest koordynowanie sektorowych strategii i polityk, które w coraz większym zakresie wpływają na lasy i przemysł drzewny, zarówno pod względem środowiskowym, jak i gospodarczym;
- 2) uznanie nadrzędności holistycznego rozumienia lasu, z wyraźnymi, humanistycznymi odniesieniami na poziomie zarządzania i działań;
- 3) prawna obudowa wszystkich zasad leśnych, zakresu i roli zrównoważonej gospodarki leśnej (identyfikując w tym zakresie istotne braki polskiego leśnictwa);
- 4) przyjęcie, w skali naszego państwa, że lasy i leśnictwo są ważnym elementem rozwoju obszarów wiejskich, stymulowanie różnorodnych procesów gospodarczych i społecznych, a także rozwój zielonej gospodarki, włącznie z rozwojem przemysłu leśno-drzewnego, energetycznego, które wspierają innowacyjność, tworząc nową jakość życia dla społeczeństwa, oraz pełnią istotną rolę w ochronie klimatu i międzynarodowych wysiłkach na rzecz ograniczania negatywnych skutków zmian klimatycznych na kontynencie europejskim i w skali globalnej;

- 5) sterowanie/zarządzanie, kontrola i zachowanie odpowiedniej symetrii działań w celu zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy interesami politycznymi, ekonomicznymi i środowiskowymi;
- 6) przyjęcie obowiązku wykonywania określonych zadań, w zakresie szerszym niż dotychczas, na rzecz leśnictwa innych form własności w Polsce;
- 7) wspieranie zarządzania i gospodarowania lasami przez decydentów i społeczeństwo obywatelskie poprzez dostarczanie przez PGL Lasy Państwowe terminowych, dokładnych informacji o lasach, w tym – o ich lokalizacji, stanie i zmianach. W szczególności, dotyczy to działań, które miały i mają wpływ na obecne i przyszłe warunki funkcjonowania ekosystemów leśnych, jak również ludzi, którzy żyją w ich otoczeniu;
- 8) traktowanie przez PGL Lasy Państwowe aglomeracji miejskich i miast, jako obszarów, na których leśnictwo miejskie staje się jednym z najsilniejszych trendów rozwoju nowych form zarządzania i prowadzenia leśnictwa.
- 9) działania umożliwiające zrozumienie mechanizmów, kierunków i zakresów negatywnych – naturalnych i antropogenicznych, stresów oddziałujących na lasy, w określonym, ściśle monitorowanym horyzoncie czasowym, z konieczną analizą oceny ryzyka zmiany jakości życia dla człowieka.

Zamiast podsumowania

W największym skrócie i zarazem w sposób całościowy, sformułowanie zarówno wizji, jak i misji powinno być zamknięte w pojedynczych zdaniach, oddających poniżej wymienione myśli i działania:

- 1) lasy dla społeczeństwa i usługi ekosystemowe,
- 2) lasy i zmiany klimatyczne,
- 3) lasy i produkty leśne dla zielonej przyszłości,
- 4) bioróżnorodność i biologiczna inwazja szkodników i chorób,
- 5) lasy, gleba i woda – interakcje,
- 6) jakość, przydatność i synergia prowadzenia badań,
- 7) doskonalenie komunikacji, zasięgu oddziaływań i dostrzegalności efektów.

Ustalenie definicji „wizja” w stosunku do „polskiego leśnictwa w XXI wieku” jest zadaniem trudnym, przede wszystkim, dlatego, że musimy dokonać wyboru pomiędzy wieloma pojęciami znaczeniowymi „wizji”, odnoszącymi się do zarówno „przyjęcia ducha”, jak i „materii” naszych rozważań.

Upraszczając zatem sprawę, przyjmujemy, że definiujemy wizję polskiego leśnictwa w XXI wieku jako obraz przyszłości, który uczestnicy organizacji lub pracownicy pragną wykreować, antycypując pożądaną projekcję przyszłości. Oznacza to jednocześnie, że przyjmujemy (zakładamy) określone wartości, zachodzące procesy (przewidywalne) i definiujemy naszą reakcję na zachodzące procesy. Jest to również opis działań i wizerunku Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w odległej przyszłości.

Odpowiedni podział powyżej przedstawionych obszarów pojęciowych, myśli i koniecznych działań tworzących wizję i misję, a także propozycja gotowego tekstu wi-

zji i misji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe zostały przez autora przedstawione w oddzielnym opracowaniu.

Literatura przedmiotu

American Forests. 2015. Mission and Vision.

CONIFEX. Forestry Vision and Mission. Vancouver, BC. 2014.

Forest Guild Strategic Plan 2012–2016. Advance The Forest Stewardship Profession.

Paschalis Jakubowicz. P. 2012. Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych, wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. CILP. Warszawa.

Vision and Mission. 2011. Oslo Ministerial Decision on European Forests 2020 FOREST EUROPE's signatories.

Czaswlas.pl

www.lasy.gov.pl

www.erys.pl

Wspólne cele a różne możliwości gospodarki w lasach państwowych i prywatnych?

mgr Władysław PĘDZIWIATR

Polski Związek Zrzeszeń Leśnych, Sękocin Stary

Wstęp

Średnia lesistość w państwach członkowskich Unii Europejskiej kształtuje się na poziomie 33%. Polska jest krajem, którego zasoby leśne porównywalne są ze średnią europejską i wynoszą około 32%, przy uwzględnieniu powierzchni leśnych powstałych w wyniku naturalnej sukcesji na gruntach porolnych, nieprzekwalifikowanych w las. Struktura własnościowa polskich lasów uległa znacznym korektom po drugiej wojnie światowej w wyniku zmiany granic kraju oraz nacjonalizacji znacznej części majątku prywatnego, w tym lasów (przed wojną 68,5% lasów było własnością prywatną). W efekcie, w nowym ustroju społeczno-gospodarczym własność prywatna lasów kształtowała się na poziomie 17% (lata 80. XX wieku). W pierwszej dekadzie XXI wieku polityka leśna państwa (krajowy program zwiększenia lesistości oraz program rozwoju obszarów wiejskich – PROW) nie tylko doprowadziła do zwiększenia poziomu lesistości, lecz także ukształtowała strukturę własnościową lasów w proporcji: lasy państwowe – 82%, lasy prywatne – 18%.

Regulacje prawne kształtujące politykę leśną

Podstawowym aktem prawnym określającym ustrój polskiego leśnictwa oraz zasady funkcjonowania PGLLP jest ustawa o lasach z dnia 28 września 1991 r.; Dz.U. nr 101, poz. 444, z późniejszymi zmianami. Ponadto zasady ochrony środowiska reguluje ustawa o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880 z dnia 16 kwietnia 2004 r.) oraz ustawa „Prawo ochrony środowiska” (Dz.U. nr 25, poz. 15 z dnia 23 stycznia 2008 r.). W przypadku lasów niestanowiących własności skarbu państwa istotna jest ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz.U. nr 173, poz. 1807).

Lasem w rozumieniu ustawy o lasach jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym, lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody, lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków.

Przyjęta przez ustawodawcę definicja lasu w sposób zadowalający określa jego materię, jednak w sposób ułomny traktuje jego funkcje, ograniczając je do produkcji leśnej – w domyśle dóbr materialnych. Celowym wydaje się zatem uzupełnienie definicji o zapis: „funkcje pozaprodukcyjne”, do których zaliczyć możemy walory: klimatyczne, regulacji stosunków wodnych, turystyczno-rekreacyjne, krajobrazowe itp.

Podmioty gospodarcze zarządzające lasami w Polsce

Przeważająca część powierzchni lasów zarządzana jest przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGLLP) – państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która nie jest przedsiębiorstwem, w rozumieniu przepisów prawa cywilnego oraz handlowego. PGLLP ma uprzywilejowaną pozycję nie tylko ze względu na zapisy ustawy o lasach i monopolistyczną pozycję na rynku drzewnym, ale również ze względu na partnerską rolę w obszarze współkształtowania, z Ministerstwem Środowiska, polityki leśnej oraz środowiskowej.

Lasy prywatne zarządzane są przez osoby fizyczne, spółki prawa cywilnego, handlowego, spółdzielnie, wspólnoty gruntowe, związki wyznaniowe, stowarzyszenia, fundacje. Działalność gospodarcza w lasach prywatnych prowadzona jest na ogólnych zasadach, regulowanych przez prawo cywilne, handlowe oraz ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Znikomy udział w rynku drzewnym (ok. 3%) oraz brak znaczącego reprezentanta sprawia, że właściciele lasów prywatnych nie mają żadnego wpływu na kształt polityki leśnej.

Lasy – dobro narodowe

W wielu krajach europejskich lasy (bez względu na formę własności) traktowane są w sposób bardzo odpowiedzialny, szczególnie w kontekście polityki społecznej, klimatycznej oraz energetycznej. Przyjęte przez Polskę zobowiązania w zakresie poziomu redukcji CO₂ i wzrostu udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych (OZE) nie zostaną dotrzymane bez przemyślanej polityki leśnej. Taka polityka ma ponadto niebagatelny wpływ na racjonalne gospodarowanie zasobami środowiskowymi, gospodarczymi oraz społecznymi. Polska od lat stara się prowadzić racjonalną gospodarkę leśną. Wizerunek lasów kształtowany jest głównie poprzez pryzmat funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, które z racji powierzchni zarządzanych obszarów, ich potencjału gospodarczego oraz zasobów ludzkich współkreuje politykę leśną państwa, czego nie można powiedzieć o środowisku prywatnych posiadaczy lasów. Rozdrobnienie, brak ekonomicznej rentowności oraz często brak

stosownej wiedzy, a ze strony państwa bierność, sprawiają, iż ich pozycja w dyskursie na temat przyszłości leśnictwa w Polsce jest marginalna. Należy mieć nadzieję, że opracowywany Narodowy Program Leśny wpłynie na zmianę pozycji leśnictwa prywatnego, którego główna wartość zawiera się w świadczeniu na rzecz społeczeństwa funkcji pozaprodukcyjnych.

Wspólne cele polityki leśnej w Polsce

Las, bez względu na formę własności, żyje według norm ukształtowanych zarówno przez lokalne, jak i globalne otoczenie. Przypisana przez naturę jego endo- oraz egzogoniczna wartość, co do istoty, pozostaje niezmienna. Rolą człowieka jest korzystanie z zasobów lasów w sposób zrównoważony, co należy rozumieć jako zobowiązanie do zachowania szeroko pojętego potencjału ekosystemów leśnych dla następnych pokoleń. Zasoby te mają charakter: gospodarczy, środowiskowy i społeczny. Coraz częściej las określa się jako „fabrykę”, która „produkuje” szereg dóbr. Efektywność jej pracy jest coraz częściej stymulowana przez człowieka, a pozyskiwane dobra oraz wartości niematerialne są ważnym elementem egzystencji dla wielu obywateli, nie tylko naszego kraju. Znaczenie lasów dla gospodarki narodowej jest jednak, z uwagi na postępujący rozwój technologiczny, ograniczone. Celowym wydaje się zaliczenie do gospodarczych wartości lasów takiego waloru, jak absorpcja CO₂, która w obliczu wzrostu znaczenia polityki klimatycznej oraz jej kosztów powinna być uwzględniana w rokowaniach z UE na temat naszego bilansu węgla w ekosystemie. Należałoby uwzględniać nie tylko ilość węgla zużywanego do produkcji energii, ale również emisję CO₂ w przeliczeniu na mieszkańca i na jednostkę powierzchni. Zachowanie wartości środowiskowych lasów, będące wyzwaniem, zarówno dla właścicieli prywatnych, jak i państwowych, jest celem, którego realizacja wymaga przemyślanych działań ukierunkowanych na zrównoważoną ingerencję człowieka w naturalnie funkcjonujące ekosystemy. Tak więc zrównoważone korzystanie z zasobów środowiska wymaga stosownych regulacji prawnych, które w sposób uniwersalny powinny traktować las jako „upodmiotowiony przedmiot”, bez względu na formę własności, gdyż zarówno PGLLP zarządzające lasami państwowymi, jak i prywatni właściciele lasów operują materia, która ze względu na interes społeczny ma charakter strategiczny

Różne możliwości operatorów leśnych

Jakkolwiek cele właścicieli lasów prywatnych oraz państwowych są zbieżne, to możliwości obu podmiotów w zakresie ich realizacji są dalece odmienne. Zmniejszenie tych różnic, obecnych we wszystkich aspektach prowadzenia działalności gospodarczej, wymaga dokonania szeregu zmian, które poprawią pozycję prywatnych właścicieli lasów. Istniejącą dysproporcję przedstawia analiza SWOT.

Lasy Państwowe	Lasy prywatne
mocne strony	
1) rozmiar oraz wartość zarządzanych dóbr 2) wolumen rocznych przychodów 3) forma organizacyjna 4) przywilejowana pozycja prawna w relacjach z organami władzy 5) zasoby ludzkie 5) merytoryczna wiedza 6) monopol w obrocie drewnem 7) zaplecze naukowo-badawcze 8) skuteczny lobbying	1) wysoka wartość środowiskowa
słabe strony	
1) pogarszający się wizerunek przedsiębiorstwa 2) ograniczona współpraca z otoczeniem	1) rozdrobnienie własności 2) znikomy udział w rynku 3) marginalna pozycja względem PGLLP 4) brak silnej organizacji – reprezentanta 5) relatywnie niski poziom wiedzy leśnej 6) złe doświadczenia lat powojennych 7) marginalny poziom wsparcia
szanse	
1) utrzymanie dominującej pozycji(!?) 2) wprowadzenie do Konstytucji zapisu umożliwiającego prywatyzację lasów 3) wzrost znaczenia polityki klimatycznej 4) rozsądna polityka PGLLP	1) zmiana pozycji lasów prywatnych w ustawie 2) silna struktura stowarzyszenia-reprezentanta 3) uczestniczenie w strukturach europejskich 4) wzrost znaczenia polityki klimatycznej 5) wsparcie krajowe oraz unijne
zagrożenia	
1) zmiana ustawy na mniej korzystną 2) „opodatkowanie” działalności (?) 3) relacje wewnętrzne przedsiębiorstwa 4) monopolistyczna pozycja 5) pogarszający się wizerunek 6) oczekiwania społeczne	1) utrwalenie się obecnej sytuacji prawnej 2) brak silnego reprezentanta 3) postrzeganie lasu wyłącznie przez pryzmat pozyskania drewna 5) marginalizacja środowiska (bierna)

Zaprezentowana analiza SWOT pokazuje, iż PGLLP cechuje silna pozycja na rynku, będąca wypadkową wielu atrybutów, wśród których do najważniejszych należą: majątek, kadry, uwarunkowania prawne, zaplecze naukowo-badawcze, a których nie posiadają właściciele lasów prywatnych. Jedynym znaczącym ich atrybutem jest wartość środowiskowo-społeczna enklaw leśnych, która podlegać powinna osobnej wycenie oraz wsparciu ze środków publicznych, tak jak ma to miejsce w pozostałych państwach wspólnoty europejskiej. Wytyczne Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorze leśnym na obszarach wiejskich w latach 2014–2020 w ramach wsparcia z EFRROW przewidują pomoc w zakresie: 1) inwestycji w rozwój obszarów leśnych i poprawę rentowności lasów; 2) zalesiania; 3) tworzenia systemów rolno-leśnych, zapobiegania zniszczeniom lasów wskutek pożarów lasów, klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych, chorób, szkodników oraz katastrof; 4) inwestycji zwiększających

odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska; 5) inwestycji w nowe technologie w dziedzinie leśnictwa.

W znaczącej części środki te są przeznaczone dla posiadaczy lasów prywatnych. W Polsce, w okresie 2014–2020, przewiduje się realizację tylko działania odnoszącego się do zalesiania. Brak wsparcia leśnictwa państwowego może jego rozwój co najwyżej spowolnić, natomiast leśnictwo prywatne bez pomocy strukturalnej skazane jest zaledwie na egzystencję (rentowność ekonomiczną osiągają prywatne gospodarstwa leśne o powierzchni około 200 hektarów i większe), a zatem tylko nieliczna grupa właścicieli lasów prywatnych może traktować las jako źródło dochodów, które są w stanie zabezpieczyć zrównoważony model gospodarowania. Uwzględniając możliwości oraz ograniczenia zarządców polskich lasów, należy jednoznacznie stwierdzić, iż lasy w Polsce są postrzegane wyłącznie poprzez pryzmat lasów państwowych, co przeczy zasadzie zrównoważonego rozwoju oraz wystawia złe świadectwo decydom odpowiedzialnym za rozwój gospodarczy kraju, w kontekście rozwoju leśnictwa.

Podsumowanie

Wbrew często głoszonym poglądom nawołującym do prywatyzacji lasów, ich struktura własnościowa jest, zdaniem autora, ze społecznego punktu widzenia właściwa, co nie znaczy, iż własność prywatną należy postrzegać jako zagrożenie dla lasów i ich społecznych funkcji, jakie bez wątpienia pełnią. Wspólne cele leśników oraz właścicieli lasów, sprowadzające się do wzrostu poziomu lesistości kraju, podnoszenia walorów środowiskowo-klimatycznych, zwiększania wartości lasów w ujęciu gospodarczym oraz społecznym, ochrony lasów przed negatywnymi skutkami działań biotycznych oraz abiotycznych, właściwej pozycji leśnictwa w polityce społeczno-gospodarczej państwa, sprawiają, iż nie dostrzega się konfliktu interesów pomiędzy podmiotami. Odmienne natomiast wygląda możliwość realizacji tych celów przez leśnictwo państwowe i leśnictwo prywatne. Duże rozdrobnienie własności prywatnej lasów (średnia pow. lasów prywatnych wynosi 1,3 hektara) sprawia, iż podejmowanie jakichkolwiek działań inwestycyjnych w prywatnych lasach jest dalece ograniczone. Brak w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich działań wspierających rozwój leśnictwa prywatnego, sugerowanych przez UE, nakładanie na właścicieli lasów prywatnych kolejnych zobowiązań, wynikających chociażby z ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o ochronie środowiska, bez stosownych rekompensat za wprowadzane ograniczenia (obszary Natura 2000), powoduje, iż właściciele lasów mają prawo podawać w wątpliwość konstytucyjność działań ograniczających prawo własności, co nie tworzy dobrego klimatu wokół lasów prywatnych oraz nie buduje zaufania do struktur państwa.

Rekomendacje

1. Wprowadzenie do Narodowego Programu Leśnego zapisów obligujących organy państwowe do równoprawnego traktowania lasów, bez względu na formę własności.

2. Wykazanie potrzeby wspierania właścicieli lasów prywatnych na poziomie (co najmniej) sugerowanym przez UE.
3. Określenie w NPL pozaprodukcyjnej funkcji lasów jako wartości, która powinna zostać uznana za wartość wymierną, w rozumieniu ekonomicznym.
4. Zapewnienie rekompensat za wprowadzane ograniczenia.
5. Wykazanie potrzeby partnerskiej współpracy leśnictwa państwowego z prywatnym.

Literatura przedmiotu

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2014–2020), 16 kwietnia 2013 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), 2011, wniosek Komisji Europejskiej.

Ustawa o lasach z dnia 28 września 1991 r. Dz.U. nr 101, poz. 444.

Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. Dz.U. nr 92, poz. 880.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. Dz.U. nr 173, poz. 1807.

Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 23 stycznia 2008 r. Dz.U. nr 25, poz. 15.

Lasy Państwowe – firma czy instytucja publiczna?

Adam WAJRAK, dziennikarz

Zamiast wstępu

Ustawa o lasach określa Lasy Państwowe jako jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej i reprezentującą skarb państwa w zarządzaniu lasami należącymi do tegoż skarbu. Dla przeciętnego zjadacza chleba, w tym również dla mnie, nie jest jasne, czy Lasy Państwowe są firmą, której państwo powierzyło w zarządzanie swoje zasoby czy też instytucją/służbą państwową, która ma nad tymi zasobami sprawować opiekę i realizować w nich politykę państwa. Lasy Państwowe mają cechy zarówno jednego, jak i drugiego.

Lasy jako instytucja publiczna

Zarówno nazwa „Lasy Państwowe”, jak i symbolika – taka, jak używanie munduru oraz godła – wskazują i sprawiają, że Lasy Państwowe postrzegane są jako instytucja, a nawet służba państwowa. Również system powołań, który do niedawna obejmował wszystkich pracowników służby mundurowej od dyrektora generalnego, powoływanego przez ministra środowiska, po leśniczego, powoływanego przez nadleśniczego, wskazywał na to, że jest to służba wręcz „wojskowa”. Obecnie powołania dotyczą tylko szczebli dyrektora generalnego, dyrektorów regionalnych oraz nadleśniczych, co jest z pewnością zmianą na lepsze, ale o tym poniżej. Warto dodać, że zawód leśnika, podobnie jak inne mundurowe służby, cieszy się niezwykle wysokim zaufaniem społecznym. Równie wysokim zaufaniem cieszą się Lasy Państwowe „jako instytucja zajmująca się ochroną środowiska”. Warto jednak zwrócić uwagę, że mało która instytucja państwowa prowadzi tak intensywną kampanię autopromocyjną, oraz na to, że naukowcy, którzy raczej się nie promują, w tych samych badaniach zajmują drugie miejsce lub – w zależności od roku, wyprzedzają Lasy Państwowe (badania PBS 2013). Zresztą działania promocyjne Lasów Państwowych bardziej przypominają aktywność firmy niż instytucji lub służby.

Lasy Państwowe jako firma

Ustawa pozwala na to, aby Lasy Państwowe zatrzymywały większość dochodów pochodzących ze sprzedaży głównie drewna, które – co warto podkreślić, jest sprzedawane na zasadach rynkowych, a do niedawna zyski z jego sprzedaży nie były obciążone np. podatkiem dochodowym. Taka zasada nie funkcjonuje w odniesieniu do żadnej z mundurowych służb publicznych, które opłacane są z budżetu. Na dodatek służby państwowe przekazują całe swoje „zyski”. Na przykład służba celna przekazuje rocznie do budżetu około 87 mld złotych, co stanowi 30% jego dochodów.

Przychody Lasów Państwowych wynoszą około 7 mld złotych, a ich głównym źródłem jest sprzedaż drewna z lasów należących do skarbu państwa. Poza zwykłymi podatkami, takimi jak podatek od gruntów oraz VAT, który dotyczy wszystkich obywateli i podmiotów, w 2014 r. Lasy Państwowe – zgodnie z ostatnimi zmianami w ustawie o lasach – odprowadziły do budżetu 800 mln zł, kolejne 800 mln zł mają przekazać w roku 2015, a następnie co roku mają odprowadzać do budżetu państwa 2% z przychodu, czyli około 130 mln zł. Tu warto dodać, że do 2014 roku Lasy Państwowe nie płaciły podatku dochodowego od sprzedaży drewna ani od dochodów z łowiectwa.

Warto też zwrócić uwagę, że wynagrodzenie w Lasach Państwowych znacznie odbiega swoją wysokością od tego, jakie jest w innych służbach lub instytucjach państwowych. Dla przykładu wojewoda śląski, który odpowiada za województwo liczące ponad 4,6 miliona mieszkańców, zarabia brutto 137 tys. zł na rok. Nadleśniczy jednego z karpackich nadleśnictw (20 tys. ha) zarabia 204 tys. zł rocznie, a komendant powiatowy policji na tym samym terenie 117 tys. zł. Powiązany z zyskami, czyli ze sprzedażą drewna, system wynagrodzeń sprawia, że Lasy Państwowe w praktyce funkcjonują bardziej jak firma niż instytucja państwowa zależna od budżetu.

Rodzi się zatem pytanie, czy takie bycie trochę firmą działającą na komercyjnych zasadach, a trochę służbą, jest do utrzymania. Coraz częściej słychać głosy o wydzieleniu sprzedaży drewna ze struktur Lasów Państwowych, tak aby jedna i ta sama instytucja nie była odpowiedzialna za kontrolę zasobów, które eksploatuje i od których pozyskania zależą wynagrodzenia jej pracowników. Takie połączenie rodzi podejrzenia, szczególnie w środowisku przyrodniczym, że Lasom Państwowym jako instytucji nie zależy na skutecznej ochronie lasów, którymi zarządza, czyli innymi słowy na wyłączeniu najcenniejszych ich fragmentów z produkcji. Ciekawa w tym kontekście jest praca „Protected forests in Europe approaches-harmonising the definitions for international comparison and forest policy making” w *Journal of Environmental Management* z 2003 roku, wskazująca, że w Polsce udział lasów objętych ochroną bierną (w tym parki narodowe) jest najmniejszy, choć struktura własności, czyli to, że przytłaczająca większość lasów w naszym kraju stanowi własność skarbu państwa, powinna sprzyjać czemuś wręcz odwrotnemu.

Można śmiało stwierdzić, że Lasy Państwowe stoją w rozkroku między firmą a służbą. I ich przetrwanie zależeć będzie, moim zdaniem, od tego, w którą stronę będzie postępować ich ewolucja. Nastawienie na zyski i wyższe zarobki to niewątpliwe zagrożenie, że klasa polityczna z coraz większym apetytem będzie zerkać na zgromadzone środki, a tych – sądząc z tego, że rośnie zarówno średnia cena drewna, jak i jego pozyskanie,

będzie przybywać. W takiej sytuacji możemy mówić też o zagrożeniu prywatyzacją, choć obecnie, moim zdaniem, tego zagrożenia nie widać. Trzeba jednak pamiętać, że nawet wysoka akceptacja społeczna nie jest dana raz na zawsze i pójście Lasów Państwowych w stronę firmową i komercyjną albo pozostawienie ich tak, jak jest obecnie, może zniszczyć całą instytucję. Przywiązanie Polaków do ogólnonarodowego i państwowego charakteru lasów jest najlepszym bezpiecznikiem przed ewentualnymi zakusami prywatyzacyjnymi, ale komercjalizacja i nastawienie na zysk może doprowadzić do tego, że Lasy Państwowe w oczach społeczeństwa ten charakter tracą. Trzeba pamiętać, że nasze społeczeństwo coraz bardziej będzie zwracać uwagę na nieprodukcyjne funkcje lasów. Dlatego „firmowa noga” Lasów powinna ulegać jak najszybszemu uspołecznieniu. Powinno to polegać przede wszystkim na maksymalnej przejrzystości działań, przede wszystkim finansowych. Pierwszym z nich powinny być ogólnie dostępne i szczegółowe sprawozdania finansowe, również na poziomie nadleśnictw. Obecnie publikowane sprawozdania na poziomie całych Lasów Państwowych odbiegają, i to znacznie, poziomem ogólności i brakiem szczegółowych informacji nie tylko od sprawozdań zamieszczanych przez prywatne spółki, ale również od sprawozdań organizacji pozarządowych. Kontrola społeczna powinna również polegać na uspołecznieniu procesu decyzyjnego. Dobrze, aby na poziomie dyrekcji regionalnych i dyrekcji generalnej powstały rady społeczne, które opiniowałyby zarówno politykę kadrową, jak i sposób prowadzenia gospodarki leśnej. Takie opinie, choć niewiążące, tak samo jak w wypadku rad istniejących przy parkach narodowych, dawałyby społeczne poczucie współdecydowania o losach i Lasów Państwowych i lasów znajdujących się w ich zarządzie. W takich radach powinni zasiadać zarówno naukowcy, jak i przedstawiciele przemysłu drzewnego i organizacji pozarządowych.

Dobrym krokiem służącym otwartości jest niewątpliwie zniesienie powołań na poziomie od nadleśniczego w dół. System powołań i absolutna zależność od zwierzchnika nie sprzyja dyskusji wewnątrz instytucji, a bez udziału leśników trudno o jakiegokolwiek zmiany. Dlatego należy również rozważyć, czy systemu powołań nie zlikwidować na poziomie stanowiska nadleśniczego. W tym przypadku dobrym pomysłem byłoby obsadzanie tego stanowiska w wyniku konkursu, nad którym nadzór mogłyby sprawować rady.

Wreszcie stały procent od przychodu, i to znacznie wyższy niż obecne 2%, powinien być przeznaczany na ochronę przyrody poza Lasami Państwowymi. Mogłaby to być stała dotacja przeznaczana dla parków narodowych lub samorządów posiadających na swoim terenie obszary chronione. Takie przekazanie środków zakładał zresztą jeden z projektów zmian ustawy o lasach przygotowywany w 2012 roku w ministerstwie środowiska. Wreszcie w ustawie o lasach powinny być jasno określone narzędzia umożliwiające np. ministrowi środowiska wyłączenie z produkcji i działań sanitarnych znacznych obszarów lasów cennych przyrodniczo lub znajdujących się w pobliżu miast i mających znaczenie rekreacyjne.

Poniższe propozycje są jedynie punktem wyjściowym do dyskusji, która powinna się odbyć. Dyskusja taka nie jest zagrożeniem dla Lasów Państwowych, a raczej objawem troski. Fatalnym byłby scenariusz, w którym Lasy Państwowe pozostaną niezmienione. Zapewnianie, że „wszystko jest wspaniałe i najlepsze na świecie”, płynące

ze strony środowisk związanych z Lasami Państwowymi, może spowodować, że grozi im syndrom Titanica, czyli statku wielkiego, wspaniałego i niezatapialnego, z którego niestety w porę nie dostrzeżono niewielkiej góry lodowej.

Literatura

Parviainen J., Frank G. 2003. Protected forests in Europe approaches-harmonising the definitions for international comparison and forest policy making. *Journal of Environmental Management*, 67, 1, 27–36.

Podsumowania i rekomendacje

Lasy państwowe to klasyczne dobro publiczne, jak rzeki, morza czy naturalne bogactwa kopalne. Część podmiotów zarządzających dobrami publicznymi włączono do sektora finansów publicznych, wiążąc je finansowo z budżetem państwa metodami budżetowania brutto lub netto (**Marchewka-Bartkowiak**). Metody te nie mają zastosowania w przypadku „przedsiębiorstwa” Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGLLP), które będąc w sektorze publicznym, nie należy jednak do sektora finansów publicznych, a liczne powiązania jego dochodów i wydatków z budżetem państwa określa ustawa o lasach (1991, 1997). W wyniku realizacji ustawy roczne wpływy z PGLLP do budżetu w okresie 2005–2013 wynosiły średnio 156 mln zł rocznie i przewyższały około 20-krotnie wysokość środków wypłacanych z budżetu na cele leśne. W dziale ‘środowisko’ wpłaty z PGLLP stanowiły średnio 19% wszystkich dochodów, wydatki zaś tego działu na rzecz PGLLP wynosiły średnio 2% (**Marchewka-Bartkowiak**).

Sposób i zakres powiązań PGL Lasy Państwowe z budżetem jest przykładem rozwiązania obniżającego przejrzystość finansów publicznych oraz uniemożliwiającego ocenę efektywności wydatkowania środków z budżetu na realizowane przez tę jednostkę zadania (**Marchewka-Bartkowiak**).

Mamy do czynienia z chaosem interpretacyjnym w odniesieniu do identyfikacji formalnoprawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGLLP) (**Tomaszewski**). Zbiór aktów tworzących podstawę prawną funkcjonowania Lasów Państwowych jest rozbudowany, obejmując przede wszystkim: (1) ustawę o lasach, oraz ustawy: (2) prawo łowieckie, (3) o ochronie gruntów rolnych i leśnych, (4) o leśnym materiale rozmnożeniowym, (5) o ochronie przyrody, (6) prawo ochrony środowiska, (7) o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, (8) o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, (9) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (10) o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, (11) prawo geodezyjne i kartograficzne, (12) o podatku leśnym, (13) o scalaniu i wymianie gruntów,

(14) o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, (15) prawo zamówień publicznych, (16) o dostępie do informacji publicznej, (17) o rachunkowości, (18) o gospodarce nieruchomościami, ponadto (19) kodeks cywilny, (20) kodeks karny, (21) kodeks wykroczeń, (22) kodeks postępowania administracyjnego, jak również wszystkie inne akty prawne dotyczące ochrony środowiska oraz niektóre rozporządzenia unijne, a także wszystkie inne akty prawne, jeżeli: (a) dotyczą skarbu państwa w takim zakresie, w jakim ta osoba prawna jest reprezentowana przez LP, lub/oraz (b) odnoszą się do działań Lasów Państwowych (**Tomaszewski, Geszprych**).

Na podstawie regulacji prawa handlowego Lasy Państwowe można określić jako firmę posiadającą znaki towarowe i zasoby ludzkie, której powierzone jest mienie skarbu państwa w postaci zasobów naturalnych, nieruchomości, ruchomości oraz niematerialnych składników majątkowych. Dyrektor generalny LP, w imieniu skarbu państwa, ma prawo do tworzenia jednoosobowych spółek skarbu państwa bądź prawo przystępowania do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych, jednakże bez możliwości traktowania lasów jako wkładu niepieniężnego do powyższych spółek (**Geszprych**).

Z powyższego wynika, że problematyka leśnictwa jest obecnie regulowana w kilkunastu aktach normatywnych rangi ustawowej, co wraz z dziesiątkami aktów wykonawczych do nich czyni regulacje leśne mało przejrzyste. Ponadto, w postępowaniach leśnych (administracyjnych, cywilnych i innych) stosuje się przepisy kilkudziesięciu ustaw i aktów prawnych innej rangi: do zagadnień leśnictwa odnoszą się również akty prawa miejscowego, wydawane w formie uchwał organów stanowiących samorządu terytorialnego, tj. rad gmin i powiatów oraz sejmików marszałkowskich, jak również zarządzeń regionalnego dyrektora ochrony środowiska, ustanawiających plany zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Inną kategorią są akty normatywne wewnętrzne, kształtujące uprawnienia lub obowiązki jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, wydawane najczęściej w formie zarządzeń dyrektora generalnego Lasów Państwowych (**Geszprych**).

Obok ustawy o lasach, podstawowe znaczenie dla polskiego leśnictwa ma ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych (2001). Na podstawie jej przepisów lasy państwowe zostały zaliczone do strategicznych zasobów naturalnych kraju, które nie podlegają przekształceniom własnościowym (**Geszprych**). Formulowane wielokrotnie w ostatnich latach obawy wskazują, że ustawowe zabezpieczenie przed prywatyzacją nie jest wystarczające. Postuluje się ustanowienie gwarancji konstytucyjnych (**Izdebski**).

REKOMENDACJA 1: Lasy państwowe są własnością publiczną, wspólnym dobrem obywateli, zasobem strategicznym o charakterze narodowym. Jako żywe zasoby naturalne lasy są z natury rzeczy apolityczne, a zarządzanie nimi nie powinno być związane z wynikami wyborów władz politycznych państwa. Pożądane jest uniezależnienie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGLLP) od bieżącej koniunktury politycznej i ustanowienie niezależnego zarządu nad użytkowaniem i ochroną lasów własności skarbu państwa. Powinno to oznaczać neutralność polityczną służby leśnej.

Z mnogości regulacji wynika dość skomplikowany status prawno-organizacyjny. PGLLP to jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, lecz mająca zdolność prawną; jest podmiotem charakteryzującym się suwerennością decyzyjną, chociaż w swoim bieżącym działaniu nie jest podmiotem niezawisłym; działa na zasadzie samodzielności finansowej, na własne ryzyko gospodarcze; środki pieniężne we władaniu Lasów Państwowych stanowią własność Lasów Państwowych, chociaż dzieli się nimi ze skarbem państwa, jednostka osiąga korzyści z prowadzonej działalności wytwórczej oraz ponosi określone świadczenia i ciężary publiczne, w tym transferuje część zysku do budżetu państwa oraz realizuje – w ramach ciężarów publicznych – pozaprodukcyjne funkcje lasu. Lasy Państwowe prowadzą działalność na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie stanowią części składowej samorządu terytorialnego. W rozumieniu kodeksu cywilnego Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest przedsiębiorcą (**Tomaszewski**).

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie ma ustabilizowanej pozycji w polskim systemie prawnym. Już dwukrotnie funkcjonowało jako przedsiębiorstwo państwowe, raz jako administracja lasów państwowych i dwukrotnie, w tym obecnie, jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, reprezentująca skarb państwa w zakresie zarządzanego mienia (**Geszprych**).

REKOMENDACJA 2: Problematyka leśna w polskim prawie jest rozproszona w bardzo licznych regulacjach. Powoduje to niejednoznaczność interpretacji prawa oraz wprowadza chaos kompetencyjny. Wiele regulacji dotyczących lasów, gospodarki leśnej i ochrony przyrody w lasach oraz regulacje pokrewne powinny być scalone i skoordynowane poprzez umieszczenie w jednym akcie prawnym, w formie np. kodeksu leśnego, czy w formie nowej, postulowanej również w innych panelach ekspertów, ustawy – prawo leśne.

Rozdział 6 art. 32 ustawy o lasach określa Lasy Państwowe (to znaczy organizację gospodarczą PGLLP) jako państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, reprezentującą skarb państwa w zakresie zarządzanego mienia. Działalność takich jednostek określona jest odrębną ustawą (tak jest właśnie w przypadku organizacji PGLLP; patrz: ustawa o lasach). W świetle prawa osobowość prawną ma skarb państwa, jakkolwiek PGLLP ma naturalny mandat do dysponowania własnością, którą zarządza (**Tomaszewski**). Tak więc, lasy państwowe/publiczne nie są własnością Lasów Państwowych, ale zasobem będącym własnością skarbu państwa i skarb państwa, jako właściciel, ma prawo dysponowania zarządzanymi dobrami, a więc ma prawo np. do pobierania dywidendy.

Jakkolwiek lasy państwowe stanowią własność skarbu państwa, to jednocześnie skarb państwa jest w sposób istotny ograniczony w wykonywaniu prawa własności, z uwagi na powszechną dostępność lasów oraz nieodpłatny pobór produktów w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Z drugiej strony, podmiot będący „cywilnoprawnym” reprezentantem skarbu państwa nie może być osobą prawną, do której w pełnym zakresie odnoszą się przepisy kodeksu cywilnego (**Tomaszewski**). Z formalnoprawnego punktu widzenia powstał w ten sposób twór, który nie jest osobą prawną,

ale posiada zdolność prawną, jak również „wyczerpuje znamiona przedmiotu nienazwanej prawnie społecznej wspólności majątkowej”. Inaczej mówiąc Lasy Państwowe, jako osoba prawna, jest tzw. ułomną osobą prawną. Ma to być rozwiązanie niemające alternatywy, a nadanie Lasom Państwowym osobowości prawnej nie jest uzasadnione (Tomaszewski).

Istnieją w tym względzie również inne opinie i propozycje (Dawidziuk i Zajackowski, Geszprych, Izdebski). W perspektywie doskonalenia charakteru prawnego PGLLP wydaje się wartym rozważenia nadanie Lasom Państwowym osobowości prawnej. Zapewniłoby to Lasom Państwowym więcej korzyści jako uczestnikowi w obrocie prawnym i większą samodzielność jednostek organizacyjnych LP. Wydaje się, że Lasy Państwowe powinny otworzyć się również na nową formę organizacyjno-prawną, tj. partnerstwo publiczno-prywatne (Geszprych).

Niedookreślenie relacji PGLLP ze skarbem państwa ujawniło się dość dramatycznie w związku z nowelizacją ustawy o lasach w styczniu 2014 r., dotyczącą dodatkowych, nadzwyczajnych wpłat przez Lasy Państwowe do budżetu państwa w wysokości 1,6 mld zł oraz stałej wpłaty corocznej w wysokości 2% od sprzedaży drewna. Jeśli przyjąć, że Lasy Państwowe to w istocie skarb państwa, to oznacza, że skarb państwa nałożył na samego siebie obowiązek dokonywania nadzwyczajnych wpłat do własnej kasy (właściwie do kasy ministra finansów, jako organu właściwego do spraw finansów publicznych) (Tomaszewski).

REKOMENDACJA 3: Konsekwencją obowiązującej, rozbudowanej, niedostatecznie jasno zdefiniowanej podstawy formalnoprawnej funkcjonowania PGLLP jest chaos interpretacyjny w zakresie usytuowania tej organizacji w strukturach państwa, określenia relacji właścicielskich i zarządczych ze skarbem państwa i władzami samorządowymi, jak również z administracją państwową/publiczną, w tym z administracją ochrony środowiska.

REKOMENDACJA 4: Mamy do czynienia z silnym oddziaływaniem bieżącej władzy politycznej na gospodarowanie wspólnym, wielopokoleniowym dobrem, jakim są lasy państwowe. Wprowadza to ryzyko dla właściwego użytkowania lasów i korzystania z efektów gospodarowania (patrz: decyzje rządu o nadzwyczajnych wpłatach PGLLP do budżetu państwa w 2014 r.). Uzależnienie od decyzji politycznych wprowadza niepokoje w środowiskach pracowniczych i budzi obawy związane ze zmianą partii rządzących w wyniku wyborów.

Kluczowym dla przyszłości posunięciem, poprawiającym stan rzeczy i warunkującym skuteczność innych działań formalnoprawnych, byłoby odpolitycznienie PGLLP, tzn. uniezależnienie od zmieniającej się wraz z wynikami wyborów władzy politycznej.

REKOMENDACJA 5: Niejasność w relacjach między PGLLP a skarbem państwa jest fundamentalna i pilnie są potrzebne regulacje usuwające niedookreślenia i swobodę interpretacyjną. Potrzebny jest postulowany w rekomendacji 30 panelu WARTOŚĆ specjalny panel ekspertów PRAWO, który zająłby się ca-

lokształtem formalnoprawnych regulacji sektora leśno-drzewnego i ochrony przyrody w lasach. Oznacza to potrzebę pogłębionej analizy prawnej całego obszaru gospodarki leśnej i jej związków z gospodarczym, przyrodniczym i społecznym otoczeniem. Niezbędne jest podjęcie prac nad nową ustawą – kodeks leśny/prawo leśne. Powyższe zadania należy powierzyć specjalnie powołanemu zespołowi ekspertów.

Niekonsekwencja i brak jasności pojawia się w relacjach administracji leśnej z administracją państwową/publiczną. Państwowa administracja leśna pełni na ogół dwie funkcje: (1) państwowego przedsiębiorstwa leśnego oraz (2) władzy leśnej, która jest organem rządowym. Podział taki istnieje np. w Szwecji czy Wielkiej Brytanii. W większości krajów funkcje przedsiębiorcy i rolę władzy leśnej pełni ta sama organizacja. Taką organizacją w Polsce jest Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGLLP) (**Plotkowski**), jakkolwiek jej sytuacja formalnoprawna nie jest jasna. W Europie od lat 90. XX w. następowało upowszechnianie formy przedsiębiorstwa, w tym spółek akcyjnych, w odniesieniu do lasów państwowych. Miało to miejsce m.in. w Finlandii (1992), Austrii (1997), Szwecji (1998), na Węgrzech i Republice Czeskiej (**Plotkowski**). w Niemczech formą lasów państwowych faworyzowaną obecnie jest tzw. zakład prawa publicznego, w którego ramach może występować znaczne zróżnicowanie szczegółowych rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych gospodarstwa leśnego. W swojej działalności kieruje się zasadą równoważenia własnych dochodów z celami publicznymi (pozaprodukcyjne funkcje lasu) oraz celami ekologicznymi (zapewnienie trwałości, stabilności oraz bioróżnorodności lasu). Nadzór pełni minister odpowiedzialny za lasy, który przewodniczy radzie nadzorczej oraz korzysta z doświadczeń komitetu doradczego, reprezentującego świat polityki, gospodarki, organizacji publicznych i innych (**Plotkowski**).

Przykład krajów europejskich wskazuje na stosowanie różnych rozwiązań w zakresie zarządzania lasami państwowymi. Istotną cechą tych rozwiązań jest zapewnienie realizacji funkcji pozaprodukcyjnych poprzez prawne ograniczenie swobody wyboru zasad gospodarki leśnej, co na ogół prowadzi do niekorzystnych konsekwencji ekonomicznych. Jeśli te rozwiązania mają na celu zaspokojenie nowych potrzeb społecznych, wówczas ich skutki ekonomiczne, w zależności od rozwiązań prawno-ekonomicznych, ponosi bezpośrednio gospodarka leśna, a pośrednio budżet państwa (Niemcy) bądź przede wszystkim budżet państwa, a częściowo także gospodarka leśna (Finlandia, Szwecja), bądź też głównie organizacje społeczne i konsumenci funkcji pozaprodukcyjnych i w niewielkim stopniu budżet państwa. Nie odbiera to oczywiście możliwości realizacji wszystkich funkcji lasu przez to samo gospodarstwo leśne, pozostające pod jednym zarządem (Austria). Wyłania się potrzeba jasnego wyodrębnienia ewidencji oraz kalkulacji nakładów i przychodów przynajmniej dla dwóch grup funkcji: produkcji materialnej i usług niematerialnych oraz urynkowania, choćby ułomnego, świadczeń publicznych (**Plotkowski**).

PGLLP nie jest organem państwowym, a jednostki organizacyjne i organy LP nie należą do administracji państwowej/publicznej (**Tomaszewski**). Jednocześnie z upoważnienia i w imieniu ministra właściwego do spraw środowiska, zarówno dyrektor ge-

neralny LP, dyrektorzy regionalni, jak również nadleśniczowie, wydają decyzje administracyjne, np. wyrażając zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego czy wprowadzając powszechnie obowiązujący zakaz wstępu do lasu w przypadku zagrożenia pożarowego. Niebędąc administracją rządową wykonują oni czynności prawne polegające na stanowieniu ogólnych aktów stosowania prawa. Lasy Państwowe mogą podejmować określone czynności administracyjno-prawne, a nawet policyjno-prawne (uprawnienia Straży Leśnej) (**Geszprych**). Czy jest to ułomność obowiązujących uregulowań prawnych i statusu PGLLP czy ich przewaga?

Lasy Państwowe w przeważającej części swojego działania nie realizują zadań publicznych właściwych dla sektora rządowego i samorządowego, prowadząc przede wszystkim gospodarczą działalność rynkową, której wymiar społeczny wiąże się z obowiązkiem realizowania na zasadach nierynkowych pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Gospodarka leśna jest działalnością gospodarczą. Lasy Państwowe, prowadząc rynkową działalność gospodarczą m.in. w zakresie wytwarzania surowca drzewnego, nie należą do sektora finansów publicznych, a szerzej do sektora administracji publicznej. Zaliczenie Lasów Państwowych do sektora administracji publicznej wiązałoby się z koniecznością uznania surowca drzewnego nie za dobro rynkowe, lecz za dobro zaspokajające powszechne potrzeby gospodarki narodowej i gospodarstw domowych (na takich samych zasadach, na jakich zaspokajane są potrzeby na wodę pitną czy wywóz odpadów) (**Tomaszewski**).

Niejasności formalnoprawnych nie rozstrzygnęła „Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030” (grudzień 2013 r.), zakładająca zachowanie dotychczasowego statusu prawnego PGLLP. Projekcja przyszłości przedsiębiorstwa PGLLP zależy od dzisiejszego sposobu powiązań z budżetem państwa i od statusu prawno-organizacyjnego (**Paschalis-Jakubowicz**). Określenie wizji i misji zarządcy lasów państwowych w Polsce wymaga zarówno kontynuacji dotychczasowych rozwiązań, jak i nowego poziomu odniesień krajowych i międzynarodowych, jak również poszerzenia zakresu ich realizacji. Najważniejszym punktem odniesienia dla polityki leśnej jest nowa strategia leśna UE, która prezentuje najnowsze trendy i kierunki rozwoju współczesnego leśnictwa (**Paschalis-Jakubowicz**). „Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030” określiła wprawdzie „misję, wizję i cele strategiczne organizacji” oraz „przedsięwzięcia niezbędne do ich osiągnięcia”, ale odniosła je głównie do firmy PGLLP, nie zaś do całej gospodarki leśnej w Polsce. „Strategia” miała odpowiedzieć na pytania o sens istnienia i główny cel funkcjonowania organizacji PGLLP: na czyje oczekiwania PGLLP musi odpowiadać, dla kogo istnieje, jakie korzyści, produkty i usługi musi dostarczać oraz jakie niezbędne, optymalne warunki organizacyjne i formalnoprawne muszą zaistnieć, których spełnienie zapewni realizację „Strategii” (**Banach i Błasiak**). Według „Strategii”, skuteczna realizacja zadań wynikających z misji będzie możliwa przy zachowaniu przez Lasy Państwowe do 2030 roku: (1) statusu podmiotu państwowego, (2) funkcjonowania samodzielnie zgodnie z zasadą samofinansowania, (3) działania w oparciu o trój-szczeblową strukturę organizacyjną. Warunki te nie budzą wątpliwości, wątpliwości budzi natomiast ich realizacja, zwłaszcza możliwość ingerencji władzy politycznej. Za-

chowując dotychczasowy status prawny LP „Strategia” wskazuje na potrzeby zmian jedynie o charakterze modernizacyjnym, a poprawę jakości i sprawności zarządzania oraz racjonalizację struktur i kosztów funkcjonowania Lasów Państwowych mają zapewnić następujące działania: sprawne zarządzanie wiedzą w organizacji, skuteczne zarządzanie przedsięwzięciami, zoptymalizowanie wielkości i zasięgu terytorialnego jednostek organizacyjnych, zrestrukturyzowanie zakładów PGLLP, usprawnienie funkcji nadzorczo-koordynacyjnych realizowanych przez DGLP i regionalne dyrekcje LP, optymalne zarządzanie procesami i infrastrukturą IT, systematyczne rozwijanie kadry, skuteczne motywowanie do efektywnej realizacji zadań, przebudowanie modelu zarządzania zasobami ludzkimi (**Banach**). Większość działań skierowana jest do własnych pracowników i „do wnętrza” organizacji, nie zaś do otoczenia, tzn. do interesariuszy i partnerów (**Izdebski**). Budowanie skutecznych własnych wzorców przekazu i komunikacji ze społeczeństwem powinno stanowić jedno z czołowych wyzwań: zarządzając wspólnym dobrem leśnicy są zobligowani do komunikacji z właścicielem, tzn. społeczeństwem (**Dawidziuk i Zajęzkowski**).

REKOMENDACJA 6: Lasy Państwowe prowadzą głównie wewnętrzny dialog korporacyjny, a na dzisiejszym etapie rozwoju demokracji, jak i w przyszłości, chodzi o dialog obywatelski. Oznacza to potrzebę zmiany stylu społecznego dialogu PGLLP: przejście od dialogu krótkookresowego (np. tzw. konsultacje społeczne planu urzędzenia lasu) do długookresowego; od ochronnego (chroniącego instytucję) do prorozwojowego, z ryzykiem dzielenia się władzą; od lobbingowego do negocyjacyjnego; od antagonizującego (dialog z NGO, z przemysłem przerobu drewna) do partnerskiego; od wertykalnego (wg hierarchii władzy) do horyzontalnego, od redystrybucyjnego do mobilizującego zasoby; od politycznego do społecznego (obywatelskiego).

Wizja nakreślona w dokumencie DGLP pod nazwą „Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030” odpowiada bardziej przedsiębiorstwu lub korporacji, lecz pomija, lub widzi zbyt wąsko, wiele istotnych elementów, które powinny charakteryzować wizję PGL Lasy Państwowe. Również opisana w dokumencie misja Lasów Państwowych nie może być traktowana jako wypełnianie społecznych oczekiwań (**Paschalis-Jakubowicz**). Opisane działania są niewystarczające w odniesieniu do wizji i misji PGL Lasy Państwowe w XXI wieku (**Paschalis-Jakubowicz**).

Podstawowym problemem dokumentu jest, jak się wydaje, leżące u podstaw założenie, że prowadzenie gospodarki leśnej umożliwia pełnienie przez las różnych funkcji, a nie przypisanie gospodarce leśnej realizacji funkcji lasów (**Paschalis-Jakubowicz**)¹.

¹ Inaczej mówiąc: według misji PGLLP określonej w „Strategii”, bez gospodarki leśnej las nie gwarantowałby realizacji swoich funkcji, a więc nie byłby wielofunkcyjny. Jest to twierdzenie nieuprawnione i z gruntu fałszywe. Funkcje lasu są potencjałem i istnieją niezależnie od gospodarki człowieka. Mówią o tym dokumenty techniczno-gospodarcze jak „Zasady hodowli lasu” (każdy las z natury rzeczy jest wielofunkcyjny) czy „Instrukcja zarządzania lasu”. Funkcje lasu są realizowane wówczas, kiedy znajduje się odbiorca dóbr lub beneficjent funkcji. Dlatego pojawiają się nowe funkcje z chwilą, kiedy zaistnieje na takie funkcje zapotrzebowanie (np. funkcja pochłaniania CO₂, tzn. ochrony klimatu czy terapeutyczna). Gospodarka leśna może pewne funkcje lasu preferować, wzmacniać, rozwijać lub likwidować. (K.R.)

Misja określona w „Strategii” jest ukierunkowana nie tyle na misję polskiej gospodarki leśnej w XXI wieku, co na budowę korzystnego obrazu firmy PGLLP.

REKOMENDACJA 7: Należy stworzyć nowoczesną wizję leśnictwa w Polsce oraz określić jego misję w rozwoju kraju. Może to nastąpić częściowo poprzez określenie misji PGLLP na wiek XXI, misji adekwatnej do roli, jaką odgrywają lasy państwowe i państwowa gospodarka leśna. Chodzi tu o przyjęcie założenia, że lasy i leśnictwo są ważnym elementem rozwoju całego kraju, zwłaszcza obszarów wiejskich, że LP stymulują różnorodne procesy gospodarcze i społeczne, są z natury rzeczy promotorem „zielonej gospodarki”, rozwijają przyjazny dla człowieka i środowiska przemysł leśno-drzewny, energetyczny, wspierają innowacyjność, tworzą nową jakość życia dla ludzi, tworzą miejsca pracy, stymulują procesy gospodarcze i społeczne na poziomie lokalnym, pełnią istotną rolę w ochronie mikroklimatu lokalnego, jak również klimatu w skali regionu europejskiego i w skali globalnej, dysponują narzędziami ochrony środowiska i ochrony przyrody w lasach.

Wizja i misja PGLLP powinna wyrażać odpowiedzialność firmy państwowej za standardy całej gospodarki leśnej w Polsce, niezależnie od własności lasów.

Można mieć zasadnicze wątpliwości co do tego, czy obecny niedookreślony status prawny Lasów Państwowych dostatecznie zapewnia realizację społecznego zapotrzebowania zarówno na drewno (LP jako organizacja gospodarcza) oraz chroni i rozwija substancję leśną, jak i zaspokaja potrzeby bezpieczeństwa ekologicznego i wszechstronnej społecznej użyteczności (LP jako instytucja narodowa). O potrzebie zmian może świadczyć wprowadzenie ustawą z 24 stycznia 2014 r. swego opodatkowania PGLLP w postaci nadzwyczajnej wpłaty do budżetu państwa w latach 2014 i 2015 oraz zobowiązanie do wpłat w następnych latach w wysokości 2% przychodów ze sprzedaży drewna. Było to efektem niedookreślenia statusu formalnoprawnego PGLLP i świadczyło o potraktowaniu Lasów Państwowych jak przedsiębiorstwa produkcyjnego, dochodowego także dla właściciela, tj. skarbu państwa (**Hausner i Żylicz, Izdebski, Dawidziuk i Zająchkowski, Tomaszewski, Grzywacz, Strykowski**). Obecny status PGLLP nie chroni tej organizacji przed takimi – i jakimikolwiek innymi – decyzjami o charakterze niesystemowym, bieżącym czy wręcz politycznym. PGLLP nie ma zagwarantowanej samodzielności w stosunku do właściwych organów władz publicznych, w szczególności do właściwego ministra, czego wydaje się nie zauważać „Strategia” (**Izdebski**).

Decyzja rządu ze stycznia 2014 r. była wprawdzie zgodna z uprawnieniami właścicielskimi skarbu państwa, ale sprzeczna zarówno z interesem tej organizacji, jak i z literą i z duchem prawa regulującego funkcjonowanie lasów państwowych/publicznych w Polsce. Wszystkie bowiem regulacje prawne odnoszące się do lasów państwowych (ustawa o lasach, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawa o zachowaniu narodowego charakteru zasobów naturalnych, ustawa o ochronie przyrody, ustawa o ochronie środowiska) traktują PGLLP nie jako przedsiębiorstwo generujące zysk, którym można się dzielić i przekazywać na dowolne cele, ale jako narodową instytucję,

która winna bezwzględnie chronić i rozwijać substancję leśną, jako dobro wspólne, jako gwarancję bezpieczeństwa ekologicznego kraju, powinna rozwijać wrażliwość ekologiczną społeczeństwa, chronić przyrodnicze dziedzictwo i umożliwiać trwałe, zrównoważone korzystanie z wszystkich społecznych, przyrodniczych i gospodarczych funkcji lasów (**Izdebski**).

Z powyższego wynika, że obecny status prawny Lasów Państwowych (PGLLP) jest – niedookreślony (**Izdebski, Hausner i Żylicz** – patrz: panel ROZWÓJ, **Pędziwiatr**) i nie chroni tej organizacji przed decyzjami o charakterze niesystemowym, bieżącym, czy wręcz politycznym. PGLLP nie ma zagwarantowanej samodzielności w stosunku do właściwych organów władz publicznych, w szczególności do właściwego ministra (**Izdebski**).

Czy status prawny PGLLP jest adekwatny do zadań stojących przed tym podmiotem (**Radecki i Habuda**), zwłaszcza w horyzoncie roku 2030 i dalej 2080? Czy utrzymanie i obrona obecnego statusu prawnego PGLLP są zasadne i czy nie naraża to interesu społecznego w przyszłości?

Ważne staje się poszukiwanie takiego rozwiązania, które maksymalnie „zabezpieczy” państwowe zasoby leśne przed zakusami władzy sięgania po nadwyżki finansowe Lasów Państwowych i traktowanie ich jako źródła uzupełniającego potrzeby budżetowe, co łatwo może się przekształcić w traktowanie Lasów Państwowych jak przedsiębiorstwo generujące rosnący zysk. Takie uzależnienie od sprawujących władzę, wynikające z dotychczasowego usytuowania PGLLP w systemie prawnym, jest zagrożeniem dla trwałości i wielofunkcyjności lasów.

Ze względu na społeczną misję PGLLP rozwiązanie nie może iść w kierunku komercjalizacji i przekształcenia PGLLP w jednoosobową spółkę skarbu państwa działającą na podstawie przepisów kodeksu spółek handlowych, z uwzględnieniem przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji. Lasy Państwowe bowiem nie mogą podlegać prywatyzacji ani bezpośredniej, ani pośredniej – skarb państwa powinien zachowywać całość kapitału zakładowego. Kierunkiem zmian mogłoby być zabezpieczenie Lasów Państwowych poprzez przyznanie im specjalnego statusu prawnego oraz odpowiednio sformułowany zakaz prywatyzacji Lasów Państwowych, który wynikałby nie tylko z przepisów ustawowych, ale i ze – znowelizowanej w tym celu – Konstytucji RP² (**Izdebski, Hausner i Żylicz** – patrz panel ROZWÓJ).

Poszukiwaną formułą mogłaby być szczególna, trwale jednoosobowa spółka skarbu państwa, utworzona ustawowo na bazie PGLLP (a wobec tego niepodlegająca upadłości), działająca na podstawie nowej ustawy o lasach (może lepiej – prawa leśnego), a jedynie w zakresie nieuregulowanym taką ustawą – na podstawie ogólnych przepisów kodeksu spółek handlowych (**Izdebski**). Konieczność trwałego zrównoważenia

² Inicjatywę uzgodnienia tekstu zapisu do Konstytucji RP o zakazie prywatyzacji lasów państwowych podjął Instytut Badawczy Leśnictwa w 2014 r., natychmiast po deklaracji prezesa Rady Ministrów o gotowości rządu do wprowadzenia „drobnej ale istotnej zmiany w Konstytucji z zapisem gwarantującym trwałość rozwiązania, jakim są lasy państwowe z wolnym wstępem dla wszystkich” (Prezes Rady Ministrów Donald Tusk, 8 stycznia 2014). Zespół wyłoniony w ramach tej inicjatywy opracował propozycję zapisu i przekazał sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Sejm w dniu 18 grudnia 2014 r. głosami opozycji odrzucił projekt zapisu konstytucyjnego o zakazie prywatyzacji lasów państwowych.

różnych funkcji pełnionych przez lasy (ekologicznych, społecznych i gospodarczych) wymagałaby utrzymania, w ramach nowego statusu prawnego, zwolnienia od podatku dochodowego oraz zachowania dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej (do czego dodać trzeba funkcje służby publicznej i podmiotu administracji publicznej realizowane przez Lasy Państwowe), a także uznania niecelowości wyposażania tej szczególnej spółki użyteczności publicznej we własność nieruchomości leśnych, co oznaczałoby konieczność ustawowego przyznania odpowiedniego ograniczonego prawa rzeczowego (którym mogłoby być użytkowanie).

Inne poglądy wskazują, że ujęcie Lasów Państwowych jako korporacji prawa publicznego jest pomysłem kontrowersyjnym i ma na celu względne „wyodrębnienie” Lasów Państwowych od państwa, gdy tymczasem właśnie wzmocnienie państwowej własności lasów jest, może niedoskonałym, ale jednak instrumentem i metodą ich ochrony (Radecki i Habuda).

REKOMENDACJA 8: Pozostawanie PGL Lasy Państwowe w dotychczasowej formule prawno-organizacyjnej naraża interes społeczny na koniunkturalne, doraźne ingerencje gospodarcze i polityczne. Konieczne jest poszukiwanie innej formuły prawno-organizacyjnej PGLLP niż obecna lub jej doskonalenie, tak aby służyła lepszemu przystosowaniu tej organizacji do zachodzących zmian i do zaspokajania społecznych oczekiwań. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie tej organizacji niezależności politycznej i samodzielności prawnej, przy zachowaniu odpowiedniego, typowo właścicielskiego, nadzoru państwa nad jej działalnością. Poszukiwaną formułą mogłaby stać się szczególna, trwale jednoosobowa spółka skarbu państwa, utworzona ustawowo na bazie PGLLP, niepodlegająca upadłości, działająca na podstawie nowego prawa leśnego. Skarb państwa powinien trwale zachować całość kapitału zakładowego, a odpowiednio sformułowany zakaz prywatyzacji Lasów Państwowych powinien wynikać nie tylko z przepisów ustawowych, ale i ze – znowelizowanej w tym celu – Konstytucji. Podkreślane w „Strategii” „wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom interesariuszy” mogłoby znaleźć wyraz w ustawowym określeniu zasad kształtowania składu rady nadzorczej spółki użyteczności publicznej.

Członkowie zarządu, a także szefowie oddziałów terenowych (dotychczasowych dyrekcji regionalnych), byłiby powoływani na podstawie wyników konkursu na odpowiednio długie kadencje, celem wyłączenia ich z wpływu bieżącej polityki.

Powyższe problemy powinny stać się przedmiotem obrad specjalnego panelu ekspertów PRAWO oraz rozstrzygnięte przez specjalnie powołany leśny legislacyjny zespół ekspertów (patrz rekomendacja 5).

Aktualna formuła prawno-administracyjna, według której funkcjonują Lasy Państwowe (PGLLP), stawia ważne pytania o charakter prawny jednostek organizacyjnych będących w strukturze LP: czy regionalne dyrekcje Lasów Państwowych i nadleśnictwa są organami administracji publicznej, oraz, jakie są relacje prawne zachodzące pomiędzy tymi jednostkami. W obydwu przypadkach sytuacja jest niedookreślona (Rade-

cki i Habuda), a po utworzeniu państwowej administracji ochrony środowiska (GDOŚ, 2008) stała się konfliktogenna. Ustanowienie nowych struktur ochrony przyrody spowodowało zwiększenie roli organów przyrody i jednocześnie marginalizację znaczenia Lasów Państwowych w zarządzaniu ochroną przyrody w lasach będących w zarządzie PGL Lasy Państwowe (**Dawidziuk i Zajączkowski**). Nowo utworzone organy ochrony przyrody, tj. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska oraz 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, otrzymały duże kompetencje decyzyjne w określaniu zadań ochronnych (w planach zadań ochronnych oraz w planach ochrony obszarów Natura 2000), jednak bez ponoszenia odpowiedzialności za ich gospodarcze i społeczne skutki. Odpowiedzialność tę, w tym także ekonomiczną, ponoszą natomiast Lasy Państwowe. To stwarza trudności w zachowaniu spójności planowania: z jednej strony z uwagi na nakładające się dokumenty planistyczne, z drugiej natomiast – ze względu na pomniejszanie roli Lasów Państwowych w zakresie uzgadniania i konsultowania zadań ochronnych na obszarach Natura 2000. Powstają konflikty pomiędzy jednostkami Lasów Państwowych oraz organami ochrony przyrody, dotyczące szczególnie takich zagadnień, jak wysokość pozyskania, zabiegi gospodarcze na dużych obszarach czy ilość drewna martwego pozostawianego w lasach (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

Według jednych opinii organy administracji leśnej są terenowymi organami rządowej administracji specjalnej, łączącymi funkcje z zakresu administracji państwowej ze specjalistycznymi zadaniami (**Radecki i Habuda**) i pełnią funkcje służby publicznej i podmiotu administracji publicznej (**Izdebski**). Argumentem za takim rozumieniem roli administracji leśnej jest możliwość powierzenia dyrektorom regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych wykonywania zadań poza terenem ich działania w zakresie związanym z funkcjonowaniem sieci Natura 2000 lub powierzenia przez starostów nadzoru nad lasami niepaństwowymi. Niepowierzenie zaś przez ustawodawcę obowiązków nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności skarbu państwa jest argumentem przeciw traktowaniu administracji leśnej jako administracji państwowej (**Radecki i Habuda**). Ostatecznie uważa się, że jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie są organami administracji publicznej, przede wszystkim dlatego, że przesądzą o tym przepisy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, które nie zaliczają ich do katalogu organów administracji rządowej niezespólonej (**Radecki i Habuda**). Jakkolwiek kodeks postępowania administracyjnego nie łączy kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych z organami administracji publicznej, to jednak niezaliczenie administracji leśnej do administracji państwowej odbierane jest jako obniżenie statusu prawnego i rangi społecznej doświadczonej i zasłużonej służby leśnej w stosunku do nowej administracji ochrony środowiska (GDOŚ, RDOŚ).

W przeszłości zarządzanie lasami państwowymi miało cechy określone bardziej precyzyjnie: w 1968 r. przekształcono Naczelny Zarząd Lasów Państwowych (NZLP) w centralę organizacji gospodarczej Lasy Państwowe, która uzyskała osobowość prawną i działała według zasad rozrachunku gospodarczego oraz była uprawniona do działania w charakterze organu administracji państwowej (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

W kluczowej kwestii prowadzenia gospodarki leśnej brak hierarchicznego podporządkowania pomiędzy nadleśniczym a dyrektorami LP (regionalnym i generalnym). Obowiązujące regulacje są niespójne i niejednoznaczne. Zwłaszcza w kwestii decen-

tralizacji, koordynacji i nadzoru. Jeśli punkty 2b i 2c art. 34 ustawy o lasach mówią o tym, że dyrektor regionalny LP powołuje i odwołuje nadleśniczych oraz inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje ich działalność, a ponadto obowiązujący statut PGLLP jasno mówi, że nadleśniczy w zakresie swojego działania odpowiada przed dyrektorem regionalnym, to czy rzeczywiście nadleśniczy „prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu” oraz „kieruje nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną LP (art. 35 ust. 1 pkt 2). Ponadto, art. 33 ustawy o lasach stanowi, że Lasami Państwowymi kierują dyrektor generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych. Ustawodawca nie wymienia nadleśniczego, co jest naszym zdaniem argumentem przemawiającym przeciwko ujmowaniu go za podmiot niepodlegający dyrektorowi regionalnemu (**Radecki i Habuda**). Jaka jest rzeczywista hierarchia administracji leśnej i w jakich obszarach ma miejsce zarządzanie centralne, w jakich zdecentralizowane, a w jakich ma miejsce koordynacja i nadzór?

REKOMENDACJA 9: Uregulowania wymaga status administracji leśnej w relacji do administracji państwowej i samorządowej na szczeblu województw, starostw i gmin, a zwłaszcza niezbędne jest zrównanie pod tym względem administracji PGLLP z administracją ochrony środowiska lub pozbawienie kompetencji tej ostatniej w odniesieniu do lasów pod zarządem PGLLP.

Od 1990 roku Lasy Państwowe przestały zajmować się zadrzewieniami. W pierwotnym zamierzeniu zadrzewienia miały służyć zaspokajaniu lokalnych, indywidualnych potrzeb surowcowych oraz celom krajobrazowo-ochronno-środowiskowym. Stanowiło to argument akcji zadrzewieniowej z okazji 1000-lecia państwa polskiego (1966 r.). Od czasu likwidacji powiatów (1975 r.) można mówić o całkowitym upadku gospodarki zadrzewieniowej. W 1990 r. zadrzewienia stały się zadaniem własnym gmin, co zahamowało akcję zadrzewieniową. Dodatkowo, w związku z wzrastającym ruchem samochodowym, zwiększyło się tempo usuwania drzew z zadrzewień – „oddrzewianie” kraju (**Dawdziuk i Zająchkowski**).

REKOMENDACJA 10: Należałoby zredefiniować cele zadrzewień i przywrócić program zadrzewieniowy oraz zaangażować Lasy Państwowe w systematyczne prace w tym zakresie. Ponadto należy stworzyć odpowiednie struktury organizacyjne administracji leśnej różnych szczebli odpowiedzialne za zadrzewienia (współpracę z gminami w zakresie zalesień i zadrzewień).

Do programu zadrzewień należałoby podejść w nowy sposób, formułując nowe preferencje przestrzenne, zabezpieczając go merytorycznie ze strony leśnictwa i tworząc przede wszystkim finansowe instrumenty wsparcia, bazujące na środkach UE z programu rozwoju regionalnego i na krajowych funduszach ochrony środowiska.

Organizacja prac w zakresie gospodarki leśnej i planowania oparta jest na systemie rewizji planów urządzenia lasu oraz nowelizacji dokumentów techniczno-gosudar-

czych. Do chwili obecnej miało miejsce 5 rewizji oraz 6 nowelizacji zasad hodowli lasu (**Dawidziuk i Zajączkowski**). Ewolucja dokumentów pokazuje rosnący udział działań w zakresie ochrony przyrody oraz stopniowe odchodzenie od leśnictwa surowcowego.

Punktem zwrotnym w organizacji polskiego leśnictwa było uchwalenie ustawy o lasach (28 września 1991 r., Dz.U. z 2011 r. poz. 59 z późn. zm.). Dostosowywała ona organizację PGL Lasy Państwowe oraz jej gospodarkę do warunków i wymogów gospodarki rynkowej. Ustawa wprowadzała zmiany w strukturze organizacyjnej Lasów Państwowych. Traciły one osobowość prawną, a okręgowe zarządy Lasów Państwowych (przemianowane na regionalne dyrekcje Lasów Państwowych) – status przedsiębiorstw. Naczelny Zarząd Lasów Państwowych (NZLP) został przekształcony w Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych (DGLP). Podstawowymi jednostkami gospodarczymi i organizacyjnymi w strukturze Lasów Państwowych pozostały nadleśnictwa (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

Ustawa o lasach usankcjonowała utworzenie funduszu leśnego, którego środki przeznaczane są dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów wynikających ze zróżnicowania warunków gospodarki leśnej. Bardzo ważna jest również ustawowa możliwość tworzenia przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych funduszu stabilizacji przeznaczanego na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń w lasach.

Duże znaczenie miało przyjęcie przez Radę Ministrów „Polityki leśnej państwa” [MOŚZNiL 1997], a następnie uchwalenie przez parlament w 1997 r. nowelizacji ustawy o lasach. Utrzymane zostały trójstopniowa struktura organizacyjna Lasów Państwowych oraz zasada samodzielności finansowej, a także sposób tworzenia funduszu leśnego, w tym funduszu stabilizacyjnego. Znaczenie produkcyjnych i pozaprodukcyjnych funkcji lasu zostało zrównane, a w prowadzeniu gospodarki leśnej zostały przyjęte zasady: powszechnej ochrony lasu, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji oraz powiększania zasobów leśnych.

Znowelizowana ustawa wprowadziła obowiązek sporządzania programów ochrony przyrody jako integralnej części planu urządzenia lasu oraz dała podstawę do ustanowienia przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych leśnych kompleksów promocyjnych, których celem jest promocja wielofunkcyjnej gospodarki leśnej oraz ochrona zasobów przyrody i ich walorów. Nastąpiło otwarcie się leśnictwa na zadania wielkoobszarowej ochrony przyrody (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

Okres lat 1991–2004 wiąże się również z zasadniczymi procesami reorganizacyjnymi w Lasach Państwowych, przeprowadzonymi w ramach trójstopniowej struktury organizacyjnej z myślą o transformacji organizmu tej organizacji do warunków gospodarki wolnorynkowej. Zmiany te obejmowały prywatyzację prac gospodarczych, redukcję zatrudnienia ze 105 tys. osób w 1991 r. do 26 tys. w 2004 r., wykreowanie sektora usług w otoczeniu organizacji i przejście na system outsourcingu, redukcję zatrudnienia administracyjnego i części jednostek na poziomie leśnictw i nadleśnictw, reorganizację transportu i przyjęcie zasady wykorzystywania samochodów prywatnych do celów służbowych oraz redukcję służbowego transportu administracyjnego, sprzedaż zbędnej infrastruktury mieszkaniowej, likwidację nierentownych zakładów Lasów Państwowych, budowę systemu informatycznego Lasów Państwowych jako istotnego narzędzia wspomagania zarządzania w organizacji. Pomyślna realizacja powyższych procesów

i zmian reorganizacyjnych stała się kanwą rozwoju ekonomicznego Lasów Państwowych w warunkach transformacji ustrojowej i gospodarki wolnorynkowej (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

Przyszłość Lasów Państwowych należy rozpatrywać w kontekście wzajemnych relacji szans i zagrożeń (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

Wśród szans wymienić należy:

- dalszy prognozowany rozwój zasobów leśnych i wzrost możliwości pozyskania surowca drzewnego oraz utrzymanie trendu wzrostu przychodów w przyszłości;
- dynamiczny rozwój potencjału i pozycji rynkowej przemysłu drzewnego utrzymującego popyt na surowiec drzewny;
- wysokie poparcie społeczne dla idei utrzymania modelu zarządzania lasami przez państwo i przeciwstawienie się reprivatyzacji lasów;
- akceptowany społecznie model wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, który może być lansowany jako współczesna forma ochrony przyrody w lasach;
- kapitał edukacyjny LP.

Wśród zagrożeń wymienić należy:

- centralizm w obrębie organizacji ograniczający inicjatywność;
- deficyt drewna na krajowym rynku drzewnym, presję na wzrost pozyskania i konflikty z przemysłem drzewnym;
- okresowo wysoką rentowność i rosnący kapitał zasobów, tworzące wokół lasów atmosferę „nieuzasadnionego bogactwa” i oczekiwania wysokiego wsparcia budżetu i innych interesariuszy;
- przekonanie, że Lasy Państwowe mają zbyt słaby nadzór społeczny i upowszechnianie wizerunku LP jako „państwa w państwie”;
- ekspansję struktur administracyjnych służb ochrony przyrody i pomniejszanie roli Lasów Państwowych w ochronie przyrody (presja na powiększanie obszarów chronionych, konflikty z administracją ochrony przyrody i ruchami ekologicznymi);
- zacofanie technologiczne sektora usług leśnych i rosnące koszty pracy;
- moda na ekologię w strukturach administracyjnych UE i przełożenie tego zjawiska na pozycję ruchów ekologicznych i media w Polsce.

REKOMENDACJA 11: W najbliższych latach należy podjąć energiczne działania szczególnie w obszarach:

- stanowienia prawa leśnego, obejmującego m.in. zagadnienia prawno-organizacyjne i ekonomiczne w odniesieniu zarówno do struktur administracji leśnej, jak i terenowej administracji państwowej,
- systemu zagospodarowywania nadwyżek finansowych zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym,
- zagadnień prawnych w odniesieniu do ochrony przyrody w lasach,
- regulacji systemu nadzoru państwa i nadzoru społecznego nad gospodarką leśną,
- łagodzenia deficytu na rynku drzewnym (tzn. produkcji drewna poza lasem (w plantacjach i zadrzewieniach),

- stymulowania rozwoju technologicznego w sektorze usług leśnych,
- zawodowej edukacji formalnej i leśnej edukacji społeczeństwa,
- promocji drewna jako wielowartościowego surowca i promocji gospodarki leśnej jako narzędzia kształtowania środowiska życia, ze szczególnym uwzględnieniem zmian klimatu, rozwoju badań naukowych i promotorskiej roli leśnictwa w zakresie budowania i rozwijania koncepcji biogospodarki.

Pozycja lidera leśnictwa w Polsce nakłada na Lasy Państwowe, w ramach pełnienia funkcji publicznej, współodpowiedzialność za rozwój całego polskiego leśnictwa, zwłaszcza zobowiązując je do pełnienia nadzoru i do wspierania prywatnej gospodarki leśnej.

Dziewięćdziesiąt lat funkcjonowania struktury prawno-organizacyjnej Lasów Państwowych, opartej na trójszczeblowym podziale administracyjnym, potwierdza przydatność takiej struktury. Doświadczenia i nowe zjawiska, jakie zachodzą w otoczeniu Lasów Państwowych, rysują obecnie potrzebę jej doskonalenia (**Dawidziuk i Zajączkowski**). Coraz więcej argumentów przemawia za tym, aby obecny system formalno-prawny wzbogacić o instrument rady nadzorczej (**Izdebski, Dawidziuk i Zajączkowski**). Precedens ostatniej nowelizacji ustawy o lasach ze stycznia 2014 roku powinien inspirować działania w kierunku budowania pozycji niezależności politycznej Lasów Państwowych (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

Propozycja profesorów Jerzego Hausnera i Tomasza Żylicza (Hausner i Żylicz 2014), prezentowana m.in. w trakcie panelu „Rozwój” w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym we wrześniu 2014 r., zmierza do ukształtowania statusu prawnego Lasów Państwowych jako korporacji prawa publicznego. Podstawy aksjologiczne tych rozważań, zdecydowane opowiedzenie się za modelem publicznego zarządzania gospodarką leśną, jak również propozycje części rozwiązań organizacyjnych wpisują się w nurt dyskusji dotyczących kierunków doskonalenia systemu prawno-organizacyjnego Lasów Państwowych. W zasadniczym zakresie swojej propozycji autorzy opierają się na zrębie szczególnej spółki prawa handlowego, co w środowisku leśników budzi pewne obawy. Warto jednak zauważyć, że obecne szczególne rozwiązania prawno-organizacyjne Lasów Państwowych tworzą z nich *de facto* podmiot prawa publicznego o funkcjach i zadaniach zgodnych z celami zarysowanymi w propozycji J. Hausnera oraz T. Żylicza. Gdyby więc obecny podmiot prawa publicznego – Lasy Państwowe, wzbogacić o propozycje wyżej wymienionych autorów, m.in. takie jak rada nadzorcza i niezależność polityczna, to możemy mówić o zbieżności poglądów odnośnie do kierunku reformowania Lasów Państwowych (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

Odrębnym ważnym zagadnieniem jest sprawa osobowości prawnej. Obecny brak osobowości prawnej tworzy pewne problemy w obrocie prawnym, zwłaszcza w obszarze gospodarowania majątkiem i traktowania Lasów Państwowych jako przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym (**Geszprych, Dawidziuk i Zajączkowski**). Nadanie Lasom Państwowym osobowości prawnej, stosowane w przeszłości, przy wyłączeniu prawa własności gruntów leśnych, tworzyłoby jasny obraz podmiotu gospodarczego, z precyzyjnym opisem zadań publicznych, obligatoryjnych lub fakultatywnych, zlecanych przez państwo, z możliwością ich realizacji w ramach własnych środków. Alternatywne roz-

wiązanie dotyczące utrzymania statusu braku osobowości prawnej, również stosowane w przeszłości, należałoby wzbogacić szczególnymi zapisami w ustawie, które eliminowałyby dotychczasowe problemy interpretacyjne w obrocie prawnym (zakres odpisu podatku VAT, zakres dyscypliny budżetowej i inne). Brak osobowości prawnej ułatwiałby jeszcze inne, wydaje się konieczne rozwiązanie. Otóż obecny system sprzedaży drewna oparty na centralnym portalu leśno-drzewnym i dwóch podsystemach sprzedaży nie będzie w dłuższej perspektywie do utrzymania. Wiąże się to z pogłębiającym się deficytem drewna na rynku krajowym, dużymi różnicami cenowymi w obu podsystemach, powracającymi w tych okolicznościach zarzutami praktyk monopolistycznych, a przede wszystkim oderwaniem od systemu powiązań kooperacyjnych sektora leśno-drzewnego (koszty irracjonalnych odległości transportowych w warunkach deficytu drewna i wysokich cen zacznie coraz ostrzej podnosić przemysł drzewny). Pewnym rozwiązaniem buforującym powyższe zjawisko byłoby ustawowe powierzenie dyrektorowi regionalnemu LP prawa tworzenia systemu sprzedaży drewna na obszarze dyrekcji regionalnej i przejście w Lasach Państwowych na regionalne systemy sprzedaży (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

REKOMENDACJA 12: Scentralizowany system sprzedaży drewna będzie w przyszłości trudny do utrzymania. Należałoby dążyć do tworzenia regionalnych systemów, które likwidowałyby nieuzasadnione odległości transportowe, uwzględniały powiązania kooperacyjne w sektorze leśno-drzewnym, likwidowały duże różnice cenowe, sprzyjały rozwojowi regionalnemu i zaspokajały potrzeby lokalne.

Leśnicy powinni dążyć do precyzyjnego określenia w prawie faktu, iż Lasy Państwowe, mając obowiązek realizacji funkcji środowiskotwórczej na zarządzanym przez siebie obszarze, przejmują obowiązki planowania i realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody, pokrywając koszty tej ochrony, konsultując lub uzgadniając jej zakres z administracją ochrony przyrody w określonym systemie odwoławczym w przypadku rozbieżności stanowisk. Przejęcie kompetencji, łącznie z kosztami ochrony przyrody (wyręczając budżet), może być koronnym argumentem uzasadniającym ten kierunek rozwiązań (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

Gdyby środki „kontrybucji”, które Lasy Państwowe przekażą do budżetu państwa, zostały skierowane, przy wsparciu stosownych instrumentów, w ramach przypisanych Lasom Państwowym funkcji społecznej i publicznej, do sektora usług leśnych, to mielibyśmy już dziś do czynienia z nowoczesnym, niezwykle ważnym sektorem w otoczeniu Lasów Państwowych. Budowa instrumentów wsparcia tego sektora powinna należeć do ważnych działań tej organizacji (**Dawidziuk i Zajączkowski**). Nadwyżki finansowe, o których mowa, wypracowane przez PGL Lasy Państwowe, mogłyby w części pozostać w ochronie przyrody i w ten sposób zwiększyć udział sektora leśno-drzewnego w budżecie państwa. Cel ten byłby łatwiejszy do osiągnięcia, jeśli za lasy produkcyjne i ochronę przyrody w lasach odpowiadałby jeden zarządca. Ustanowienie jednego gospodarza nad państwowymi lasami produkcyjnymi i chronionymi umożliwi lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych poprzez realizację konstytucyjnej zasady

równoważenia rozwoju: zwiększanie użytkowania w jednym miejscu oraz wzmożoną ochronę w innym.

REKOMENDACJA 13: Należy dążyć do przejęcia przez PGLLP planowania i realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody na zarządzanym terenie, wraz z pokrywaniem kosztów tej ochrony, konsultując lub uzgadniając jej zakres z administracją ochrony przyrody.

Ustanowienie jednego gospodarza nad lasami państwowymi – produkcyjnymi i chronionymi (np. w parkach narodowych), umożliwi lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych poprzez realizację konstytucyjnej zasady równoważenia rozwoju: zwiększenie użytkowania w jednym miejscu oraz wzmożoną ochronę w innym. Tym samym nadwyżki finansowe wypracowane przez PGL Lasy Państwowe mogłyby pozostać w PGLLP i być przeznaczone na ochronę przyrody w lasach, co odciążyłoby częściowo budżet państwa od finansowania ochrony przyrody i zwiększyło udział sektora leśno-drzewnego w budżecie państwa.

Kolejnym problemem prawno-organizacyjnym polskiego leśnictwa jest niedoskonałość nadzoru państwa nad lasami poza obszarem zarządzanym przez Lasy Państwowe i parki narodowe, zajmującymi powierzchnię 1,9 mln hektarów. W większości państw europejskich, w strukturach administracji państwa utworzono pion administracji leśnej zajmujący się nadzorem nad lasami wszystkich form własności i realizujący zadania z zakresu ochrony przyrody oraz ochrony środowiska związane z leśnictwem. Utworzenie w Polsce rozbudowanej administracji ochrony przyrody jest ewenementem i w istniejącej sytuacji wyklucza powielenie wzorców europejskich w obszarze leśnictwa. Należałoby więc dążyć do budowy modelu obejmującego kształtowanie kompetentnej administracji leśnej na poziomie starostw, wsparcie finansowe sporządzania ustawowo zestandaryzowanych, uproszczonych planów urządzenia lasu, wprowadzenie obowiązku statystycznego przekazywania tych planów do Banku Danych o Lasach, przeniesienie BULiGL w nadzór ministra odpowiedzialnego za nadzór nad leśnictwem i powierzenie tej jednostce ustawowego obowiązku prowadzenia wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasu i banku danych o lasach wszystkich form własności, sankcjonując dotychczasowy system finansowania tych prac. System taki tworzyłby zręby systemu planistyczno-prognostycznego w leśnictwie przewidzianego w „Polityce leśnej państwa” (MOŚZ-NiL 1997), a przede wszystkim dostarczałby narzędzia do sprawowania nadzoru nad leśnictwem ministrowi, któremu urzędowo ten nadzór powierzono.

Wielość powyższych sugestii dotyczących zmian prawnych, będących tylko częścią potrzeb zgłaszanych w dotychczasowych próbach nowelizacji ustawy o lasach, wskazuje na potrzebę kompleksowej nowelizacji prawa leśnego w postaci ustawy prawo leśne (Dawidziuk i Zajączkowski).

REKOMENDACJA 14: Pomimo wzrostu możliwości pozyskania drewna w lasach państwowych w perspektywie najbliższych dekad, na krajowym rynku drzewnym będzie występował stały, pogłębiający się deficyt drewna. Presja na Lasy Państwowe, jako aktualnie prawie wyłącznego dostawcę drewna na rynek,

będzie się pogłębiać, powodując napięcia. Należy pilnie tworzyć instrumenty umożliwiające wzrost podaży na rynek drewna z lasów innych form własności. Należy podjąć pilne działania w kierunku uzupełnienia bazy surowcowej z obszaru wielofunkcyjnej gospodarki leśnej poprzez zwiększenie powierzchni plantacji szybko rosnących rodzimych gatunków drzew i sprawdzonych odmian topoli oraz zainicjowanie i szeroki rozwój programu zadrzewień.

Postęp w dzisiejszej rzeczywistości wyznaczają badania naukowe ściśle skorelowane z praktyką oraz wysoka pozycja rynkowa podmiotów finansujących. Lasy Państwowe, przeznaczając znaczne środki na badania naukowe, powinny dokładać starań na ukierunkowanie tych badań na przyszłe potrzeby praktyki gospodarczej, budując pozycję firmy nowoczesnej, wyznaczającej kierunki postępu technologicznego w leśnictwie, również w skali europejskiej. Sposobem realizacji tak postawionego celu powinno być m.in. rozpoznanie potrzeb badawczych i budowanie programów w wymiarze wielopoziomowych konsorcjów, aby uzyskać efekt synergiczny potencjału naukowego mobilizujących się wzajemnie ośrodków naukowych. Ważne jest traktowanie tej dziedziny aktywności Lasów Państwowych jako szczególnie ważnego zadania i odejście od praktyki traktowania badań naukowych jako ustawowego obowiązku, rozliczanego kwotą i liczbą sprawozdań (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

REKOMENDACJA 15: Zadaniem PGLLP szczególnie ważnym w świetle czekających tę organizację zmian jest ustanowienie właściwych relacji ze sferą badań naukowych i praktycznych zastosowań wyników badań. Ustawowy obowiązek inicjowania i finansowania badań naukowych nie może się sprowadzać do wykazywania kwoty przeznaczonej na badania oraz ilości sprawozdań. Trzeba przygotować długookresowy, interdyscyplinarny i międzyinstytucjonalny program badawczy, uzgodniony z potrzebami praktyki oraz ośrodkami naukowymi, finansowany przez PGLLP. W tym celu przy dyrektorze generalnym powinien powstać stały zespół doradców naukowych, wskazujący potrzeby i kierunki badań zasługujących na finansowanie.

Struktura organizacyjna w Lasach Państwowych, mimo pozytywnych opinii, nie jest wolna od wad (**Geszprych**). Wydaje się koniecznym ustawowe umocowanie konkursów na obsadzanie stanowiska dyrektora RDLP i nadleśniczego oraz określenie przez ministra zasad przeprowadzenia konkursów i kryteriów wyboru kandydata na stanowisko dyrektora generalnego LP oraz – nie jak dotychczas według wewnętrznych zarządzeń dyrektora generalnego LP – na stanowiska dyrektora regionalnego i nadleśniczego. Pozycja ministra środowiska w stosunku do dyrektora generalnego LP jest zbyt słaba – minister ma prawo do wydawania kierownikom jednostek organizacyjnych LP jedynie poleceń i wytycznych (art. 34). Słabością jest również brak dostatecznych instrumentów prawnych w zakresie sprawowania kontroli przez organy administracji rządowej.

Wydaje się, że w celu zwiększenia efektywności sprawowanego nadzoru należy wzmocnić instrumenty prawne ministra środowiska do sprawowania takiego nadzoru.

Być może wystarczającym wzmocnieniem będzie planowane powołanie kolegiального organu – rady Lasów Państwowych, przy pomocy którego minister będzie sprawował wskazany nadzór (**Geszprych**).

Dotychczas w Polsce nie tylko nie zostało uregulowane prawnie pojęcie leśnego gospodarstwa rodzinnego, lecz indywidualne gospodarstwa leśne są nadal traktowane jako akcesoryjna część gospodarstwa rolnego. Obecnie ze względów prawnych nie jest jednak możliwe powoływanie nowych spółek leśnych. Ponadto spółdzielnie produkcyjne, prowadzące niegdyś powszechnie gospodarkę leśną w lasach niepaństwowych, są obecnie w zaniku, choć w krajach skandynawskich przeżywają renesans. Również izby rolno-leśne, stanowiące w okresie dwudziestolecia międzywojennego prężnie działający samorząd gospodarczy, obecnie nie zajmują się problematyką leśnictwa, choć w Niemczech prowadzą efektywną działalność nadzorczą nad gospodarką leśną (**Geszprych**).

Dużą determinantą dla polskiego porządku prawnego są regulacje Wspólnoty Europejskiej, odnoszące się do sposobów prowadzenia gospodarki leśnej. Przykładem są transponowane do prawa krajowego cele dyrektywy siedliskowej, zgodnie z którymi państwa członkowskie zostały zobligowane do utworzenia obszarów Natura 2000 „proporcjonalnie do występowania na ich terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków”. Kolejne ograniczenia „unijne” zostały wskazane w przepisach ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko (z dnia 3 października 2008) (**Geszprych**).

Istotnym, narastającym problemem, ciągle nierozwiązanym w prawie polskim, jest coraz szersza forma nielegalnej rekreacji w lasach w postaci jazdy na motorach enduro i quadach. Za powyższe przewinienia należałoby wprowadzić sankcje w przepisach ustawy o ochronie przyrody i ustawy o lasach oraz zaostrzyć przepisy karne zakazujące w lasach ruchu tymi pojazdami (**Geszprych**).

W polskich regulacjach prawnych istnieje przemienne współzależność planów zagospodarowania przestrzennego i planów urządzenia lasu. Ustalenia planów urządzenia lasów są wiążące dla gmin opracowujących plany zagospodarowania przestrzennego (art. 20 ust. 1 ustawy o lasach). Organy gmin, stanowiąc przepisy powszechnie obowiązujące, nie mogą przewidywać w nich rozwiązań niezgodnych z planami urządzenia lasu. Zgodnie z „Instrukcją urządzania lasu” sprawne wykonanie projektu planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa wymaga odpowiednich konsultacji i uzgodnień z lokalnymi władzami administracji rządowej i samorządowej, a także z organizacjami społecznymi zajmującymi się ochroną środowiska, ochroną przyrody i krajobrazu oraz planowaniem przestrzennym. Udział społeczeństwa (samorządów, stowarzyszeń, organizacji pozarządowych) umożliwiał niezbędne powiązanie planowania urzędniowego z zagospodarowaniem przestrzennym oraz racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi. Jednocześnie w zarząd Lasów Państwowych (nadleśnictw) przekazuje się grunty stanowiące własność skarbu państwa, a przeznaczone do zalesienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 36 ustawy o lasach) (**Geszprych**).

REKOMENDACJA 16: Istniejące regulacje współzależności planów urządzenia lasu z planami zagospodarowania przestrzennego należy utrzymać, a ich wzajemne zależności wzmocnić, podobnie jak nadzór nad ich realizacją. Konsultacje

społeczne w tym zakresie nie są dostateczne i nie stanowią gwarancji unikania lub rozwiązywania konfliktów społecznych związanych z formami użytkowania obszarów leśnych, powstających w wyniku dążeń jednostek, społeczności lokalnych i innych grup interesów do lokalizacji zabudowy mieszkaniowej oraz realizacji priorytetowych inwestycji mających duże znaczenie ekonomiczne i polityczne na terenach atrakcyjnych przyrodniczo.

REKOMENDACJA 17: W celu podniesienia jakości struktury zarządzania i nadzoru nad lasami w Polsce wydaje się wskazane zreformowanie niektórych obecnie funkcjonujących rozwiązań. Należy zaliczyć do nich w szczególności:

- 1) przepisy prawne dotyczące państwowego sektora leśnego w Polsce są niedostatecznie sprecyzowane, zwłaszcza w zakresie uprawnień majątkowych względem gruntów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych, a należących do skarbu państwa;
- 2) w związku z regulacjami kodeksu cywilnego uregulowania w ustawie o lasach wymagają kwestie współwłasności gruntów z udziałem osób fizycznych i jednostek samorządu terytorialnego (brak wydzielen geodezyjnych lasów stanowiących współwłasność skarbu państwa i osób fizycznych);
- 3) należy podjąć działania na rzecz utworzenia struktury organizacyjnej leśnictwa niepaństwowego/prywatnego oraz objąć wspólną formą organizacyjną lasy państwowe i niepaństwowe, co wiąże się z ustanowieniem w polskim systemie prawnym władzy leśnej w postaci urzędu Głównego Leśnika Kraju, sprawującego nadzór nad lasami wszystkich form własności;
- 4) w ustawie o lasach celowym jest wprowadzenie rozdziału o funkcjonowaniu zrzeszeń leśnych;
- 5) problemem ciągle nierozwiązanym jest określenie kierunków przyszłych działań w polskim leśnictwie na rzecz pochłaniania i tym samym redukcji koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze i przyczyniania się gospodarki leśnej do ochrony klimatu.

Szeroko zakrojone prace nad przyszłością polskiego leśnictwa podjęło w swoim środowisku Polskie Towarzystwo Leśne (PTL). Na zjeździe PTL w 2014 r. zaprezentowano dokument „Wizja przyszłości polskich lasów i leśnictwa do 2030 r.”. Według PTL obowiązujące rozwiązania organizacyjno-prawne nie zabezpieczają dostatecznie lasów państwowych przed niekorzystnymi zmianami, w tym również przed zmianami własnościowymi (**Grzywacz**). W dokumencie sformułowano najważniejsze potrzeby zmian, a mianowicie: doprowadzenie do zapisu w Konstytucji RP o niepodleganiu lasów państwowych przekształceniu własnościowemu; opracowanie nowej ustawy – prawo leśne, wprowadzenie rozwiązań zapewniających wsparcie finansowe w sektorze lasów publicznych i prywatnych na realizację funkcji ochronnych i społecznych oraz na zalesienia, likwidację skutków klęsk żywiołowych, przebudowę drzewostanów, uregulowanie możliwości korzystania przez LP ze środków NFOŚiGW na usuwanie szkód powodowanych przez emisje zanieczyszczeń powietrza, uregulowanie sporów kompetencyjnych między gospodarką leśną a ochroną przyrody, ułatwienie procedur zbywania i przekazywania na

cele nieleśne gruntów na realizację celów publicznych, wspomaganie tworzenia wspólnot leśnych gospodarujących na gruntach prywatnych, stworzenie sieci usług doradztwa na rzecz właścicieli lasów (Grzywacz).

REKOMENDACJA 18: Wizja przyszłości polskich lasów i leśnictwa opracowana w ramach działalności Polskiego Towarzystwa Leśnego jest częścią dorobku polskich środowisk naukowych i zawodowych w dążeniu do poprawy i doskonalenia polskiego sektora leśno-drzewnego i ochrony ojczystej przyrody. Stanowi ważny materiał i źródło inspiracji prac nad Narodowym Programem Leśnym, zwłaszcza w zakresie: politycznych, prawno-organizacyjnych i finansowych warunków rozwoju leśnictwa, kształtowania zasobów i funkcji gospodarczych, ochrony klimatu i dostosowania lasów do zmian klimatycznych, zagospodarowania lasów, gospodarki wodnej i ochrony gleb w ekosystemach leśnych, łowiectwa, wypoczynku i turystyki w lasach, kształcenia leśników i badań naukowych, promocji leśnictwa i edukacji przyrodniczo-leśnej społeczeństwa. Polskie Towarzystwo Leśne powinno być stałym uczestnikiem/częścią zespołu w dalszych pracach ekspercko-legislacyjnych nad dokumentem.

Istnieją opinie wskazujące na obowiązującą formułę organizacyjno-prawną PGLLP, jako niejasną, zagmatwaną, trudną do jednoznacznej interpretacji: czy jest to firma, czy korporacja, czy instytucja publiczna czy grupa interesu (Wajrak, Korbel). Wskazuje się również na brak nadzoru nad działalnością PGLLP i na potrzebę uspołecznienia procesu decyzyjnego oraz zwiększenia przejrzystości korporacji zarządzającej lasami (Wajrak, Korbel, Ćwiek).

Według innej opinii za nietrafne należy uznać poglądy, iż Lasy Państwowe działają poza możliwością sprawowania zewnętrznego nadzoru i kontroli, tzn. że „LP funkcjonują poza wszelką kontrolą” i że są „państwem w państwie” (Tomaszewski). Lasy Państwowe podlegają nadzorowi administracyjnemu sprawowanemu przez ministra właściwego do spraw środowiska, Najwyższą Izbę Kontroli, ministra skarbu państwa oraz przez organy wchodzące w skład dyrekcji ochrony środowiska, oraz inne. W przypadku generalnego dyrektora ochrony środowiska oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska mamy aktualnie do czynienia z przeregulowaniem problematyki nadzorowania i innego oddziaływania władczego na Lasy Państwowe (Tomaszewski, Dawidziuk i Zajączkowski).

Problematyce nadzorowania oraz kontrolowania Lasów Państwowych poświęcono dużo miejsca w studium analitycznym „Wizja działań na rzecz rozwoju Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe” (Tomaszewski, www.npl.ibles.pl/materialy), w którym wyróżniono wiele form/instytucji/procesów nadzoru i kontroli, a wśród nich nadzorowanie Lasów Państwowych przez organizacje pozarządowe w ramach niezorganizowanej aktywności obywatelskiej (nadzór pośredni) oraz certyfikowanie gospodarki leśnej przez instytucje niezależne.

W kwestii społecznego nadzoru i kontroli należy przywołać przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na śro-

dowisko. Ustawa ta zawiera cały dział zatytułowany „Udział społeczeństwa w ochronie środowiska”. Regulacje tej ustawy wprowadziły bardzo użyteczne instrumenty pozwalające poszczególnym członkom społeczeństwa na sprawowanie *sui generis* nadzoru nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe. Przepisy te jednak, mimo iż są skierowane do ogółu obywateli, to wydają się być znane jedynie wąskiej grupie. Podobnie ma się sprawa z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która również zawiera instrumenty prawne pozwalające na uzyskanie informacji dotyczących działalności Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Obydwie ustawy nie są wykorzystywane, a nadzór w obecnej postaci nie spełnia swojej roli. Z jednej strony potrzebna jest edukacja obywateli w tym zakresie, z drugiej – należy postulować wprowadzenie realnego i ujętego w odpowiednie ramy prawne społecznego nadzoru na Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe (**Ćwiek**).

Problemem nie jest brak jednostek instytucjonalnych uprawnionych i obowiązanych do nadzorowania i kontrolowania Lasów Państwowych, lecz raczej ich niedostateczne wywiązywanie z obowiązków przy nienależytym wykorzystywaniu przysługujących im uprawnień (**Tomaszewski**).

W tym kontekście należy wskazać istnienie kolegium Lasów Państwowych, które jest organem opiniotwórczo-doradczym dyrektora generalnego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Trudno organ ten nazwać kontrolnym, skoro jego skład ustalany jest przez podmiot, nad którym miałby sprawować nadzór. W obecnym stanie prawnym rodzi się pytanie, czy funkcjonowanie tego organu w ogóle ma sens (**Ćwiek**).

Niezależnie od powyższego społeczeństwo ma poczucie niedostatku społecznej kontroli nad PGLLP, świadomość dużej, nieuprawnionej niezależności tej organizacji oraz przekonanie o osiąganiu grupowych korzyści z gospodarowania wspólnym dobrem (**Ćwiek, Korbel, Wajrak, Marchlewski**).

Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych związanych z gospodarką leśną może mieć dwojaki charakter: adwersarski i kooperujący. Na państwowych obszarach leśnych, na których związek pomiędzy interesami związanymi z produkcją drewna i interesami środowiskowymi ma charakter konfliktu, należałoby starać się uwzględniać interesy jednych i drugich, a następnie kształtować użytkowanie tego obszaru za pośrednictwem instytucji o charakterze kooperującym (**Płotkowski**).

REKOMENDACJA 19: Należy wzmocnić nadzór społeczny/obywatelski poprzez bardziej skuteczne egzekwowanie istniejących regulacji, określających kompetencje odnośnych instytucji, środki i możliwości w tym zakresie.

Niezależnie od powyższego potrzeba nowego spojrzenia na kwestię form nadzoru społecznego nad PGLLP. Należy stworzyć kompleksowy, spójny i klarowny model, który umożliwi osiągnięcie wielokierunkowych celów gospodarczych, przyrodniczych i społecznych gospodarki leśnej w lasach państwowych i który będzie funkcjonował w dłuższej perspektywie czasowej.

Rozważyć należy utworzenie organów nadzorczo-kontrolnych niezależnych od PGLLP w postaci stanowiska głównego leśnika kraju w Ministerstwie Śro-

dowiska oraz rady Lasów Państwowych (RLP), która będzie organem PGLLP, z jednoczesnym precyzyjnym określeniem zakresu ich kompetencji.

Rekomendować należy następujące rozwiązania:

- Główny Leśnik Kraju (GLK) powinien być w randze sekretarza stanu;
- powinien z urzędu przewodniczyć radzie Lasów Państwowych (RLP);
- w skład RLP powinni wejść: minister gospodarki, minister finansów, minister skarbu, minister rozwoju regionalnego, rolnictwa i rozwoju wsi, oraz przedstawiciele BULiGL, PTL, SITLiD, PROP, stowarzyszeń przedsiębiorców leśnych, uczelni akademickich i ośrodków naukowych, przedstawiciele przemysłu drzewnego (PIGPD) i inni.

Do kompetencji RLP powinno należeć m.in.: zatwierdzanie sprawozdania finansowo-gospodarczego PGLLP, opiniowanie statutu PGLLP, zatwierdzanie raportu o stanie lasów, rozstrzyganie konkursów na najważniejsze stanowiska i funkcje w strukturze PGLLP.

Jakkolwiek pozarządowe środowiska ekologiczne/alternatywne nie mają wspólnej wizji przyszłości leśnictwa, to można wyodrębnić przynajmniej dwa wspólne cele: (1) użytkowanie lasów nie pogarszając ich stanu i (2) ochrona dzikiej przyrody. Dlatego utrzymanie modelu wielofunkcyjnego leśnictwa w obecnym kształcie we wszystkich lasach jest niemożliwe (**Korbel**). Wskazywano wielokrotnie, że skuteczna realizacja zasady wielostronnego użytkowania lasu / leśnictwa wielofunkcyjnego może wymagać specjalizacji na poszczególnych obszarach. Dokonując alokacji nakładów na poszczególne drzewostany, wysnuto wniosek, że specjalizacja w zakresie użytkowania może być rozwiązaniem optymalnym. Ponadto, taka specjalizacja na poziomie drzewostanu jest bardziej zgodna z oryginalnym (pierwotnym, początkowym) znaczeniem terminu *multiple use* w leśnictwie (**Płotkowski**).

Wątpliwości budzi zaangażowanie pracowników LP w politykę, zwłaszcza lokalną, gdzie prezentują, lub są zobowiązani prezentować, interes własnego przedsiębiorstwa. Podobnie sprawa ma się z edukacją leśną społeczeństwa, której programy odzwierciedlają punkt widzenia podmiotu prowadzącego gospodarkę (PGLLP), nie zaś szersze potrzeby społecznej edukacji przyrodniczej. Rozwiązaniem mogą być rady społeczno-naukowe przy regionalnych dyrekcjach LP i nadleśnictwach (podobnie jak w LKP).

REKOMENDACJA 20: W ramach obecnej formy organizacyjno-prawnej Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe powinno podjąć, tak szybko, jak to jest możliwe, wszechstronne działania ukierunkowane na doskonalenie większości swoich systemów funkcjonalnych. Rozwój systemów funkcjonalnych Lasów Państwowych powinien odbywać się przede wszystkim w oparciu o własne środki, związane z funduszem leśnym. Do czynników warunkujących i stojących na przeszkodzie pełnego rozwoju, należy zaliczyć: (1) istotne mankamenty podstaw prawnych funkcjonowania Lasów Państwowych, (2) niedostateczne wspieranie rozwoju zakładów usług leśnych oraz (3) brak polityki i strategii rozwoju leśnictwa określonej przez administrację publiczną. Wartą rozważenia jest propozycja powstania izby leśno-drzewnej.

Z analizy sposobu i zakresu powszechnego korzystania z lasów wynika, że w tym obszarze regulacji prawa widoczne jest całkowicie odmienne traktowanie lasów skarbu państwa i lasów innych właścicieli. Zgodnie z art. 28 ustawy o lasach: „Właściciel lasu niestanowiącego własności skarbu państwa może zakazać wstępu do lasu, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem”. Zatem problem powszechnego korzystania z lasów dotyczyć może wyłącznie lasów skarbu państwa i tak rzeczywiście ustawodawca ową kwestię ujmuje (**Rakoczy**). Nie ulega wątpliwości, iż ochrona środowiska, jako wartość konstytucyjnie chroniona, obejmuje również ochronę lasów. Ochrona ta została jednak ukryta w zasadach udostępniania lasów i ów element ochronny uchodzi na plan dalszy.

Lasy, jako najważniejszy lądowy stabilizator środowiska, będą stanowiły filar zrównoważonego rozwoju kraju w perspektywie roku 2030, a nawet 2080. Koncepcja zrównoważonego rozwoju nie polega bowiem na zagwarantowaniu ciągłego rozwoju poszczególnych polityk, np. gospodarczej, rolnej, leśnej, społecznej, ale na ich zharmonizowaniu, czyli zrównoważeniu i współdziałaniu (**Adamowicz**). Dynamiczny rozwój przemysłów opartych na surowcu drzewnym leży w interesie zarówno Lasów Państwowych, jak i całej polskiej gospodarki. Koniecznością ekonomiczną i społeczną, zarówno dla leśnictwa, jak i drzewnictwa, jest poszukiwanie różnych form współpracy (**Sieradzki**).

Pod koniec lat 90. XX w. stopniowo, ale radykalnie pogarszały się stosunki PGLLP z przemysłem drzewnym z powodu niedostatecznych dostaw drewna oraz systemów jego sprzedaży. Podjęto prace nad nowymi zasadami sprzedaży. Ustalone procedury sprawiły, że dystrybucja drewna z lasów państwowych prowadzona jest w ściśle określonym miejscu i czasie. Biorąc pod uwagę monopolistyczną pozycję PGLLP, należy zauważyć, że rynek drzewny w Polsce jest wyjątkowo sformalizowany i polega na transakcjach sprzedaży drewna głównie w drodze stosowania aukcji elektronicznej (**Adamowicz**).

Konieczność redukcji emisji CO₂ nie musi oznaczać spadku tempa wzrostu ekonomicznego sektora drzewnego (głównie przemysłu papierniczego i płyt drewnopochodnych). W dłuższej perspektywie może pozytywnie wpływać na rozwój i być siłą wymuszającą innowacyjność technologiczną i poprawę efektywności gospodarowania zasobami naturalnymi i energią. Minimalizowanie negatywnego wpływu na środowisko naturalne i maksymalizowanie nakładów na jego ochronę staje się dodatkowym czynnikiem otoczenia biznesowego firm drzewnych i wyznacza obszar odpowiedzialności korporacyjnej wobec społeczności lokalnej, kraju i świata. Ocenie rynku podlega coraz częściej nie tylko wynik ekonomiczny, ale również działalność ekologiczna. Rosnąca presja na ochronę środowiska w perspektywie 2030 i 2080 roku w coraz większym stopniu będzie wyznaczać tempo i kierunek rozwoju sektora drzewnego, a to w rezultacie wpłynie na produkcję leśną i systemy dystrybucji surowca. Stwarza to szansę dynamicznej ekspansji zarówno pojedynczych przedsiębiorstw, jak i całych branż drzewnych (**Adamowicz**). Taką perspektywę powinna przyjąć organizacja leśnictwa w Polsce oraz strategia rozwoju. Taką perspektywę wyznacza koncepcja „zielonej ekonomii”, w której gospodarka leśna może mieć do odegrania rolę wiodącą.

REKOMENDACJA 21: Kluczowym zadaniem dla gospodarki leśnej jest opracowanie takiej metody regulacji zasobów drzewnych i systemów ich dystrybucji, która zapewni stabilność gospodarki leśnej i zaspokoi rosnące potrzeby przemysłu

przerobu drewna i ludności na drewno, z jednoczesnym utrzymaniem funkcji środowiskowych. Z uwagi na zmiany koniunktury rynkowej konieczna jest weryfikacja zasad ustalania rocznych etatów użytkowania lasu. Wobec zmian zachodzących na krajowych i zagranicznych rynkach wyrobów drzewnych i drewnopochodnych ustalanie rocznych etatów użytkowania jako 1/10 etatu dziesięcioletniego jest błędne, choć wygodne. Należy zachować elastyczność w zakresie podaży drewna w danym roku nie tylko na etapie planowania, ale również w ciągu roku, dopuszczając możliwości zmiany rozmiaru pozyskania drewna w zależności od zaplanowanych cięć, faktycznych potrzeb drzewostanowych i innych, zaistniałych, lecz trudnych do przewidzenia zdarzeń oraz w zależności od sytuacji na rynku drzewnym. System pozyskania i sprzedaży surowca drzewnego powinien opierać się na zmianach, jakie zachodzą na pierwotnym i wtórnym rynku drzewnym w dłuższym okresie czasu. Dlatego w długoterminowej strategii leśnej należy uwzględnić utworzenie monitoringu zmian wtórnych rynków drewna.

Wielkość pozyskania drewna powinna być ustalana nie tylko na podstawie przesłanek biologicznych (tzw. potrzeby hodowlane, co w wielofunkcyjnej gospodarce leśnej jest postawą bierną), ale również z uwzględnieniem potrzeb społecznych (tzn. aktywne poszukiwanie sposobów zaspokajania potrzeb). Na tym polega równoważenie gospodarki.

W tym kontekście, za słuszne należy uznać postulaty przedstawicieli przemysłu drzewnego dotyczące długookresowych umów na dostawy surowca drzewnego, zwłaszcza, że w najbliższych dziesięcioleciach możliwości użytkowania lasu w Polsce znacznie wzrosną (patrz panel ROZWÓJ).

W perspektywie Narodowego Programu Leśnego należy rekomendować poszukiwanie możliwości bardziej intensywnego użytkowania lasów, mobilizacji zasobów drzewnych, wdrożenia zasad kaskadowego schematu użytkowania drewna, tworzenia nowych baz surowcowych oraz zintensyfikowania zalesień i zadrzewień.

Powyższym determinantom rozwoju „zielonej” ekonomii powinny być podporządkowane formy organizacji gospodarki leśnej w Polsce.

REKOMENDACJA 22: W związku z okresowym występowaniem dekonunktury na rynkach drzewnych oraz kryzysami gospodarczymi o zasięgu globalnym należy rozważyć stworzenie wspólnotowego (UE) rynku drewna okrągłego, działającego na zasadach giełdy towarowej, zarówno na skalę kraju, jak i międzynarodową. Założenia polskiej leśnej giełdy towarowej powinny opierać się na doświadczeniach rolniczych giełd towarowych.

Ustawa o lasach (1991) określa strukturę PGL Lasy Państwowe i odnosi się przestrzennie do trzech poziomów zarządzania: krajowego (DGLP), regionalnego (dyrekcje regionalne LP) i lokalnego (nadleśnictwo). Określa również kompetencje poszczególnych podmiotów do tworzenia, łączenia, dzielenia, likwidowania oraz określania ich zasięgu terytorialnego. Ustawa nie określa jednak zasadniczych kryteriów uzasadniających

cych konieczność dokonywania takich zmian. Obowiązujący podział terytorialny opiera się na przesłankach przyrodniczych, a także na pozaprzyrodniczych – ekonomicznych, politycznych bądź historycznych.

Zmiany ustrojowe i upodmiotowienie społeczeństwa, rozwój gospodarczy oraz rosnąca świadomość ekologiczna zmieniły podejście do korzystania z zasobów przyrodniczych kraju. Zjawiska te ukształtowały nowy model gospodarki leśnej, która musi uwzględniać coraz istotniejszy wpływ czynników zewnętrznych. W tym nurcie powołano leśne kompleksy promocyjne (LKP; pierwszy powstał w 1993 r., natomiast ramy prawne ich funkcjonowania nadała nowelizacja ustawy o lasach z dnia 24.04.1997, art. 136). Leśne kompleksy promocyjne miały być obszarami funkcjonalnymi o znaczeniu ekologicznym, edukacyjnym i społecznym, dla których program gospodarczo-ochronny jest opracowywany przez właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Bardzo ważne dla idei LKP było godzenie potrzeb społecznych z funkcjami ochronnymi. Wymaga to aktywnego włączenia się różnych grup interesów do wspólnych uzgodnień. Z perspektywy doświadczeń kilkunastu lat istnienia LKP można powiedzieć, że ich zadanie w kreowaniu nowych zasad gospodarki leśnej nie zostało w pełni zrealizowane. Przyczyn można doszukać się w niewystarczającej randze samego programu społeczno-gospodarczego LKP w stosunku do planu urządzenia lasu w nadleśnictwie, będącego podstawowym dokumentem planistycznym w lasach (Fijas).

Analiza funkcjonowania LKP dokonana w warunkach silnej presji aglomeracji miejskiej (Lasy Oliwsko-Darżlubskie) wskazuje na brak związku między planowaniem przestrzennym a gospodarką leśną. Gospodarka leśna nie uwzględnia uwarunkowań i potrzeb rozwojowych aglomeracji, choć miasta, w strategii rozwojowej, upatrują swoje szanse w gospodarce leśnej (Fijas).

REKOMENDACJA 23: Zadanie leśnych kompleksów promocyjnych (LKP), mające polegać na kreowaniu nowych zasad gospodarki leśnej, nie zostało w pełni zrealizowane. LKP miały być obszarami funkcjonalnymi o znaczeniu ekologicznym, edukacyjnym i społecznym, a jedną z głównych idei LKP było godzenie potrzeb społecznych z funkcjami ochronnymi i promowanie postępu w gospodarce leśnej. Stan realizacji tych celów należy poddać wnikliwej ocenie i przeformułować zasady funkcjonowania. Program gospodarczo-ochronny, według którego LKP miały funkcjonować, jest opracowywany przez właściwego dyrektora regionalnego Lasów Państwowych, podczas gdy taki program wymaga aktywnego włączenia się różnych grup interesów do wspólnych uzgodnień. W ten sposób między planami urządzenia lasu, planami zagospodarowania przestrzennego i strategiami rozwoju brakuje spójności i systemu powiązań. Powstaje wrażenie istnienia dwóch różnych światów, które oddziela granica lasu. Należy przywrócić leśnym kompleksom promocyjnym ich pierwotny charakter i wskazać rzeczywiste cele, jakie przyświecały powołaniu tych obszarów funkcjonalnych.

Należy odnotować specyfikę lasów okalających metropole. Obserwuje się tam zjawiska takie jak synurbizacja dzikich zwierząt czy postępująca synantropizacja świata

przyrody. Styk miasta i lasu, jako ekoton, jest bogaty w gatunki migrujące pomiędzy obiema strefami, co z jednej strony podnosi bioróżnorodność, z drugiej – generuje problemy nieznane ekologii sprzed ery wielkich miast, choćby takie jak nasilająca się antropresja w wyniku intensywnego rekreacyjnego korzystania z lasu. Lasy wokół miast obciążane są realizacją funkcji ochronno-hydrologicznych, ekologicznych, glebo- i wiatrochronnych w stopniu większym niż gdzie indziej. Odpowiednie zagospodarowanie tych terenów generuje również większe niż gdzie indziej koszty (Fijas).

W dobie niekontrolowanego rozwoju wielkich aglomeracji miejsko-przemysłowych wyzwaniem staje się znalezienie narzędzi organizacyjno-prawnych do zapanowania nad negatywnymi skutkami tego zjawiska. Powstają struktury oparte na koncepcji zielonych sieci (green networks), zielonych serc miast (green hearts) czy zielonych pierścieni otaczających metropole (green belts), które łączą z powodzeniem funkcje strukturotwórcze, żywicielskie, środowiskowe, ekologiczne i biologiczne z rekreacyjnymi i regeneracyjnymi, stanowiącymi „oddech” miasta (Fijas).

REKOMENDACJA 24: Konieczne jest wprowadzenie zmian legislacyjnych w kierunku:

- nadania obszarom leśnym wokół aglomeracji miejsko-przemysłowych specjalnego statusu samodzielnych jednostek Lasów Państwowych p.n. leśnych kompleksów metropolitalnych;
- określenia kompetencji leśnych kompleksów metropolitalnych i źródeł ich finansowania.

W zakresie prowadzenia gospodarki leśnej na obszarze metropolitalnym konieczne jest stworzenie spójnego systemu powiązań pomiędzy planowaniem przestrzennym a planem urządzenia lasów.

Określenie priorytetowych funkcji lasu powinno podlegać analizom planistycznym na poziomie regionalnym. W konsekwencji ustanowienie obszarów o dominujących funkcjach powinno odbywać się w trybie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. W ten sposób stałoby się to wiążące przy sporządzaniu planów urządzenia lasu i byłoby podstawą dla prowadzenia gospodarki leśnej.

REKOMENDACJA 25: Ewolucja współczesnej cywilizacji w kierunku zajmowania coraz większych obszarów niezamieszkałych, rozprzestrzenianie się infrastruktury komunikacyjnych i przemysłowych, ekspansja ośrodków miejskich i potrzeby rekreacyjne stwarzają nowe wyzwania dla gospodarki przestrzennej i konieczność zmian w podejściu do gospodarki leśnej. W tych warunkach brak powiązań administracyjno-prawnych między planowaniem leśnym a systemem planowania przestrzennego staje się dotkliwy. Gospodarka leśna powinna być integralną i strategiczną częścią lokalnej i regionalnej gospodarki przestrzennej. Można to osiągnąć poprzez przyjęcie koncepcji planowania długookresowego gospodarki leśnej, która uwzględniając zróżnicowanie walorów przyrodniczych i oczekiwań społecznych oraz gospodarczych, umożliwiałaby wskazanie funkcji priorytetowych dla poszczególnych obszarów/płatów leśnych. Wymagałoby to budowania konkretnych modeli funkcjonowania drzewostanów,

które pełniłyby funkcje społeczne bądź przyrodnicze, bądź też gospodarcze. Oznaczałoby to zróżnicowanie zasad gospodarki leśnej w przestrzeni i czasie.

Po zmianach systemu społeczno-gospodarczego coraz bardziej aktualne staje się pytanie o sposoby wzajemnych powiązań w sektorze leśno-drzewnym: bo jeśli nie integracja, to co (**Strykowski**)? Prywatne przemysły oparte na drewnie i PGLLP, będące jako zarządca lasów państwowych w pozycji monopolisty, współpracują w Polsce ze sobą w warunkach braku formalnych związków prawno-organizacyjno-administracyjnych. Podmioty te motywowane są różnymi celami działania: przemysł – maksymalizacją zysku w krótkich okresach, Lasy Państwowe – celami społecznymi, głównie trwałością lasów i zwiększaniem zasobów. Pozyskiwanie surowca drzewnego stanowi jeden z kilku, wcale nie najważniejszy, celów działalności tej organizacji (**Strykowski**). Współpraca organizacyjno-ekonomiczna między tymi działami jest utrudniona, co potwierdza praktyka. Doświadczenia państw o silnym sektorze leśno-drzewnym (Skandynawia, Niemcy, Austria, Francja) wykazują, że w interesie zarówno leśnictwa, jak i przemysłów opartych na drewnie jest możliwa zarówno integracja, jak i ścisła współpraca leśnictwa z przemysłem, przy zachowaniu obopólnych korzyści. Ze strony lasów w tej współpracy oczekuje się stabilnej, ekwiwalentnej polityki surowcowej w odniesieniu do drewna, a od przemysłu przestrzegania wspólnie ustalonych warunków współpracy, nienaruszającej interesów partnerów. Okolicznością niesprzyjającą zawiązywaniu takiej współpracy jest niedostatecznie uregulowany status PGLLP (**Strykowski**). Funkcjonujące od dawna takie gremia, jak Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Leśnictwa i Drzewnictwa czy kolegium Lasów Państwowych, nie spełniają nadziei na zbliżenie leśnictwa i drzewnictwa (**Sieradzki**). Według opinii części środowiska leśno-drzewnego jakakolwiek integracja leśnictwa i przemysłu drzewnego nie wydaje się obecnie możliwa, a nawet nie byłaby dla obu partnerów korzystna, rozważyć natomiast należy utworzenie izby leśno-drzewnej (**Sieradzki**) oraz partnerstwa publiczno-prywatnego (**Geszprych**).

REKOMENDACJA 26: Istnieje w gospodarce leśno-drzewnej potrzeba tworzenia nowoczesnych, efektywnych form współpracy leśnictwa państwowego (PGLLP) ze sprywatyzowanym przemysłem opartym na drewnie oraz doskonalenia istniejących i budowa nowych instrumentów i instytucji wspierających współdziałanie i współpracę poszczególnych partnerów w sektorze leśno-drzewnym.

W 1990 roku, na początku transformacji ustrojowej, grono specjalistów opracowało podstawowe wytyczne do zasad współdziałania państwowego leśnictwa z prywatnymi firmami przemysłu drzewnego³. Zasady te, po ich aktualizacji, powinny stanowić materiał wyjściowy do dyskusji o niezbędnych zmianach w zakresie relacji 'Lasy Państwowe – przemysły oparte na drewnie'. Rozważyć należy utworzenie Izby Leśno-Drzewnej oraz form partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze leśno-drzewnym.

³ Strykowski W., Zajac S. 1990. Współdziałanie leśnictwa z przemysłem przerobu drewna w warunkach gospodarki rynkowej. Warszawa, IBL, Maszynopis.

Niezbędne jest powołanie stałej komisji współpracy w tym obszarze przy jednym z leśnych ośrodków naukowych.

Brak bezpośrednich związków przemysłu pierwiastkowej obróbki drewna z jednej strony z Lasami Państwowymi, a z drugiej – z innymi działami przerobu drewna, utrudnia kompleksowe i racjonalne użytkowanie surowców drzewnych. Stąd należy ocenić jako zasadne dążenia dotyczące celowości powiązania leśnictwa z drzewnictwem również w warunkach gospodarki rynkowej. Brak takich powiązań może w przyszłości zagrozić samemu leśnictwu (**Strykowski**, za Szujewskim 1999). Korzyści wynikające z integracji firm są rozległe, można wymienić m.in. wzrost pozyskania i transportu drewna, wyższą efektywność dostaw, kontrolę ilości i jakości drewna w celu optymalnego jego wykorzystywania, efektywniejszy odzysk energii z uwagi na większe możliwości utylizacji odpadów, a tym samym zmniejszenie zużycia energii, lepsze wykorzystywanie drewna nadającego się jedynie do produkcji energii (**Strykowski**).

Las Państwowy, ze względu na swój niewystarczająco uregulowany status prawny, wykazywał dotychczas umiarkowane zainteresowanie działalnością Polskiej Platformy Technologicznej Sektora Leśno-Drzewnego (PPTSLD). Być może wynikało to z relatywnie dobrej sytuacji gospodarczej LP. Warto jednakże podkreślić, że poziom innowacji w Lasach Państwowych nie jest wysoki. Platformy technologiczne niosą ze sobą wyzwania, ale też nowe szanse i nadzieje. W krajach europejskich powstają nowe bądź zmodyfikowane struktury umożliwiające pełniejsze wykorzystanie istniejących zasobów surowca drzewnego oraz biomasy w różnej postaci (**Strykowski**).

Ze względu na podstawowe różnice w funkcjonowaniu Lasów Państwowych i przemysłów opartych na drewnie nie wystąpiły dotychczas warunki sprzyjające podejmowaniu działań integracyjnych w zakresie tych podmiotów. Ponadto poważną przeszkodą w podejmowaniu różnych form integracji jest niewystarczająco uregulowany status Lasów Państwowych. Istnieją natomiast w warunkach gospodarki rynkowej możliwości dobrowolnej instytucjonalnej integracji firm przemysłów opartych na drewnie (**Strykowski**).

REKOMENDACJA 27: Są podstawy do określenia sektora leśno-drzewnego jako sektora o dużym potencjale rozwojowym. Należy oczekiwać, że zapotrzebowanie na produkty i usługi tego sektora będzie rosło szybciej niż dochód narodowy. Zorientowanie na przyszłość powinno przejawiać się aktywnością w obszarze innowacji, a także zdolnością do podejmowania ryzyka. Istnieje potrzeba większej aktywności PGLLP oraz szerokiego spopularyzowania działalności Polskiej Platformy Technologicznej Sektora Leśno-Drzewnego (PPTSLD). Platforma stanowić może szansę realizowania partnerskiej współpracy przemysłów opartych na drewnie z lasami wszystkich własności, głównie lasami państwowymi. Całkowity sukces sektora leśno-drzewnego będzie osiągnięty wówczas, gdy dojdzie do ścisłej współpracy zarówno w działalności operacyjnej, jak i strategicznej „producentów” i „użytkowników” drewna.

Trójstopniowemu samorządowemu podziałowi administracyjnemu kraju (województwa, powiaty, gminy) towarzyszy trójstopniowa, zhierarchizowana struktura La-

sów Państwowych (DGLP, regionalne dyrekcje LP, nadleśnictwa). Współpracy należałoby oczekiwać przede wszystkim w relacji ‘wojewoda – dyrektor regionalnej dyrekcji LP’ oraz ‘wójt – nadleśniczy’. Rzeczywistym i naturalnym partnerem współpracy gospodarki leśnej z władzą samorządową jest najniższy poziom, tzn. współpraca nadleśnictwa z gminami (**Błyskun i Krawczyk**). Wójt samodzielnie reprezentuje interesy mieszkańców gminy, a nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie (art. 35 ustawy o lasach) i reprezentuje interesy skarbu państwa. Warto przy tym zauważyć, że nadleśniczy, podobnie jak pozostali pracownicy nadleśnictw, jest członkiem wspólnoty samorządowej gminy. Tak zarysowany jest obszar potencjalnych konfliktów. Charakter relacji zależy głównie od nieformalnych zasad współpracy, od elastyczności obydwu stron, od zdolności tworzenia więzi lokalnych i umiejętności współdziałania. Relacje bowiem nie są dostatecznie skodyfikowane i konkretne przypadki mogą dostarczać przykładów zadowalającej współpracy (przypadek gminy i nadleśnictwa Wielbark, **Błyskun i Krawczyk**), jak i przeciwnie (**Marchlewski, Korbel**).

REKOMENDACJA 28: Paradoksem ustroju prawno-finansowego gospodarki terenowej jest utrata dochodów w gminach o wysokiej lesistości. System jest anty-rozwojowy, przeciwnie do krajowego programu zwiększania lesistości – wysoka lesistość gminy powinna być jej atutem, nie bolączką. Wyższy dochód daje surowiec drzewny przerabiany na miejscu. Oczekiwać należy zmiany systemu opodatkowania Lasów Państwowych, która polegałaby na pozostawieniu większej, niż dotychczas, części podatków w gminie. Należy dążyć do sytuacji, kiedy wartości wypracowane na terenie gmin pozostaną i będą służyć rozwojowi gminy i ludności lokalnej.

Rekompensata za utratę dochodów w przypadku dużego udziału powierzchni leśnych jest zasadniczą osią konfliktu między samorządami i Lasami Państwowymi, wymagającą jednak systemowego rozwiązania.

Nie sposób wypowiadać się na temat przyszłości organizacji leśnictwa w Polsce, ograniczając się jedynie do Lasów Państwowych. Ok. 1/5 lasów w Polsce to lasy innej własności niż skarbu państwa. „Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030” PGLLP nie wypowiada się o rozwoju lasów innej własności, jakkolwiek na tej państwowej organizacji, liderze leśnictwa w Polsce, związanym z nadzorem leśnictwa prywatnego, spoczywa z pewnością moralna odpowiedzialność za całe polskie leśnictwo (**Dawidziuk i Zajączkowski**).

Lasy prywatne zarządzane są przez osoby fizyczne, spółki prawa cywilnego, handlowego, spółdzielnie, wspólnoty gruntowe, związki wyznaniowe, stowarzyszenia, fundacje. Działalność gospodarcza w lasach prywatnych prowadzona jest na ogólnych zasadach, regulowanych przez prawo cywilne, handlowe oraz ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (z dnia 2 lipca 2004 r.; Dz.U. nr 173, poz. 1807). Rozdrobnienie, brak ekonomicznej rentowności, często brak stosownej wiedzy, znikomy udział w rynku drzewnym (ok. 3%), brak znaczącego reprezentanta, a przede wszystkim bierność państwa, sprawiają, że właściciele lasów prywatnych nie mają żadnego wpływu na kształt polityki leśnej, a ich głos o przyszłości leśnictwa w Polsce jest marginalizowany (**Pędziwiatr**).

Jakkolwiek cele właścicieli lasów prywatnych oraz państwowych są zbieżne, to możliwości ich realizacji są niewspółmierne. PGLLP posiada uprzywilejowaną pozycję, nie tylko ze względu na zapisy ustawy o lasach, monopolistyczną pozycję na rynku drzewnym, ale również rolę w obszarze kształtowania polityki leśnej oraz środowiskowej (**Pędziwiatr**). Z jednej strony mamy do czynienia z brakiem działań wspierających rozwój leśnictwa prywatnego zawartych w wytycznych UE w ramach wsparcia EFRROW na lata 2014–2020 (np. w programie rozwoju obszarów wiejskich), z drugiej – z nakładaniem na właścicieli lasów prywatnych różnych zobowiązań, wynikających chociażby z ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o ochronie środowiska, bez stosownych rekompensat za wprowadzane ograniczenia (np. na obszarach Natura 2000). Budzi to podejrzenia o niekonstytucyjnym ograniczaniu uprawnień wynikających z prawa własności (**Pędziwiatr**).

REKOMENDACJA 29: Należy zobowiązać organy państwowe do równoprawnego traktowania lasów, bez względu na formę własności. Rozwój leśnictwa prywatnego leży w interesie gospodarki leśnej w Polsce oraz w interesie lidera tej gospodarki – PGLLP. Istnieje potrzeba partnerskiej współpracy leśnictwa państwowego z prywatnym. Należy doprowadzić działaniami legislacyjnymi do wsparcia właścicieli lasów prywatnych na poziomie (co najmniej) sugerowanym przez UE oraz do ustalenia rekompensat za wprowadzane ograniczenia, np. z tytułu ochrony przyrody (obszary Natura 2000).

REKOMENDACJA 30: Lasy w Polsce postrzegane są zarówno przez władze, jak i przez ogół społeczeństwa głównie przez pryzmat Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. W pierwszym przypadku przeczy to konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju oraz regulacji ustawowej o swobodzie działalności gospodarczej.

Należy doprowadzić do zmiany pozycji leśnictwa prywatnego w Polsce. Główna społeczna wartość prywatnych lasów i prywatnej gospodarki leśnej polega na świadczeniu funkcji pozaprodukcyjnych lasu. Do takiej zmiany potrzebna jest uzupełniona definicja lasu w ustawie o lasach⁴, w której jako przeznaczenie gruntu pokrytego roślinnością leśną należy wskazać nie tylko „produkcję leśną”, ale również – pełnienie funkcji pozaprodukcyjnych.

Opracował:
Prof. dr hab. Kazimierz Rykowski

⁴ O potrzebie zmiany definicji lasu w ustawie o lasach mówi także rekomendacja 17 panelu „ROZWÓJ. Lasy i gospodarka leśna jako instrumenty ekonomicznego i społecznego rozwoju kraju”, w tym przypadku z uwagi na minimalną powierzchnię 0,1 ha pokrytą roślinnością leśną, postulując zwiększenie tej powierzchni do 0,5 ha z uwagi na deklarowane w ustawie ekosystemowe podejście do gospodarki leśnej. Na powierzchni 0,1 ha trudno mówić o tworzeniu się leśnego ekosystemu.

Aneksy

Sprawozdanie z organizacji i przebiegu panelu ORGANIZACJA

Zgodnie z planem prac w dniu 18 listopada 2014 r. odbył się szósty panel ekspertów „ORGANIZACJA. Wizja leśnictwa w Polsce. Wizja i misja organizacji gospodarczej PGL Lasy Państwowe”.

Prace obejmowały:

1. Przygotowano program panelu zawierający 21 eksperckich opracowań programowych przygotowanych przez 24 ekspertów.
2. W panelu ORGANIZACJA wzięło udział 85 uczestników z 28 instytucji.
3. Efektem obrad konferencji panelowej ORGANIZACJA jest 30 rekomendacji do dalszych prac nad Narodowym Programem Leśnym.

Nasi Eksperci



KRZYSZTOF ADAMOWICZ

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Leśny

Doktor habilitowany, absolwent Wydziału Leśnego Akademii Rolniczej w Poznaniu. Jako pracownik Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu uczestniczył w krajowych i zagranicznych wyjazdach szkoleniowych, mających na celu m.in. zapoznanie się z aktualnymi problemami leśnictwa w Polsce i na świecie.

Podstawowym przedmiotem jego badań jest rynek surowca drzewnego. Badania dotyczące analiz rynku drzewnego zaowocowały licznymi publikacjami, rozprawą doktorską oraz habilitacyjną z tego zakresu. Po ukończeniu studiów doktorskich na Akademii Rolniczej w Poznaniu otrzymał nagrodę rektora za wyróżniającą rozprawę doktorską. Zapoczątkowane w pracy doktorskiej badania, dotyczące marketingowych zagadnień związanych ze sprzedażą drewna i sytuacją na rynku drzewnym, były i są przez niego kontynuowane. Po uzyskaniu tytułu doktora poszerzył obszar badań o analizy procesów rynkowych w Polsce i na świecie.

W trakcie dotychczasowej pracy naukowej prowadził badania dotyczące zmian zachodzących na rynku drzewnym i ich wpływu na gospodarkę leśną, badając m.in. cenową, mieszaną i dochodową elastyczność surowca drzewnego, zmiany legislacyjne w zakresie handlu drewnem i ich wpływ na sytuację rynkową, przeciętne tempo zmian procesów związanych z handlem drewnem zachodzących w leśnictwie i drzewnictwie, wzajemne relacje i siłę oddziaływania analizowanych procesów, zmiany w międzynarodowym handlu drewnem, predykcję procesów gospodarki leśnej itd. Wyniki pracy naukowej niejednokrotnie przedstawiał na licznych konferencjach.



LESZEK BANACH

Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze



MARIUSZ BŁASIAK

Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa

Urodzony 27 maja 1963 roku w Tucholi. Studia leśne odbył na Uniwersytecie Przyrodniczym w Poznaniu (dawniej Akademia Rolnicza w Poznaniu). W 2003 r. ukończył studia podyplomowe na Uniwersytecie Przyrodniczym w Poznaniu z zakresu organizacji i zarządzania (praca dyplomowa dotyczyła przygotowania strategii rozwoju dla informatyki w Lasach Państwowych oraz zaprojektowania struktury organizacyjnej dla jej realizacji), a w 2005 r. studia podyplomowe w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie z zakresu zarządzania (praca dyplomowa dotyczyła zarządzania projektami informatycznymi oraz wdrożeniami w jednostkach Lasów Państwowych).

Od 1978 r. jest pracownikiem Lasów Państwowych. Pracował kolejno jako leśniczy, specjalista oraz inżynier nadzoru w Nadleśnictwie Kaliska (1987 do 2003), naczelnik Wydziału Informatyki DGLP (2003–2012) i inspektor LP (2013–2014). Od 2014 r. pracuje na stanowisku ds. strategii. Obecnie zajmuje się koordynowaniem wdrażania strategii PGLLP, opracowaniem zasad kaskadowania celów strategicznych i metod przełożenia strategii na działania operacyjne, nadzoruje opracowywanie programów strategicznych, zarządzanie portfelem projektów strategicznych LP, prowadzenie okresowych rozliczeń programów strategicznych, monitorowanie realizacji strategii, a także koordynacją działań w zakresie komunikowania strategii.

Zainteresowania pozazawodowe to sport (czynnie rolkarstwo) i muzyka (rock, hard rock i heavy metal).



MAŁGORZATA BŁYSKUN

Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie

Ukończyła studia na Wydziale Leśnym SGGW w 1987 roku. W latach 1987–1993 pracowała w Nadleśnictwie Mrągowo. Następnie przeniosła się do Nadleśnictwa Strzałowo, gdzie w latach 1996–2013 pełniła funkcję zastępcy nadleśniczego.

W marcu 2013 r. została nadleśniczym Nadleśnictwa Wipsowo, a 27 marca 2014 r. została dyrektorem Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Olsztynie. Jest jedyną kobietą (i drugą w historii) w gronie 17 dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.

Sama o sobie mówi, że „ma zieloną krew”: wychowała się bowiem w Puszczy Pińskiej, a leśnikami byli jej dziadek i ojciec. Leśnikiem jest także jej mąż Jarosław, którego poznała na studiach.



PRZEMYSŁAW ĆWIEK

Towarzystwo Przyjaciół Lasu, Warszawa

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ukończył aplikację sądową i złożył egzamin sędziowski, a następnie uzyskał wpis na listę radców prawnych prowadzoną przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Warszawie i od tego czasu prowadzi indywidualną kancelarię radcowską. Za-

trudniony w Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, która jest regionalną instytucją finansującą na Mazowszu. Członek Zarządu Głównego Towarzystwa Przyjaciół Lasu.



JANUSZ DAWIDZIUK

Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, Sękocin Stary

Dr inż., absolwent Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (dyplom na Wydziale Leśnym w 1979 r.). W 1984 r., również na SGGW, ukończył Stacjonarne Studia Doktoranckie.

Karierę zawodową w leśnictwie rozpoczął w 1979 r. od stanowiska stażysty i starszego taksatora w białostockim oddziale Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej.

W 1984 r. został nadleśniczym terenowym w Nadleśnictwie Supraśl na terenie Okręgowego Zarządu Lasów Państwowych w Białymstoku. W latach 1986–1987 był zastępcą nadleśniczego, a w latach 1987–1991 nadleśniczym Nadleśnictwa Browsk w Puszczy Białowieskiej.

W 1991 r. powołany został na stanowisko zastępcy dyrektora generalnego Lasów Państwowych, a w 1993 r. na stanowisko dyrektora generalnego, które zajmował przez kolejne cztery lata. W latach 1998–2001 pracował w Biurze Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, początkowo jako starszy inspektor, a następnie jako dyrektor oddziału w Warszawie. W 2001 r. ponownie objął stanowisko dyrektora generalnego Lasów Państwowych, które piastował do grudnia 2005 r. Po odwołaniu z funkcji dyrektora generalnego wrócił do pracy w BULiGL na stanowisko zastępcy dyrektora, a w kwietniu 2013 r., w drodze konkursu, objął stanowisko dyrektora BULiGL, na którym aktualnie pracuje.

Wykładał na wydziałach leśnych SGGW i Akademii Rolniczej w Poznaniu.

Jest aktywny społecznie w licznych instytucjach o charakterze doradczym. Był m.in. członkiem Państwowej Rady Ochrony Środowiska (1996–1999), Państwowej Rady Ochrony Przyrody (1996–1999), Rady Leśnictwa (1995–1998; 2002–2005), Rady Naukowej Instytutu Badawczego Leśnictwa (1996–1999; 2002–2007). Jest członkiem PTL, SITLiD, PZŁ, Ruchu Obrony Lasów Polskich, Towarzystwa Przyjaciół Lasu, Komitetu Nauk Leśnych PAN.

Jest autorem licznych publikacji w branżowej i naukowej prasie leśnej.

Zainteresowania: teoria zarządzania, ekonomia, zarządzanie lasu, historia.



JERZY FIJAS

Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Gdańsku

Absolwent Wydziału Leśnego Akademii Rolniczej w Poznaniu. Od 1983 pełnił różne funkcje w PGL Lasy Państwowe, obecnie jest zastępcą dyrektora ds. gospodarki leśnej w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku.

Jest członkiem rad naukowych Parku Narodowego Bory Tucholskie i Słowińskiego Parku Narodowego, zastępcą przewodniczącego Regionalnej Rady Ochrony Przyrody w Gdańsku, przewodniczącym rady programowej Forest Consulting Center.

Posiada bogate doświadczenie w działalności samorządowej: w latach 1998–2006 pełnił funkcje burmistrza Brus, w latach 2006–2010 był zastępcą dyrektora Departamentu Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego, jest członkiem zarządu Związku Miast Polskich i komitetów monitorujących wdrażanie unijnych programów szczebla krajowego. W ramach Międzynarodowego Kongresu „Smart Metropolia” organizował panel Smart Las – „Planowanie przestrzenne a lasy. Gdańsk 2013”.



MAREK GESZPRYCH

Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa

Doktor nauk prawnych, pracownik Departamentu Gospodarki Ziemią w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie, członek zarządu Polskiego Związku Zrzeszeń Leśnych. Pracuje także w kancelarii radcy prawnego oraz w Wyższej Szkole Informatyki Stosowanej w Warszawie oraz w Wyższej Szkole Kultury Fizycznej

i Turystyki im. H. Konopackiej w Pruszkowie.

Od wielu lat specjalizuje się w prawie leśnym, z zakresu którego napisał i obronił pracę doktorską na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.



ANDRZEJ GRZYWACZ

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Leśny, Warszawa

Ukończył Wydział Leśny SGGW w Warszawie w 1966 r. Na macierzystej uczelni uzyskał stopień doktora i doktora habilitowanego nauk leśnych, a w 1988 r. tytuł profesora. Był prodziekanem i dziekanem Wydziału Leśnego, w latach 1984–1990 prorektorem SGGW. W latach 1981–2012 był kierownikiem Zakładu Mikologii i Fitopatologii Leśnej. Pełnił funkcję głównego konserwatora przyrody – wiceministra ochrony środowiska.

Jest członkiem rzeczywistym PAN, w latach 2003–2010 był przewodniczącym Wydziału Nauk Rolniczych, Leśnych i Weterynaryjnych PAN. Pełnił liczne funkcje w instytucjach i organizacjach nauki, radach naukowych, komisjach, redakcjach czasopism. Od 1997 r. jest przewodniczącym Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Leśnego.

Jest autorem ponad 400 artykułów naukowych i popularnonaukowych oraz 17 publikacji książkowych. Był promotorem 13 rozpraw doktorskich, opiekunem 301 prac magisterskich i 94 inżynierskich. Uzyskał liczne krajowe i zagraniczne nagrody naukowe, wyróżnienia i odznaczenia, w tym Krzyż Komandorski Orderu Odrodzenia Polski. Jest doktorem honoris causa Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu i Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie.

**ADAM HABUDA**

Instytut Nauk Prawnych PAN, Zakład Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska, Wrocław

Dr, adiunkt w Zakładzie Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych PAN.

Główne kierunki zainteresowań: prawo ochrony środowiska, w tym prawo ochrony przyrody, prawo administracyjne.

Jest autorem ponad 60 opracowań o różnym charakterze, ostatnio wydał *Obszary Natura 2000 w prawie polskim* (wyd. Difin, Warszawa 2013).

**HUBERT IRENEUSZ IZDEBSKI**

Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji

Profesor doktor habilitowany nauk prawnych, historii idei i prawa, teoretyk administracji, specjalizujący się w opracowywaniu projektów ustaw i zagadnieniach samorządowych, radca prawny i adwokat.

W 1969 r. ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Warszawskim. Uzyskiwał stopnie doktora i doktora habilitowanego, a w 1988 otrzymał tytuł profesora nauk prawnych. Uzyskał uprawnienia radcy prawnego i adwokata.

Zawodowo związany z UW, gdzie doszedł do stanowiska profesora zwyczajnego i dyrektora Instytutu Nauk o Państwie i Prawie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Został także wykładowcą Collegium Civitas w Warszawie oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Był członkiem Rady Legislacyjnej. Został wiceprzewodniczącym, następnie sekretarzem Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów. W latach 2000–2009 pełnił funkcję przewodniczącego Fundacji Uniwersytetu Warszawskiego. Był również sekretarzem zarządu głównego Polskiego Towarzystwa Historycznego (1985–1988) i wiceprezesem Polskiego Towarzystwa Historycznego (1988–1991). Członek zwyczajny Towarzystwa Naukowego Warszawskiego.

Uczestniczył w pracach nad reformą administracji publicznej w latach 1991–1994, 1995–1997, 1998. Autor projektu drugiej ustawy samorządowej dla miasta stołecznego Warszawy. Współtworzył projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Autor i współautor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, historii myśli politycznej i prawnej, historii ustroju i prawa, prawa cywilnego, konstytucyjnego oraz teorii i filozofii prawa.

**ANDRZEJ (JANUSZ) KORBEL**

Towarzystwo Ochrony Krajobrazu w Hajnówce

Dr inż. (1946), dziennikarz i działacz ekologiczny, współtwórca Pracowni na rzecz Wszystkich Istot i miesięcznika „Dzikie Życie”; autor wielu publikacji na temat krajobrazu i przyrody, stale współpracujący z „Dzikim Życiem”, miesięcznikiem społeczno-kulturalnym „Czasopis” i literacką „Latarnią Morską”, a także autor bloga

puszczańskiego (<http://puszcza-bialowieska.blogspot.com/>). Jest prezesem Towarzystwa Ochrony Krajobrazu, wykładowcą kulturoznawstwa na Zamiejscowym Wydziale Leśnym Politechniki Białostockiej w Hajnówce i członkiem prezydium rady naukowej Białowieskiego Parku Narodowego. Mieszka w Białowieży.



ROBERT KRAWCZYK

Nadleśnictwo Wielbark

Absolwent Wydziału Leśnego SGGW w Warszawie oraz studiów doktoranckich przy Instytucie Badawczym Leśnictwa w Sękocinie Starym. Od 1995 roku pracuje w Nadleśnictwie Wielbark, a od 2012 roku pełni w nim funkcję zastępcy nadleśniczego.

Ma na koncie kilka publikacji z zakresu leśnictwa.



KAMILA MARCHEWKA-BARTKOWIAK

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Teorii Pieniądza i Polityki Pieniężnej

Doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu oraz specjalista ds. finansów publicznych w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, kierownik studiów podyplomowych UEP „Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza” oraz „Finanse i rachunkowość budżetowa”.

Autorka książek z zakresu zarządzania długiem publicznym, artykułów dotyczących problematyki finansów publicznych i finansów Unii Europejskiej, opracowań i opinii eksperckich dla Sejmu i Senatu RP.



PIOTR PASCHALIS-JAKUBOWICZ

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Leśny, Warszawa

Profesor doktor habilitowany, kierownik Katedry Użytkowania Lasu na Wydziale Leśnym SGGW.

Prowadzi badania nad teoretycznymi podstawami oceny funkcji użytkowych lasu, specjalizując się w zagadnieniach dotyczących miejsca i roli użytkowania zasobów leśnych na tle globalnych, regionalnych i lokalnych zmian środowiskowych. Opracował i opublikował

teorie, które weszły do światowej literatury przedmiotu, dotyczące degradacji lasów północnej Afryki, zasad użytkowania lasu oraz metodyki badań zasobów leśnych opartej na sieciowym modelu zmienności. Opublikował 331 prac naukowych, w tym: 235 oryginalnych artykułów naukowych i 4 książki. Prowadzi wykłady i seminaria na studiach leśnych w Polsce oraz na uniwersytetach w USA, Finlandii, Holandii, Danii, Niemczech i Anglii.

Był wiceprezydentem Światowego Kongresu Leśnego UN FAO w 1997 roku, przewodniczącym Komitetu Nauk Leśnych PAN w latach 1999–2007, członkiem Rady Głównej IUFRO w latach 2005–2014, szefem delegacji polskiej na COP 12, członkiem zespołów negocjacyjnych w UNFCCC w latach 2004–2014. Jest członkiem Advisory Bo-

ard to the Climate Technology Centre and Network (CTCN) United Nations Environment Programme od roku 2012, członkiem Towarzystwa Naukowego Warszawskiego i Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, redaktorem działowym czasopism „Sylvan” i „International Forest”.



WŁADYSŁAW PĘDZIWIATR

Polski Związek Zrzeszeń Leśnych, Sękocin Stary

Absolwent Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Słupsku, kierunku geografia, i Uniwersytetu Szczecińskiego – studia doktoranckie ekonomiczne. Kanclerz Wyższej Hanzeatyckiej Szkoły Zarządzania w latach 2000–2013. Prezes Aeroklubu Słupskiego, Polskiego Związku Zrzeszeń Leśnych. Autor kilku artykułów naukowych. Inicjator wielu przedsięwzięć na rzecz rozwoju subregionu słupskiego.

Zainteresowania: polityka klimatyczna, lotnictwo, muzyka, dobra książka.



LECH PŁOTKOWSKI

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Leśny, Warszawa

Doktor habilitowany nauk leśnych w zakresie leśnictwa – zarządzania gospodarstwem leśnym, emerytowany profesor Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Był kierownikiem Katedry Ekonomiki Leśnictwa SGGW, w latach 2002–2005 pełnił funkcję prodziekana Wydziału Leśnego. W latach 1998–2002 oraz 2005–2006 był zastępcą prezesa Narodowego Funduszu Ochrony

Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Jego zainteresowania naukowe obejmują ekonomikę leśnictwa oraz politykę leśną, koncentrując się wokół takich obszarów badawczych, jak ekonomiczne podstawy intensyfikacji produkcji leśnej oraz analiza kosztów i korzyści w gospodarstwie leśnym; wpływ środowiska przyrodniczego i otoczenia gospodarczego na efektywność gospodarki leśnej; ekonomiczno-socjalne aspekty modelu wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego; metodyczne podstawy wyceny wartości dóbr, świadczeń i użyteczności gospodarstwa leśnego łącznie z wyceną korzyści nierynkowych; polityka leśna i rola leśnictwa w rozwoju obszarów wiejskich.

Prowadził wykłady z ekonomiki leśnictwa i polityki leśnej oraz zarządzania przyrodą i środowiskiem na wielu specjalnościach i rodzajach studiów w SGGW, a także na innych uczelniach w kraju i za granicą. Dotychczas pod jego kierunkiem wykonano ponad 130 prac dyplomowych. Był promotorem dwóch pozytywnie zakończonych przewodów doktorskich. Obecnie jest promotorem w czterech przewodach doktorskich. Był recenzentem w wielu zakończonych przewodach doktorskich oraz autorem recenzji dwóch rozpraw habilitacyjnych.

Jest autorem ponad 120 publikacji naukowych z zakresu ekonomiki leśnictwa oraz polityki leśnej, a także ekspertyz dla Ministerstwa Środowiska, Sejmu i Senatu oraz Lasów Państwowych.

Jest honorowym profesorem Kazachskiego Narodowego Uniwersytetu Agronomicznego w Ałmaty.

**WOJCIECH RADECKI**

Instytut Nauk Prawnych PAN, Zakład Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska, Wrocław

Prof. zw. dr hab., kierownik Zakładu Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych PAN.

Główne kierunki zainteresowań: prawo ochrony przyrody, w tym prawo leśne, łowieckie i rybackie.

Jest autorem ponad 150 książek i dwóch tysięcy artykułów o charakterze naukowym i popularyzatorskim.

**BARTOSZ RAKOCZY**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Ochrony Środowiska, Toruń

Prof. dr hab., kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska UMK w Toruniu, profesor Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, radca prawny, współnik kancelarii radców prawnych, radca prawny Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie, autor wielu publikacji z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa cywilnego, prawa kanonicznego i konstytucyjnego.

**WALDEMAR PAWEŁ SIERADZKI**

Nadleśnictwo Krynki

Absolwent Wydziału Leśnego SGGW. Przez ponad 23 lata był nadleśniczym trzech nadleśnictw. Był dyrektorem Okręgowego Zarządu (później Regionalnej Dyrekcji) Lasów Państwowych w Łodzi. Przez trzy lata był zastępcą dyrektora generalnego Lasów Państwowych ds. ekonomicznych. Obecnie kieruje zintegrowanym programem „Puszcza Białowieska – Leśne Dziedzictwo Europy”.

Jest laureatem nagrody Loreta. Wraz z pracownikami Nadleśnictwa Krynki zdobył większość liczących się nagród i wyróżnień w kraju (były też zagraniczne) z obszarów: ochrony środowiska, ochrony przyrody, edukacji i turystyki leśnej. Szczególnie ceni sobie nagrodę Green Apple Awards 2016 Gold Winner Hero – brytyjskiej organizacji pozarządowej The Green Organization za opracowanie i wdrożenie zintegrowanego systemu ochrony, kształtowania i udostępniania środowiska.

Twórca znanego nie tylko w kraju *Silvarium* w Nadleśnictwie Krynki. Miłośnik filozofii i mitologii Słowian. Bardzo lubi ludzi.



WŁADYSŁAW STRYKOWSKI

Instytut Technologii Drewna, Poznań

Wieloletni dyrektor Instytutu Technologii Drewna w Poznaniu i koordynator polskiej Platformy Technologicznej Sektora Leśno-Drzewnego.

Odbył staże naukowe w kilku ośrodkach zagranicznych, m.in. w Ameryce (University of Minnesota) i zachodniej Europie (Hamburg, Fryburg, Genewa), z którymi w dalszym ciągu współpracuje.

Obszar jego zainteresowań badawczych obejmuje politykę surowcową, współpracę leśnictwa i przemysłów opartych na drewnie, rozwój sektora leśno-drzewnego w Polsce i państwach UE. Współpracuje także z krajowymi i zagranicznymi organizacjami samorządu branżowego sektora drzewnego.

Jest autorem wielu projektów badawczych, publikacji krajowych i zagranicznych. Jedną z tez, którą upowszechnia, jest potrzeba „dowartościowania” w Polsce drewna jako surowca strategicznego, nie tylko poprzez wzrost cen, ale głównie w wyniku stosowania go w szerokim zakresie w gospodarce.



KONRAD TOMASZEWSKI

Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy Lasów Państwowych w Be-doniu

Dr nauk leśnych, absolwent Wydziału Leśnego Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, menadżer, pracownik naukowy, były dyrektor generalny Lasów Państwowych oraz główny analityk organizacji gospodarczej LP.

W latach 1972–1984 był pracownikiem Instytutu Badawczego Leśnictwa, gdzie w 1979 r., na podstawie pracy na temat produktywności drzewostanów na terenach zmeliorowanych, uzyskał stopień doktora nauk leśnych. Należał do grona organizatorów leśnej „Solidarności”. Po 1984 roku podjął pracę w Pracowni Konserwacji Zabytków, uzyskując w tym czasie kilka patentów, a następnie, w latach 1994–1997, pracował w Najwyższej Izbie Kontroli.



ADAM WAJRAK

Urodzony w 1972 r. Dziennikarz związany z „Gazetą Wyborczą” niemal od początku jej istnienia. Zajmuje się tematyką przyrodniczą, w tym leśnictwem. Od 1997 roku mieszka w Teremiskach, wiosce położonej w Puszczy Białowieskiej, skąd pochodzą jego liczne korespondencje przyrodnicze.

W 2006 roku zainicjował zbieranie podpisów pod petycją w sprawie obrony Doliny Rospudy. Za cykl artykułów na ten temat otrzymał w 2007 roku nagrodę im. Andrzeja Woyciechowskiego za najlepszy materiał dziennikarski, który wpłynął istotnie na życie Polaków. Jest również laureatem nagrody Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich za tekst specjalistyczny (1998), otrzymał ponadto wyróżnienie Bohatera Europy (2005), przyznawane co roku przez amerykański tygodnik „Time” za obronę środowiska naturalnego.

Autor kilku książek o tematyce przyrodniczej. Prowadził w TVP2 program „Wajrak na tropie”. Poza podglądaniem zwierząt w Polsce, szczególnie w Puszczy, uwielbia wyprawy polarne.



STANISŁAW ZAJĄCZKOWSKI

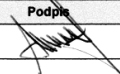
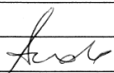
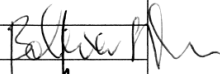
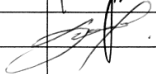
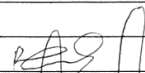
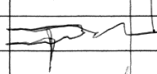
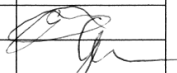
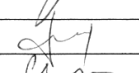
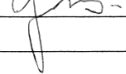
Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, Sękocin Stary

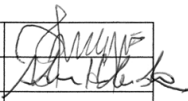
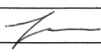
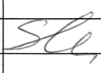
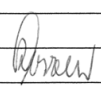
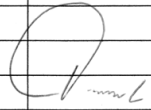
Studia leśne na SGGW w Warszawie ukończył w 1968 r. W latach 1968–1974 pracował w BULiGL, oddział w Krakowie. W okresie 1974–1977 odbył stacjonarne studia doktoranckie na Wydziale Leśnym SGGW. Pracę doktorską z zakresu produktywności lasu obronił w 1978 r. Od marca 1978 r. pracuje w zarządzie BULiGL w Warszawie (od 2009 r. w Sękocinie Starym). W 1996 r. został zastępcą dyrektora BULiGL i pełni tę funkcję do chwili obecnej. Autor licznych artykułów w prasie fachowej (*Sylwan*, *Las Polski*) nt. urządzania lasu, dotyczących w szczególności inwentaryzacji zasobów leśnych oraz regulacji użytkowania rębного i przedrębного, przebudowy, a także ochrony przyrody w lasach.

Brał udział w pracach nad instrukcją urządzania lasu na kolejne 10-letnie cykle urządzania lasu (1994, 2003, 2012). Współautor instrukcji wykonywania wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasów oraz wdrażanej obecnie koncepcji banku danych o lasach.

Autor licznych recenzji oraz referatów i prezentacji na konferencje naukowo-techniczne i seminaria z zakresu leśnictwa. Od 2003 r. jest przewodniczącym komisji urządzania lasu przy Zarządzie Głównym Polskiego Towarzystwa Leśnego.

Lista uczestników

LISTA UCZESTNIKÓW NA PANELU EKSPERTÓW: ORGANIZACJA			
Wizja leśnictwa w Polsce			
Sękocin Stary, 18 listopad 2014 r.			
Lp.	Nazwisko i imię	Instytucja	Podpis
1	Adamowicz Krzysztof	Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	
2	Anderwald Dariusz	LZD Rogów	
3	Angielczyk Zenon	RDLP Białystok	
4	Ankudo-Jankowska Anna	Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	
5	Atłowska Aleksandra	RDOŚ w Warszawie	
6	Bakier Sławomir	Politechnika Białostocka WL Hajnówka	
7	Błyskun Małgorzata	RDLP Olsztyn	
8	Banach Leszek	RDLP Zielona Góra	
9	Bartoszewicz-Burczy Hanna	Instytut Energetyki	
10	Bąk Wojciech	Nadleśnictwo Przedborów	
11	Błasiak Jolanta	DGLP	
12	Buchholz Lech	Świątokrzyski Park Narodowy	
13	Cyglicki Robert	Greenpeace Polska	
14	Czemko Bogdan	Polska Izba Gospodarcza Przemysłu Drzewnego	
15	Ćwiek Przemysław	Towarzystwo Przyjaciół Lasu	
16	Danielewicz Władysław	Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	
17	Dawidziuk Janusz	BULIGL	
18	Dobrzyńska Nina	Dep. Leśnictwa i Ochrony Przyrody Min. Środowiska	
19	Falkowski Janusz	LZD Rogów	
20	Fijas Jerzy	RDLP Gdańsk	
21	Gabińska Magdalena	Urząd Statystyczny w Białymstoku	
22	Galczewska Honorata	RDLP Toruń	
23	Geszprych Marek	Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie	
24	Giura Jakub	Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	
25	Głowacz Michał	RDLP Kraków	
26	Golczewska Honorata	RDLP Toruń	
27	Gołębiowski Marcin	CKPŚ	
28	Górski-Kłodziński Mariusz	RDLP Olsztyn	
29	Gruchała Arkadiusz	SGGW Warszawa	
30	Grzybowska Ludmiła	GUS	
31	Grzybowski Konrad	RDLP Warszawa	

32	Grzywacz Andrzej	SGGW Warszawa	
33	Habuda Adam	Instytut Nauk Prawnych PAN	
34	Hausner Jerzy	Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	
35	Hilszczański Jacek	IBL	
36	Holeksa Jan	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	
37	Izdebski Hubert	Uniwersytet Warszawski	
38	Janas Grzegorz	RDLP Katowice	
39	Jaszczyk Leszek	RDLP Radom	
40	Jenoch Piotr	ZG PZŁ	
41	Jurzyk-Nardłów Sylwia	RDOŚ w Szczecinie	
42	Kalinowska Anna	Uniwersytet Warszawski	
43	Kapuściński Ryszard	Liga Ochrony Przyrody	
44	Kassenberg Andrzej	Instytut na rzecz Ekorozwoju	
45	Kawalko Agata	Urząd Statystyczny w Białymstoku	
46	Kaźmierczak Roman	SPL w Gołuchowie	
47	Kielsznia Michał	GDOŚ	
48	Kmiecik Marek	RDLP Wrocław	
49	Kmiecik Sławomir	RDLP Piła	
50	Kocel Janusz	IBL	
51	Konczal Agata		
52	Kononowicz Łukasz	Stratex	
53	Korbel Janusz	Towarzystwo Ochrony Krajobrazu w Hajnówce	
54	Kowalkowski Alojzy	IBL	
55	Kozioł Czesław	Leśny Bank Genów Kostrzyca	
56	Kozubaj Agata	Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	
57	Kozyra Adam	OKL Gołuchów	
58	Krawczyk Robert	Nadleśnictwo Wielbark	
59	Krawczyk Tomasz	RDLP Radom	
60	Król Alfred	Zespół Ochrony Lasu w Krakowie	
61	Kusiak Władysław	Przegląd Leśniczy	
62	Lis Wojciech	Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	
63	Lutyk Piotr	RDLP Warszawa	
64	Łazowy Stanisław	RDLP Gdańsk	
65	Majchrzak Grzegorz	! Sławno	
66	Majewski Sławomir	RDLP Piła	
67	Marchewka-Bartkowiak Kamila	Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu	

68	Marchlewski Wojciech	Niezależny konsultant	
69	Markiewicz Tomasz	Nadleśnictwo Pniewy	
70	Mazur Wojciech	RDLP Wrocław	
71	Mederski Piotr	FSC Polska	
72	Morawski Grzegorz	RDLP Olsztyn	<i>gllub</i>
73	Mroziński Paweł	RDLP Wrocław	
74	Nowacka Wiesława	SGGW Warszawa	
75	Ojrzyński Wiktor Ks.	Dzikie Duszpasterzy Leśników	
76	Okarma Henryk	IOŚ w Krakowie	
77	Olaczek Romuald	Uniwersytet Łódzki	
78	Otawski Piotr	Ministerstwo Środowiska	
79	Pac Tomasz	GUS	<i>VRCC</i>
80	Pacholczyk Katarzyna	Nadleśnictwo Konstantynowo	
81	Paschalis-Jakubowicz Piotr	SGGW Warszawa	<i>Heh</i>
82	Pawelec Marcin	RDLP Kraków	
83	Pawlaczyk Paweł	Klub Przyrodników	
84	Pędziol Adam	NIK	<i>Ady</i>
85	Pędziwiatr Władysław	Polski Związek Zrzeszeń Leśnych	<i>gus</i>
86	Płotkowski Lech	SGGW Warszawa	
87	Popczyk Bartłomiej	ZG PZŁ	
88	Poznański Ryszard	Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie	
89	Rackowska Joanna	GUS	<i>Jan</i>
90	Rakoczy Bartosz	Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	
91	Ramström Maja	Swedish Forestry Agency/SKOGSSTYRELSEN	<i>Ramström</i>
92	Radecki Wojciech	Instytut Nauk Prawnych PAN	<i>Radecki</i>
93	Ratajczak Ewa	Instytut Technologii Drewna w Poznaniu	
94	Referowska-Chodak Ewa	WL SGGW Warszawa	
95	Remuszko Karolina	Nadleśnictwo Wielbark	
96	Roman Romuald	SPL w Gołuchowie	
97	Romańska Sylwia	Urząd Statystyczny w Białymstoku	
98	Rosiński Dariusz	BULIGL	
99	Roźmiarek Benedykt	OKL Gołuchów	<i>Roźmiarek</i>
100	Samborski Andrzej	Stowarzyszenie Papierników Polskich	<i>Samborski</i>
101	Siarkiewicz-Hoszowska Arleta	GDOŚ	<i>Siarkiewicz</i>
102	Siembida Arkadiusz	Lasy Miejskie Warszawy	<i>Siembida</i>
103	Sieradzki Waldemar	Nadleśnictwo Krynki	

104	Sierota Zbigniew	IBL	
105	Skąpski Roman	Biebrzański Park Narodowy	
106	Słowiński Krzysztof	ZPK Pojezierza Iławskiego	
107	Smoluk Sebastian	RDLP Olsztyn	
108	Smyk Regina	RDLP Szczecin	
109	Sobiech Ewa	Urząd Statystyczny w Białymstoku	
110	Sokołowski Aleksander	IBL	
111	Sokołowski Michał	Pieniński Park Narodowy	
112	Sroczyński Piotr	ESG Polska DLUGL Białymstok	ESG
113	Staniszewski Paweł	SGGW Warszawa	
114	Stanula Zygmunt	Stelmet sp. z o.o. SP. J.	Stelmet
115	Starosta-Grała Monika	Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	
116	Strykowski Władysław	Instytut Technologii Drewna	ITD
117	Symonides Ewa Luiza	Instytut Botaniki Uniwersytetu Warszawskiego	
118	Szabla Kazimierz	RDLP Katowice	
119	Szasin Bronisław	Związek Leśników Polskich	
120	Szlachetka Robert	RDLP Wrocław	
121	Szramka Hubert	Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	Hubert
122	Tomaszewska Elżbieta	Urząd Statystyczny w Białymstoku	
123	Tomaszewski Konrad	Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy LP w Bedoniu	
124	Tomek Andrzej	WL Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie	
125	Trzaskowski Sławomir	CILP	
126	Turczyk Mariusz	CILP	Uwz
127	Turski Janusz	Stowarzyszenie Papierników Polskich	
128	Tyburski Łukasz	Kampinoski Park Narodowy	Tyburski
129	Wajrak Adam	Dziennikarz	
130	Walbarczyk Marcin	RDOŚ w Warszawie	
131	Witkowska Anna Maria	Urząd Statystyczny w Białymstoku	
132	Witkowski Janusz	RDLP Łódź	
133	Woźniak Katarzyna	Słowiński Park Narodowy	
134	Wysocka-Fijorek Emilia	BULIGL	
135	Wyszowska Dorota	Urząd Statystyczny w Białymstoku	
136	Zagórska Katarzyna	GUS	
137	Zajączkowski Stanisław	BULIGL	Fijorek
138	Zajączkowski Kazimierz	IBL	
139	Zaleski Janusz	DGLP	

176	Dominicki Adam	P22L	Dominicki
177	Hennig Paweł	R.O.L.P	Hennig
178	Hennig Rafał	IBL	Hennig
179	Hennig Rafał	IBL	Hennig
180	Hennig Rafał	LPL GDAŃSK	Hennig
181	27. GWAŁDOWSKI	UP GORNAN	Gwałdowski
182	K. Jędrzej	222L IBL	Jędrzej
183	H. Hennig	ZHLGDL IBL	Hennig
184			
185			
186			
187			
188			
189			
190			
191			
192			
193			
194			
195			
196			
197			
198			
199			
200			
201			
202			
203			
204			
205			
206			
207			
208			
209			
210			
211			

