

Dr inż. Konrad Julian Tomaszewski

**PAŃSTWOWE GOSPODARSTWO LEŚNE
„LASY PAŃSTWOWE”-
STATUS
oraz
FORMA ORGANIZACYJNO – PRAWNA**
(wydanie IV – poprawione i uzupełnione)

Tezy wywiedzione w opracowaniu

1. Funkcjonujące od 1 stycznia 1992 r. Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, utworzone na mocy ustawy z dnia 28 września 1991 o lasach¹ - jest podmiotem gospodarki narodowej, który - z zastrzeżeniem działań, obejmujących ochronę gruntów leśnych oraz sprzedaż lasów i gruntów, działalność swoją prowadzi: (1) na własną odpowiedzialność, (2) na własne ryzyko gospodarcze, w tym ekonomiczne, (3) na własny rachunek, na zasadzie samofinansowania i bez wsparcia budżetu państwa, (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.
2. Tytułem prawnym władania przez Lasy Państwowe dobrami majątkowymi Skarbu Państwa jest nieodpłatny zarząd, określony w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach² (zwanej dalej ustawą o lasach) ; w odniesieniu do nieruchomości w posiadaniu LP – tytuł ten nie jest trwałym zarządem, o którym mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³.
3. Lasy, będące w zarządzie Lasów Państwowych , choć z formalnego punktu widzenia są własnością Skarbu Państwa, to z punktu widzenia roli i znaczenia w gospodarce zasługują na traktowanie jakby były przedmiotem wspólności majątkowej społeczeństwa.
4. W rozumieniu Kodeksu cywilnego Lasy Państwowe stanowią, legitymowaną zdolnością prawną (nadaną temu podmiotowi z mocy przepisów ustawy o lasach), jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną; do Lasów Państwowych ma zastosowanie art. 33¹ Kodeksu cywilnego; w rozumieniu regulacji Unii Europejskiej Lasy Państwowe pod względem funkcjonalnym stanowią osobę prawną.
5. Środki pieniężne we władaniu Lasów Państwowych stanowią co do zasady własność tego podmiotu.

¹ tekst pierwotny: Dz. U. 1991 r., Nr 101, poz. 444

² t. j. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, z 2011 r. Nr 34, poz. 170, Nr 106, poz. 622, Nr 224, poz. 1337, z 2013 r. poz. 628, 1247, z 2014 , poz.222.

³ tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307, Nr 200, poz. 1323, z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 106, poz. 622, Nr 115, poz. 673, Nr 129, poz. 732, Nr 130, poz. 762, Nr 135, poz. 789, Nr 163, poz. 981, Nr 187, poz. 1110, Nr 224, poz. 1337, z 2012 r. poz. 908, poz. 951, 1256, 1429, 1529, z 2013 r. poz. 829, 1238, z 2014 r. poz. 40.

6. Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” (prowadząc działalność wytwórczą w zakresie: (a) gospodarki leśnej, (b) świadczenia usług w zakresie wspomaganie i wyręczenia administracji publicznej w sferze dominium, (c) zarobkowej działalności dodatkowej w zakresie lub na rzecz gospodarki leśnej, jak również w zakresie (d) szeroko rozumianej działalności rozwojowej) - w ramach gospodarki leśnej jest obowiązane do realizacji na warunkach nieodpłatnych tzw. pozaprodukcyjnych funkcji lasu; oznacza to, że do podstawowych obowiązków Lasów Państwowych należy w szczególności ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego: leśnego i środowisk funkcjonalnie powiązanych ze środowiskiem leśnym, a także udostępniania lasów społeczeństwu w celach rekreacji, rehabilitacji oraz zbiorów płodów runa leśnego (przy czym jest to dokonywane w ramach gospodarki leśnej jako działalności gospodarczej).
7. Niektóre (kierownicze) organy wewnętrzne oraz na niektórych stanowiskach pracy w Lasach Państwowych jest prowadzona w konkretnych sprawach imieniem państwa lub samorządu (z mocy prawa, w tym: wydanych decyzji administracyjnych lub na podstawie porozumień administracyjnych) działalność w zakresie sprawowania władzy publicznej w sferze imperium; organy te oraz stanowiska pracy, na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowią (w większości przypadków) „inne podmioty, jeżeli z mocy prawa lub na podstawie porozumień są powołane do załatwiania spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych” (chyba że organy te są uprawnione do stanowienia indywidualnie – konkretnych aktów władczych niewyczerpujących znamion decyzji administracyjnych albo we wspomaganie organów władzy publicznej stanowią akty oddziaływania niewładczego, będące w szczególności wnioskami czy opiniami, inspirującymi lub mającymi zainicjować działanie organów władzy publicznej w sferze imperium).
8. Działalność w Lasach Państwowych, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, jest działalnością drugorzędną; przeważającą (główną, podstawową) działalnością, prowadzoną przez Lasy Państwowe, jest działalność w zakresie gospodarki leśnej, której integralną częścią jest ww. realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu.
9. z zastrzeżeniem przypadków działania w sferze imperium państwa – działalność Lasów Państwowych jest działalnością zarobkową; jest działalnością gospodarczą podlegającą ocenie oddziaływania na środowisko.
10. Lasy Państwowe podlegają wszechstronnemu nadzorowi oraz kontroli.
11. W aktach prawa powszechnego Lasy Państwowe ani żadne organy i stanowiska pracy w Lasach Państwowych nie zostały określone jako centralne lub terenowe organy państwowe; Lasy Państwowe oraz wewnętrzne organy lub stanowiska pracy w Lasach Państwowych nie stanowią zatem w świetle aktów prawa powszechnego organów państwowych; Lasy Państwowe nie stanowią części składowej administracji publicznej, w szczególności nie stanowią części składowej administracji rządowej; Lasy Państwowe nie stanowią części składowej sektora finansów publicznych
12. Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jest przedsiębiorcą działającym z mocy prawa (w rozumieniu statystyki publicznej) jako obligatoryjna Grupa Przedsiębiorstw.
13. Lasy Państwowe jako podmiot gospodarki narodowej należą do części publicznej zgrupowania jednostek instytucjonalnych, zwanych w statystyce publicznej przedsiębiorstwami.
14. nie ma rozsądnej alternatywy dla obecnego statusu oraz współczesnej formy organizacyjno – prawnej 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 – lasy państwowe powinny zajmować około 30 – 32 % powierzchni Polski.

Część A

Atrybuty, składające się na charakterystykę statusu i formy organizacyjno – prawną podmiotu praw i obowiązków

W piśmiennictwie oraz w wypowiedziach publicznych pojęcie statusu i formy organizacyjno – prawna podmiotu (podmiotu praw i obowiązków) jest powszechnie używane, lecz nie oznacza to jednomyślności co do znaczenia tego pojęcia.

W niniejszym opracowaniu przyjęto, że określenie w sposób możliwie pełny i szczegółowy (pełne i szczegółowe scharakteryzowanie) statusu i formy organizacyjno – prawnej krajowego podmiotu (krajowego podmiotu praw i obowiązków) wymaga udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) jaka jest nazwa wspólna, określona w przepisach prawa powszechnego w odniesieniu do grupy podmiotów, w skład której wchodzi dany podmiot praw i obowiązków?,
- 2) jaka jest oznaczenie indywidualno – konkretne (jaka jest firma) danego podmiotu praw i obowiązków?,
- 3) w jakiej procedurze prawnej został wykreowany lub może być tworzony dany podmiot praw i obowiązków?,
- 4) jakie warunki prawne, w tym rejestrowe, powinny być spełnione, aby dany podmiot mógł działać, w tym mógł prowadzić działalność wytwórczą z zachowaniem kryterium legalności?,
- 5) jaki jest katalog aktów prawnych, wiążących dany podmiot praw i obowiązków w działaniu ?,
- 6) czy dany podmiot praw i obowiązków jest:
 - a) organem publicznym
 - państwowym,
 - samorządowym,
 - b) podmiotem niebędącym organem publicznym?
- 7) czy dany podmiot, jeżeli nie jest organem publicznym, jest:
 - a) osobą fizyczną,
 - b) jednostką organizacyjną ?
- 8) czy dany podmiot niebędący organem publicznym , jeżeli nie jest osobą fizyczną, jest:
 - a) osobą prawną w rozumieniu Kodeksu cywilnego ,
 - b) jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (niebędącą osobą prawną), lecz mającą zdolność prawną,
 - c) jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej oraz niemającą zdolności prawnej ?,
- 9) czy, w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej, dany podmiot:
 - a) jest podmiotem gospodarki narodowej,
 - b) nie jest podmiotem gospodarki narodowej?,
- 10) czy, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, dany podmiot praw i obowiązków:
 - a) należy do sektora finansów publicznych,
 - b) nie należy do sektora finansów publicznych?,
- 11) czy dany podmiot praw i obowiązków, jako obiekt statystyki publicznej, może być (jako jednostka instytucjonalna) zaliczony do odpowiedniego sektora instytucjonalnego:
 - a) wprost,
 - b) pod warunkiem łącznego rozpatrywania z innym podmiotem praw i obowiązków (innymi podmiotami praw i obowiązków)?,
- 12) czy dany krajowy podmiot praw i obowiązków, jako obiekt statystyki publicznej, należy (z zastrzeżeniem pkt.11) do:
 - a) sektora przedsiębiorstw,
 - b) sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych,
 - c) sektora instytucji rządowych i samorządowych,
 - d) sektora gospodarstw domowych,
 - e) sektora instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych?,
- 13) czy dany krajowy podmiot praw i obowiązków, należąc, z zastrzeżeniem pkt11., jako obiekt statystyki publicznej do sektora przedsiębiorstw:
 - a) stanowi Grupę Przedsiębiorstw,
 - b) nie stanowi Grupy Przedsiębiorstw?

- 14) jaka jest misja oraz obszar uprawnionej działalności, prowadzonej przez dany podmiot praw i obowiązków – z uwzględnieniem jego działalności przeważającej (podstawowej, głównej) oraz działalności drugorzędnych ?,
- 15) jakie jednostki statystyczne, zwane jednostkami jednorodnej działalności (w tym o charakterze lokalnym) oraz jednostkami jednorodnej produkcji (w tym o charakterze lokalnym) należy wyodrębnić w ramach danego podmiotu praw i obowiązków?,
- 16) czy dany podmiot praw i obowiązków z prawnego punktu widzenia jest przedsiębiorcą?
- 17) jaki szczegółowy zakres uprawnień niemajątkowych jest lub może być przypisany do danego podmiotu praw i obowiązków ?,
- 18) jaki szczegółowy zakres uprawnień w zakresie władztwa publicznego jest lub może być przypisany do:
 - a) danego podmiotu praw i obowiązków oraz do
 - b) poszczególnych jego organów wewnętrznych (lub do poszczególnych stanowisk pracy tego podmiotu)?,
- 19) który z podziałów terytorialnych kraju jest wiążący dla danej jednostki organizacyjnej (administracyjny, czy administracyjny w powiązaniu z podziałem specjalnym)?,
- 20) czy dany podmiot praw i obowiązków stanowi:
 - a) jednostkę statystyczną ogólnokrajową,
 - b) jednostkę statystyczną regionalną,
 - c) jednostkę statystyczną lokalną ?
- 21) jakie jest rozproszenie działalności danego podmiotu z geograficznego punktu widzenia, w tym rozproszenie oceniane na podstawie liczby, usytuowania oraz znaczenia jednostek lokalnych?
- 22) jaka jest lub może być struktura organizacyjna danego podmiotu praw i obowiązków?,
- 23) jaki jest ogólny podział obowiązków (zadań) i uprawnień wewnątrz danego podmiotu praw i obowiązków?,
- 24) jaki jest system finansowania działalności, prowadzonej przez daną jednostkę organizacyjną ?,
- 25) jaka jest charakterystyka podmiotu z punktu widzenia innych systemów funkcjonalnych (innych niż: system podziału jednostki na części funkcjonalne /struktura organizacyjna/, system podziału obowiązków oraz uprawnień oraz system finansowy) ?,
- 26) jakie mienie (podmiotowe prawa majątkowe rozpatrywane łącznie z dobrami prawnymi o charakterze majątkowych, do których prawa te są przywiązane) znajduje się lub może znajdować się we władaniu danego podmiotu praw i obowiązków ?,
- 27) jaki jest tytuł prawny (jakie są tytuły prawne) władania mieniem, o którym mowa w ppkt. 26)?,
- 28) czyją własnością jest zorganizowany (rozpatrywany jako zintegrowana całość) zbiór dóbr prawnych o charakterze materialnym i niematerialnym, służący do prowadzenia przez dany podmiot uprawnionej działalności (lub czyją własnością jest wyodrębniona zorganizowana część tego zespołu):
 - a) publiczną:
 - państwową,
 - samorządową,
 - państwowo – samorządową,
 - b) prywatną,
 - c) mieszaną: publiczno – prywatną?,
- 29) które z jednostek instytucjonalnych sprawują nad danym podmiotem praw i obowiązków:
 - a) nadzór publiczny,
 - b) kontrolę publiczną,
 - c) oddziaływanie kontrolne i inspekcyjne?.
- 30) jakie uprawnienia względem danego podmiotu praw i obowiązków przypadają jednostkom instytucjonalnym, o których mowa w ppkt. 29)?.

Niniejsze opracowanie zawiera – w odniesieniu do Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” – wyczerpujące odpowiedzi na wysłowione powyżej pytania.

Część B

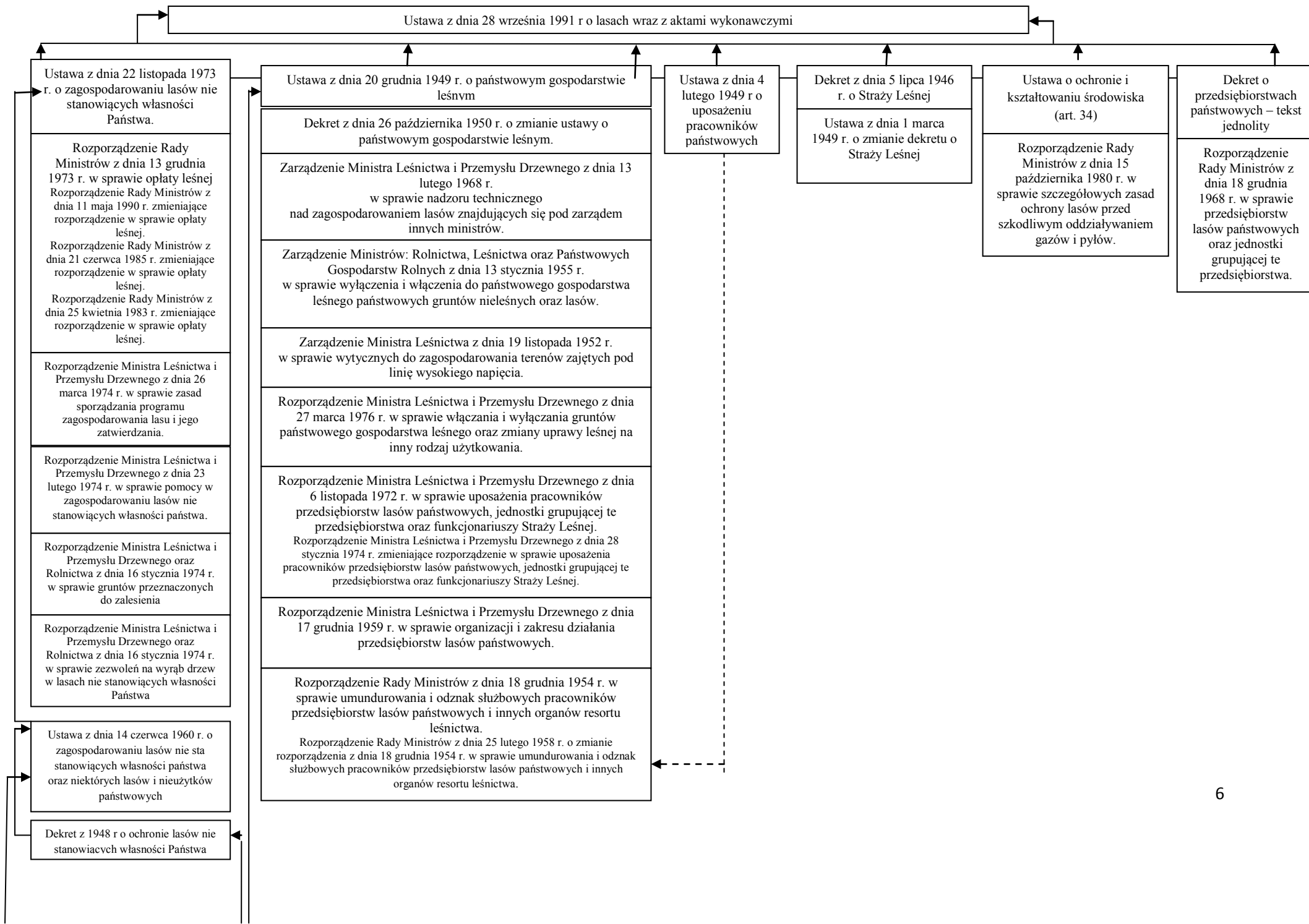
Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” w świetle ustawy o lasach z uwzględnieniem m.in. przepisów Kodeksu cywilnego

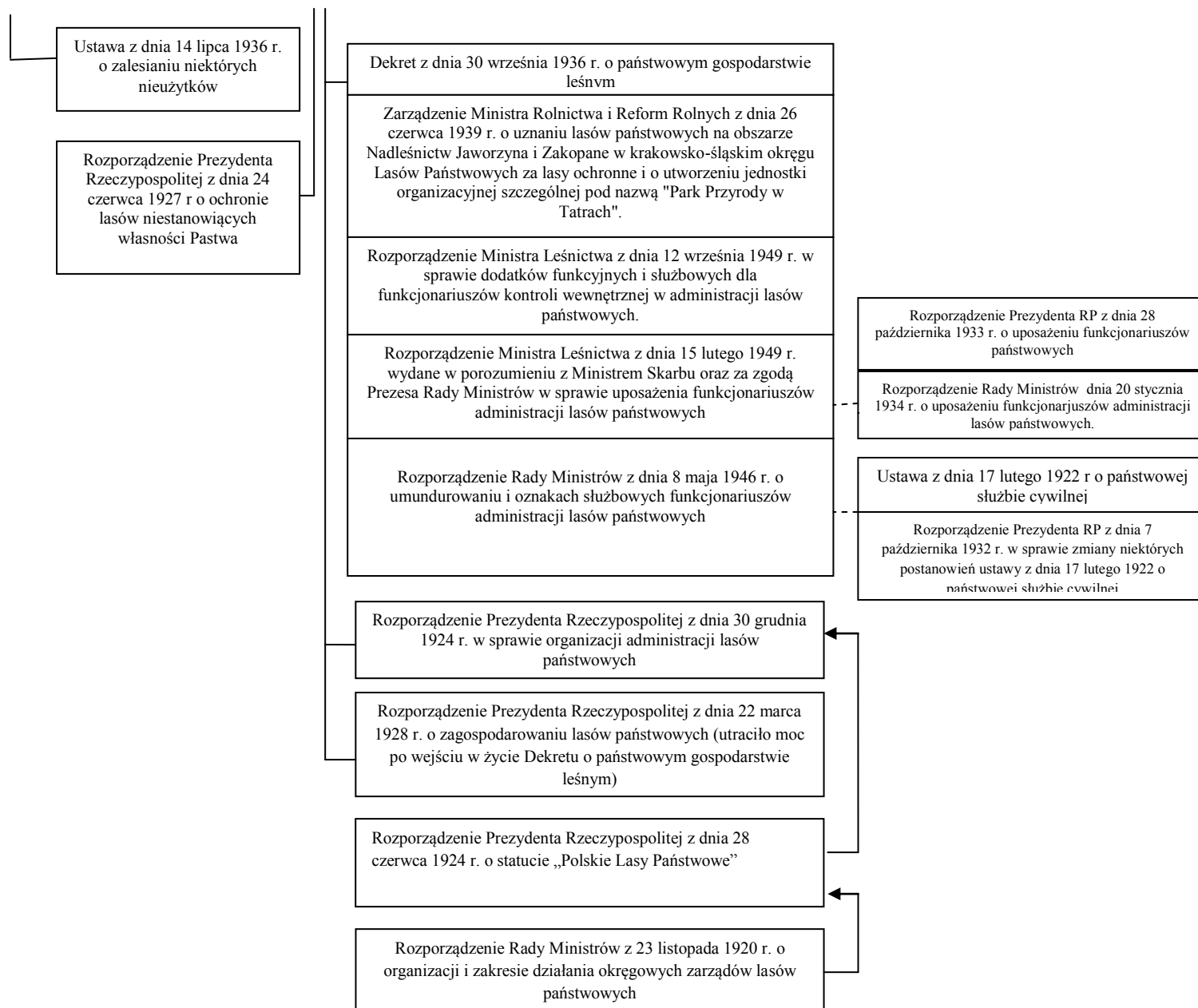
Zwięzła geneza współczesnych podstaw prawnych leśnictwa

Na Ryc. 1 utrwalono w formie uproszczonego schematu zbiór aktów prawnych, regulujących w funkcji czasu działalność w lasach oraz funkcjonowanie podmiotów prowadzących tę działalność.

Szczegółowa analiza historyczna tych aktów przekracza ramy niniejszego opracowania. Warto jednak pokreślić, że w okresie międzywojennym działalność w lasach państwowych była prowadzona w ramach administracji państwowej, zwanej administracją lasów państwowych. Organy, kierujące podmiotami prowadzącymi działalność w lasach państwowych, były organami państwowymi, wyposażonymi m.in. w uprawnienia władzy publicznej. Zatrudnienie w podmiotach prowadzących działalność w lasach państwowych następowało przede wszystkim na podstawie stosunku służby. Nawet w krótkim okresie, w którym w roku 1924 wyodrębniono podmiot gospodarczy Polskie Lasy Państwowe, będący przedsiębiorstwem państwowym – należał on do administracji lasów państwowych. Należy przy tym mieć na względzie, że w międzywojniu przedsiębiorstwa państwowe traktowano co do zasady jako podmioty, należące do administracji państwowej. Dopiero od roku 1927 z administracji państwowej zaczęto wyodrębniać (wydzielać) niektóre przemysłowe przedsiębiorstwa państwowe. Jakkolwiek aktualnie Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” nie stanowi (gdyż stanowić nie może – o czym dalej) części składowej administracji państwowej – do dziś, na zasadzie „siły przyzwyczajenia”, na obrzeżach kompleksów leśnych, znajdujących się w zarządzie LP, można napotkać tablice informujące mylnie m.in. o tym, że zakaz wjazdu pojazdami na teren tych kompleksów nie obejmuje pojazdów „Administracji Lasów Państwowych”.

Ryc.1 – Schemat blokowy, będący wykazem aktów prawnych regulujących gospodarkę leśną w funkcji czasu





W okresie okupacji hitlerowskiej, działalność w lasach, nie należących w granicach Generalnej Guberni do podmiotów prawa prywatnego, również była prowadzona jako działalność administracji okupanta.

Identyfikacja statusu oraz formy organizacyjno – prawnej podmiotów prowadzących gospodarkę leśną w lasach państwowych po zakończeniu drugiej wojny światowej wymagałaby bardzo obszernego opracowania – zwłaszcza że status ten oraz ta forma ulegały w funkcji czasu bardzo wielu zmianom.

Przepisy dotyczące statusu oraz formy organizacyjno – prawnej LP zawarte w ustawie o lasach

Jakkolwiek Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, utworzone na mocy ustawy o lasach i prowadzące działalność od 1 stycznia 1992 r. , jest niewątpliwie następcą prawnym podmiotów, o których mowa w zdaniu poprzedzającym – to jednak z mocą należy zastrzec, że status oraz forma organizacyjna i prawna Lasów Państwowych ma niewiele wspólnego ze statusami oraz formami organizacyjno – prawnymi poprzedników prawnych LP.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o lasach Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej – Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w zakresie mienia tego podmiotu. Chodzi o mienie to znajduje się w zarządzie Lasów Państwowych.

Zgodnie z art. 4 ust.1 i 2 ustawy o lasach - w zarządzie Lasów Państwowych znajdują się wszystkie lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, chyba że są to lasy: (1) będące w użytkowaniu wieczystym parków narodowych lub (2) znajdujące się w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów albo są to lasy (3) wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o lasach – Lasy Państwowe stanowią zgrupowanie następujących jednostek organizacyjnych: Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśnictw oraz innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Zgodnie z utrwalonym od daty uchwalenia tekstu pierwotnego ustawy o lasach – wyżej wymienione inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej są nazywane zakładami Lasów Państwowych.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o lasach organem kierującym Lasami Państwowymi jest Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, przy czym obowiązki kierowania Lasami Państwowymi Dyrektor Generalny LP wypełnia przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.

W zakresie swojego działania, przy zawieraniu stosunków cywilnoprawnych:

- 1) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (art. 33 ust.2 pkt. 1. ustawy o lasach),
 - 2) dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (art. 34 pkt. 1) ustawy o lasach),
 - 3) nadleśniczowie (art. 35 pkt.1) ustawy o lasach),
- reprezentują Skarb Państwa.

Zgodnie z art. 35 pkt.2. ustawy o lasach nadleśniczowie kierują nadleśnictwami, będącymi podstawowymi jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych.

Istota prawna reprezentowania podmiotu praw i obowiązków przez inny podmiot 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”. Zgodnie z poglądami nauki działanie w imieniu (imieniem) 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 wywoływania czynnościami prawnymi, dokonanymi 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 – stosowanie 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) .

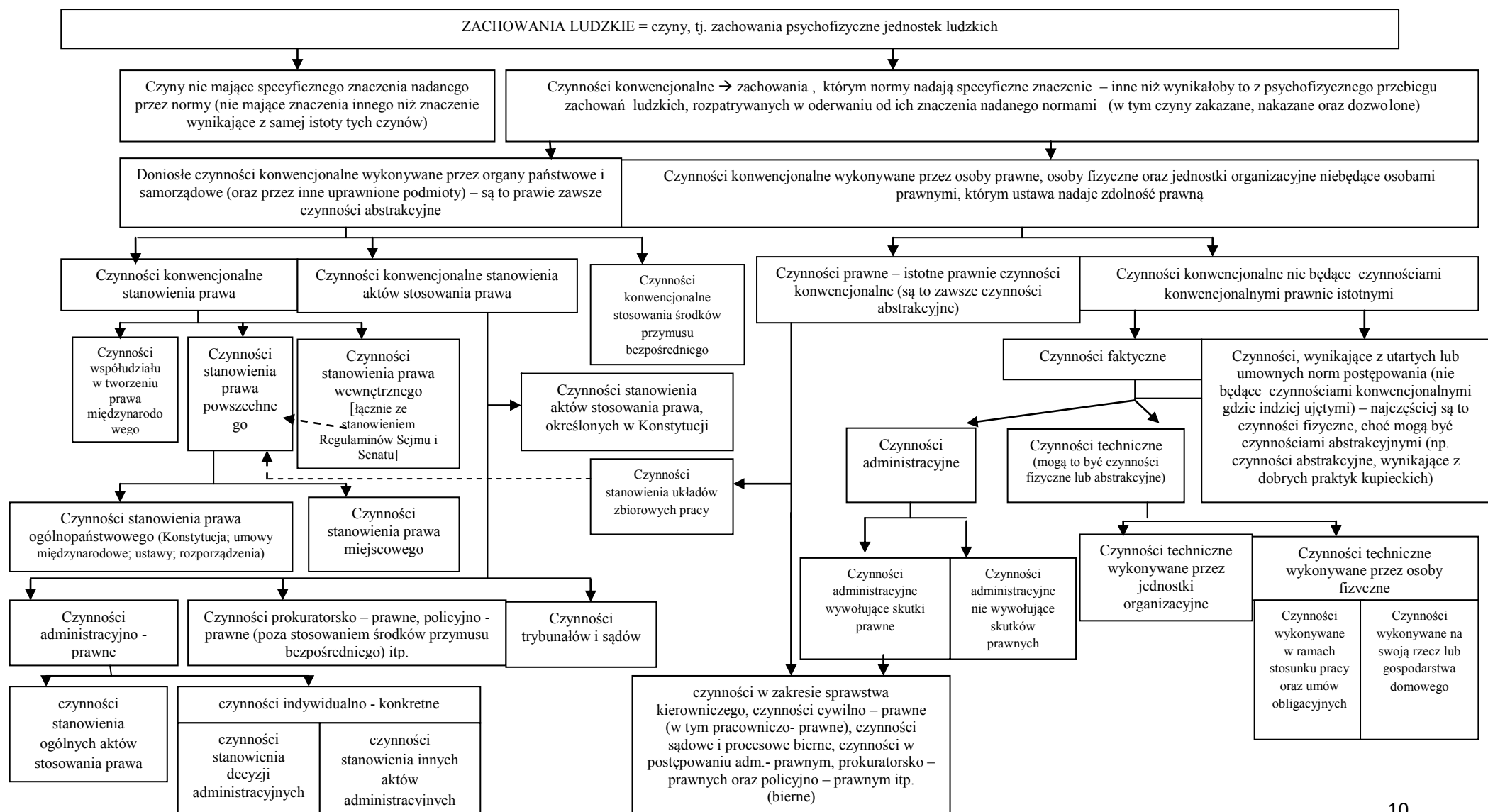
Ponieważ z teoretycznego punktu widzenia działając w cudzym imieniu – można postępować w złej wierze (tj. reprezentujący może działać wbrew interesowi podmiotu reprezentowanego), więc w literaturze przedmiotu, a także w licznych aktach prawnych o podmiocie, który reprezentuje inny podmiot, mówi się często, że **działa on w imieniu i na rzecz reprezentowanego**.

Klasyfikacja czynności konwencjonalnych

Dla dobra dalszego wywodu – bez wątplenia pożyteczne i konieczne jest utrwalenie w ramach Ryc. 2 (w formie schematu) generalnej klasyfikacji czynności konwencjonalnych, w tym czynności konwencjonalnych, będących: (1) doniosłymi czynnościami konwencjonalnymi, (2) czynnościami prawnymi oraz (3) czynnościami konwencjonalnymi o nieistotnym znaczeniu prawnym.

Na schemacie tym wyróżniono czynności konwencjonalne, związane ze stanowieniem regulaminów organizacyjnych Sejmu oraz Senatu jako aktów prawnych wyczerpujących w określonym zakresie (w świetle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego) znamiona aktów prawa powszechnego, a nie tylko aktów prawa wewnętrznego. Wyróżniono też czynności stanowienia układów zbiorowych pracy. Według wielu bowiem poglądów - układy zbiorowe pracy stanowią jedno ze źródeł prawa powszechnego, co sprawia, że czynności konwencjonalne, związane ze stanowieniem układów zbiorowych pracy należy traktować jako szczególne czynności prawne (jako czynności prawne przypominające pod względem znaczenia i funkcji doniosłe czynności konwencjonalne).

Ryc. 2. Schemat klasyfikacyjny zachowań ludzkich (opracowanie własne)



Istota prawna reprezentowania innego podmiotu w zakresie mienia podmiotu reprezentowanego pozostającego we władaniu reprezentującego

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 wymaganiem 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 wymaganiem do tego gospodarowaniem składnikami majątkowymi, należącymi częściowo do reprezentowanego, a częściowo do reprezentującego),
- 3) z wyłącznym użyciem składników majątkowych, należących do podmiotu reprezentującego (prowadzenie działalności z wymaganiem do tego gospodarowaniem składnikami majątkowymi, należącymi wyłącznie do reprezentującego).

Działanie w cudzym imieniu z całkowitym lub częściowym użyciem składników majątkowych reprezentowanego oznacza, że we władanie podmiotu reprezentującego przechodzą nie tylko składniki majątkowe reprezentowanego, lecz również integralnie z nimi związane oznaczone podmiotowe prawa majątkowe reprezentowanego. Jeżeli podmiot reprezentowany nie jest uprawniony na przykład do używania danego składnika majątkowego do wytwarzania środków wybuchowych czy do obciążania danej nieruchomości ograniczonym prawem rzeczowym hipoteki – to jest oczywiste, że reprezentujący czynić tego też nie może, choćby był do tego uprawniony w ramach własnej zdolności prawnej (reprezentujący nie może z danym składnikiem majątkowym czynić więcej niż może czynić reprezentowany).

Innymi słowy - w przypadkach, w których podmiot działa w imieniu (imieniem) innego podmiotu choćby z częściowym użyciem składników majątkowych reprezentowanego, to w swoje władanie bierze nie tylko dane składniki, lecz również określoną (oznaczoną) wiązkę podmiotowych praw majątkowych, przywiązanych do tych składników majątkowych.

Jeżeli podmiot, działając w imieniu innego podmiotu, włada mieniem (podmiotowymi prawami majątkowymi związanymi z określonymi składnikami majątkowymi), należącym do tego innego podmiotu, to wówczas jest reprezentantem tego innego podmiotu w zakresie mienia podmiotu reprezentowanego, pozostającym we władaniu podmiotu reprezentującego (jest reprezentantem danego podmiotu w sprawach majątkowych; jest reprezentantem danego podmiotu w zakresie mienia podmiotu reprezentowanego, którym włada).

Jest przy tym oczywiste, że podmiot nie może być reprezentantem w sprawach majątkowych innego podmiotu, jeżeli regulacje prawne sprzeciwiają się wykonywaniu praw majątkowych, należących do podmiotu reprezentowanego. Na przykład dany podmiot nie może być reprezentantem w sprawach majątkowych innego podmiotu, jeżeli mienie reprezentowanego, (pozostające we władaniu reprezentującego) reprezentujący miałby używać do produkcji środków wybuchowych - w sytuacji, w której regulacje prawne sprzeciwiają się prowadzeniu takiej działalności przez reprezentującego.

Podmioty, do których odnoszą się skutki z reprezentowania innego podmiotu, oraz możliwy zakres tych skutków

W zależności od granic umocowania - wykonywanie przez reprezentującego określonych czynności prawnych może wywoływać skutki, odnoszące się do reprezentowanego:

- 1) w sposób nieograniczony,
- 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, zaciągane przez reprezentującego, tylko w pewnym zakresie, w pozostałym zakresie są to zobowiązania reprezentującego),

albo 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 być legitymowany 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 jest bardziej racjonalny. Trudno wyobrazić sobie na przykład, aby nadleśnictwo jako jednostka organizacyjna, wchodząca w skład państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, nie miała zdolności prawnej, tj. aby nie występowała jako podmiot praw i obowiązków, skoro z całą pewnością ma prawo choćby do zawierania umowy kupna - sprzedaży surowca drzewnego. Wydaje się zatem, że w doktrynie powinna być przyjęta inna generalna zasada interpretacyjna: jeżeli ustawodawca „nie chce”, aby wykreowana w ustawie jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną miała zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków, powinien to wyrazić i wprost określać. Jednostka

organizacyjna nie mająca zdolności prawnej może być „użyteczna” wyłącznie w zakresie wykonywani czynności konwencjonalnych nieistotnych prawnie.

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.

Przy wykonywaniu reprezentacji podmiot reprezentujący działa w ramach własnej zdolności do czynności cywilnoprawnych. Ustanowienie podmiotu reprezentującego nie oznacza przecież, że podmiot reprezentowany przelewa na reprezentującego „swoją” zdolność do czynności prawnych.

W reprezentowaniu danego podmiotu – podmiot reprezentujący nie może oczywiście wykorzystywać swojej zdolności do czynności prawnych ponad miarę, tj. poza zakres zdolności do czynności prawnych, przysługujących podmiotowi reprezentowanemu.

Jeżeli na przykład podmiot reprezentowany nie jest legitymowany zdolnością do czynności prawnych, pozwalających na tworzenie przez ten podmiot fundacji, to podmiot reprezentujący w imieniu reprezentowanego czynić tego nie może, choćby miał ku temu zdolność do czynności prawnych.

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 cywilno – prawnych, skutkujących zaistnieniem stosunków cywilnoprawnych

(wykonywanie, w ramach działań kierowniczych, obowiązków reprezentowania Skarbu Państwa lub Lasów Państwowych na zewnątrz),

3) wykonywanie innych obowiązków, realizowanych z wykorzystaniem m.in. zdolności do:

- a) wykonywania czynności władczych (skutkujących stanowieniem aktów administracyjno – prawnych o indywidualno – konkretnych charakterze),
- b) 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 w przywołanych już powyżej przepisami ustawy o lasach - Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczowie są reprezentantami Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie działania tych kierowniczych organów wewnętrznych w Lasach Państwowych. 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 cywilno – prawnych, przysługuje, tj. jest przywiązana, odpowiednio do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczych,
- 2) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczowie są podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa przy zawieraniu stosunków cywilno – prawnych tylko wówczas, gdy zawieranie tych stosunków służy wykonywaniu obowiązków, przypisanych do tych organów.

Oznacza to, że:

- 1) jeżeli wykonanie obowiązków (wyżej wymienionych) kierowniczych organów wewnętrznych w Lasach Państwowych wymaga prowadzenia działalności, wiążącej się z koniecznością zawiązania w ramach reprezentowania Skarbu Państwa stosunków cywilnoprawnych,
to
- 2) (wyżej wymienionym) kierowniczym organom wewnętrznym w Lasach Państwowych przysługuje uprawnienie oraz obowiązek reprezentowania Skarbu Państwa przy zawieraniu tych stosunków, tj. uprawnienie oraz obowiązek wykonywania czynności prawnych:
 - a) za Skarb Państwa,
oraz
 - b) w wykonaniu obowiązków Skarbu Państwa i w ochronie praw podmiotowych Skarbu Państwa (na rzecz Skarbu Państwa),
a ponadto
 - c) 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).

Jest przy tym oczywiste, że nie w każdym przypadku wypełniania przez ww. wewnętrzne organy kierownicze w Lasach Państwowych ciężących na nich obowiązków wiąże się z cywilnoprawnym reprezentowaniem Skarbu Państwa. Na przykład zawiązanie stosunków pracy w Lasach Państwowych nie następuje oczywiście w imieniu Skarbu Państwa, lecz w imieniu odpowiednio Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśnictw oraz zakładów Lasów Państwowych jako pracodawców. Również kierowanie jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych z wykorzystaniem władztwa służbowego (za pomocą aktów sprawstwa kierowniczego) nie następuje w imieniu Skarbu Państwa, lecz w imieniu ww. pracodawców (podobnie jak każde niewładcze oddziaływanie na pracowników).

Zakres własności Skarbu Państwa w odniesieniu do dóbr prawnych, wykorzystywanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia działalności (z uwzględnieniem zagadnienia własności środków pieniężnych we władaniu Lasów Państwowych)

W tym miejscu należy postawić zasadnicze pytanie, czy wszystkie dobra prawne o charakterze majątkowym znajdujące się lub w sposób uprawniony mogące znaleźć się we władaniu Lasów Państwowych stanowią własność Skarbu Państwa (abstrahując w tym miejscu od bezspornego faktu pozostawania we władaniu Lasów Państwowych części nieruchomości o niejasnym statusie prawnym, umownie jedynie traktowanych jako nieruchomości Skarbu Państwa, których przykładem są lasy, będące przedmiotem tzw. nieznanej własności; a także abstrahując w tym miejscu od oczywistego zjawiska władania przez Lasy Państwowe składnikami aktywów, w tym środkami pieniężnymi, nie stanowiącymi „bezwzględnej” własności Skarbu Państwa ani nie stanowiącymi „bezwzględnej” własności Lasów Państwowych – ze względu na okoliczność, iż po stronie pasywów składniki te rzadko kiedy znajdują pełne odzwierciedlenie w kapitale własnym, gdyż częściowo znajdują pokrycie w pasywach, będących zobowiązaniami).

Kluczem do znalezienia odpowiedzi na powyższe pytanie, 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**.

Powołana regulacja ma podstawowe znaczenie przy identyfikowaniu:

- 1) obszaru skutków prawnych, odnoszących się do Skarbu Państwa,
oraz
- 2) obszaru skutków prawnych, odnoszących się do Lasów Państwowych-
- związanych z prowadzeniem przez Lasy Państwowe uprawnionej działalności w reprezentowaniu (w imieniu) Skarbu Państwa.

Jak wiadomo przychód z działalności jest zdarzeniem, które w urzędzeniach księgowych podmiotu jest utrwalane standardowo następującym zapisem ewidencyjnym:

W- n konto zespołu 2. (należności) → Ma konto zespołu 7. (przychód).

Aktywnym odzwierciedleniem przychodu jest więc składnik aktywów, będący (nazywany) należnością. Skoro w myśl jednoznacznych regulacji ustawy o lasach w Lasach Państwowych przychód jest własnym przychodem Lasów Państwowych, to jest oczywiste, że również należność jako składnik aktywów majątkowych integralnie związanych z tym przychodem własnym Lasów Państwowych jako podmiotu praw i obowiązków.

Jak powszechnie wiadomo podmioty praw i obowiązków wchodzą we władanie należnością jako dobrem majątkowym zasadniczo w celu „zamiany” tego składnika aktywów na składnik

aktywów finansowych, tj. na środki pieniężne (lub w celu „pokrycia” tą należnością swoich zobowiązań finansowych).

Wiąże się to ze zdarzeniami, które w urządzeniach księgowych podmiotu są utrwalane standardowo m.in. w następujący sposób (Tab.1):

Tab. 1 Standardowa ewidencja księgowa zdarzeń, związanych z powstawaniem należności finansowych oraz aktywów finansowych, będących środkami pieniężnymi

Zdarzenie	Konto przyjmujące zapis ewidencyjny po stronie W-n	Konto przyjmujące zapis ewidencyjny po stronie Ma	Skutek wywołany danym zdarzeniem
Powstanie należności w związku z obowiązkiem regulowania podatku VAT	konto zespołu 2 (należność od podmiotu z tytułu podatku VAT należnego, związanego ze sprzedażą produktów działalności przez dany podmiot)	konto zespołu 2 (zobowiązanie wobec urzędów skarbowych z tytułu podatku VAT należnego)	Podmiot wchodzi we władanie należnością w celu pokrycia nią zobowiązań względem urzędów skarbowych z tytułu podatku VAT
Wywiązanie się kontrahenta ze swoich zobowiązań	konto zespołu 1 (rachunek bankowy podmiotu)	konto zespołu 2 (ustanie należności, przysługująca podmiotowi z tytułu sprzedaży produktu oraz z tytułu podatku VAT należnego)	Podmiot przestaje władać należnością jako aktywem majątkowym; w zamian wchodzi we władanie aktywów finansowych w postaci środków pieniężnych gromadzonych na rachunku bankowym podmiotu
Użycie należności podmiotu do uregulowania zobowiązań wobec innego podmiotu, będącego dłużnikiem podmiotu	konto zespołu 2 (ustanie zobowiązania podmiotu względem innego podmiotu, będącego równocześnie dłużnikiem podmiotu zobowiązanego)	konto zespołu 2 (ustanie należności, przysługującej podmiotowi od innego podmiotu, jeżeli podmiot legitymowany należnością jest równocześnie dłużnikiem podmiotu zobowiązanego)	Podmiot przestaje władać należnością, lecz równocześnie przestaje mieć zobowiązania wobec podmiotu, obowiązanego do uregulowania należności

Skoro należności, związane z własnymi przychodami Lasów Państwowych, stanowią własność Lasów Państwowych, to również integralnie z nimi związane należności wobec urzędów skarbowych z tytułu podatku VAT stanowią własność Lasów Państwowych.

Skoro zaś wyżej wymienione należności jako składniki aktywów majątkowych stanowią własności Lasów Państwowych (należności, związane z własnymi przychodami, oraz należności, związane z zobowiązaniami z tytułu podatku VAT), to również środki pieniężne, na które „zamieniane” są te należności, stanowią własność Lasów Państwowych.

Nie wszystkie oczywiście należności ujmowane w urządzeniach księgowych Lasów Państwowych mają związek z własnymi przychodami Lasów Państwowych. Otóż zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych są organami – na gruncie K.p.a. identyfikowanymi jako organy administracji publicznej, którym przysługują określone uprawnienia władcze w

⁴ t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 oraz z 2005 r. Nr 175, poz. 1462, z 2006 r. Nr 12, poz. 63, z 2007 r. Nr 75, poz. 493, Nr 80, poz. 541, Nr 191, poz. 1374, z 2008 r. Nr 237, poz. 1657, z 2009 r. Nr 1, poz. 3, Nr 115, poz. 967, Nr 157, poz. 1241, z 2011 r. Nr 163, poz. 981, z 2013 r. poz. 503.

zakresie spraw, związanych z ochroną gruntów leśnych przed nieuzasadnionym wyłączeniem z produkcji leśnej, a także przed degradacją oraz dewastacją tychże gruntów.⁵

W ramach omawianych uprawnień władczych – dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych wydają m.in. decyzje administracyjne nakładające na podmioty dokonujące wyłączenia gruntów leśnych z produkcji lub nie wywiązujące się z obowiązku rekultywacji gruntów zdegradowanych lub zdewastowanych obowiązki finansowe, zobowiązujące te podmioty do przekazywania określonych środków pieniężnych na rachunek bankowy, związany z funduszem leśnym. Jest to dokonywane za pośrednictwem rachunków bankowych prowadzonych przez regionalne dyrekcje Lasów Państwowych.

Należności z powyższych tytułów nie rodzą przychodów. Nie są ujmowane na kontach zespołu 7., lecz powodują zwiększenie wartości kapitału własnego Lasów Państwowych (a konkretnie stanu funduszu leśnego).

Ani omawiane należności, ani środki pieniężne na rachunku bankowym, związanym z funduszem leśnym, na które wynikowo „zamieniają” się te należności, nie powinny być zatem traktowane jako należności oraz środki pieniężne, będące własnością Lasów Państwowych. Są to środki pieniężne oraz należności, które należy identyfikować jako należności i środki pieniężne Skarbu Państwa (jako aktywa przechodzące na własność Skarbu Państwa w wyniku wykonywania przez dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych obowiązków władzy publicznej w ochronie gruntów leśnych przez wyłączeniem z produkcji, degradacją oraz dewastacją).

Zgodnie § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe⁶ - dochody ze sprzedaży przez Lasy Państwowe lasów i innych gruntów są przekazywane do budżetu państwa. Oznacza to, że należności z wyżej wymienionego tytułu oraz środki pieniężne, na które wynikowo zamieniają się te należności, również należy traktować jako należności i środki pieniężne nie Lasów Państwowych, lecz Skarbu Państwa. Przedmiotowe środki pieniężne powinny być przekazywane do budżetu państwa oczywiście po uprzednim sfinansowaniu z ich użyciem ewentualnych zobowiązań finansowych (zobowiązań Skarbu Państwa), związanych ze sprzedażą przez Lasy Państwowe ww. nieruchomości gruntowych.

Z art. 50 ustawy o lasach wynika, że koszty działalności prowadzonej przez Lasy Państwowe powinny być „finansowane” środkami pieniężnymi lub należnościami – związanymi z własnymi przychodami Lasów Państwowych, a więc środkami pieniężnymi oraz należnościami własności Lasów Państwowych.

Jak powszechnie wiadomo, standardowo koszt wiąże się zawsze z jednoczesnym lub wyprzedzającym „zawianiem” zobowiązań finansowych przez dany podmiot wobec innych podmiotów (wobec pracowników oraz jednostek organizacyjnych, będących usługodawcami czy dostawcami lub innymi podmiotami, względem których podmiot ma zobowiązania z mocy prawa, na przykład zobowiązania podatkowe, rodzące koszty działalności). Ze zdarzeniem kosztu zawsze wiąże się zatem wcześniejsze

⁵ przedmiotowe uprawnienia władcze zostały w odniesieniu do dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych „zachowane” (choćby częściowo) w innych aktach ustawowych po „wyjęciu” w określonym zakresie spod jurysdykcji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych procesu wyłączania z produkcji gruntów leśnych, przeznaczanych na cele szczególne (budowa dróg, lotnisk czy linii kolejowych).

⁶Dz. U, 1994 nr 134, poz. 692

lub jednocześnie zdarzenie powstawania zobowiązania finansowego. Nie wszystkie oczywiście zobowiązania finansowe, generują koszty działalności. Zobowiązania mogą bowiem w szczególności generować również:

- 1) należności od innego podmiotu z tytułu podatku VAT należnego (należności powstające w powiązaniu z zobowiązaniami względem urzędów skarbowych z tytułu podatku VAT),
- 2) zmniejszenie zobowiązania wobec urzędów skarbowych z tytułu podatku VAT należnego o kwotę podatku VAT naliczonego (zobowiązania względem kontrahentów z tytułu podatku VAT zmniejszające zobowiązania podmiotu względem urzędów skarbowych z tytułu podatku VAT),
- 3) nakłady na działalność rozwojową (nakłady na nabycie lub wytwarzanie trwałych dóbr majątkowych),
lub
- 4) zmniejszenie memoriałowej nadwyżki finansowej (zysku) podmiotu, związane z obowiązkiem regulowania podatku dochodowego od osób prawnych.

Zdarzenia związane z powstaniem kosztu są standardowo odzwierciedlane następującymi zapisami ewidencyjnymi w urządzeniach księgowych podmiotu, ponoszącego koszty działalności (Tab.2):

Tab. 2 Standardowa ewidencja zdarzeń, związanych z powstawaniem kosztów działalności

Zdarzenie	Konto przyjmujące zapis ewidencyjny po stronie W-n	Konto przyjmujące zapis ewidencyjny po stronie Ma	Skutek wywołany danym zdarzeniem
Powstanie zobowiązania podmiotu względem innych podmiotów	konto zespołu 4 (koszty w układzie rodzajowym)	konto zespołu 2 (zobowiązanie finansowe podmiotu względem innego podmiotu)	W związku z e świadczeniami pracowniczymi, usługami lub dostawami zrealizowanymi przez inne podmioty na rzecz podmiotu obowiązującego, albo w wykonaniu praw, przysługujących innym podmiotom (na przykład w wykonaniu prawa urzędów skarbowych do poboru podatków) – u danego podmiotu powstaje zobowiązanie finansowe względem pracowników i innych podmiotów, a aktywnym odzwierciedleniem tych zobowiązań jest koszt oznaczany według czynników produkcji zużytych przez pracowników i inne podmioty na rzecz podmiotu obowiązującego (wynagrodzenia i inne koszty związane z wynagrodzeniami, zwrot kosztów podróży służbowych poniesionych przez pracowników, usługi obce, cena zużytej energii, koszty podatkowe itd.)
Identyfikacja kosztów w układzie rodzajowym z punktu widzenia kosztów wytwarzania produktów wyjściowych działalności	konto zespołu 5 (koszty działalności pomocniczej na rzecz działalności wytwórczej oraz koszty bezpośrednie działalności wytwórczej)	konto zespołu 4	W urządzeniach księgowych podmiotu następuje oznaczenie kosztów w układzie rodzajowym pod względem kosztów prowadzonej działalności
Uregulowanie zobowiązań	konto zespołu 2 (zobowiązanie finansowe)	konto zespołu 1 (rachunek bankowy podmiotu)	Podmiot zużywa swoje środki pieniężne w ramach wywiązywania

finansowych	podmiotu względem innego podmiotu)		się z zobowiązań finansowych względem innego podmiotu
-------------	------------------------------------	--	---

Szczegółowa analiza ustawy o lasach, rozporządzenia, regulującego gospodarkę finansową w LP (zwanego dalej również rozporządzeniem finansowym), ustawy o finansach publicznych, przepisów regulujących udzielania gwarancji przez Skarb Państwa względem innych podmiotów, a także pozostałych norm tworzących krajowy porządek prawny – otóż analiza ta **nie pozostawia najmniejszej wątpliwości**, że żaden reprezentant Skarbu Państwa (inny niż Lasy Państwowe) ani żaden organ czy instytucja władzy publicznej, działające w imieniu państwa lub samorządu terytorialnego, nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania finansowe, zawiązywane przez Lasy Państwowe.

Wszelkie zatem zobowiązania finansowe, nie tylko zobowiązania finansowe, generujące koszty działalności Lasów Państwowych, lecz także zobowiązania finansowe wyżej wymienione, jak również dotychczas nie wymienione zobowiązania z tytułu zaciągniętych przez Lasy Państwowe kredytów bankowych czy z tytułu obowiązku odprowadzania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – otóż wszelkie zobowiązania finansowe Lasów Państwowych stanowią 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 .

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 wyłączaniem 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 używane do wywiązywania się Lasów Państwowych z zobowiązań finansowych, rodzących koszty działalności Lasów Państwowych (nie są to bowiem należności oraz 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).

Zasada racjonalnego ustawodawcy stwarza oczywisty imperatyw przeznaczania należności oraz środków pieniężnych, związanych z wyłączaniem gruntów leśnych z produkcji oraz degradacją i dewastacją tych gruntów do odtwarzania potencjału gospodarki leśnej, utraconego wskutek wyłączenia gruntów leśnych z produkcji lub w następstwie zdegradowania lub zdewastowania gruntów, na drodze:

- 1) nabywania innych nieruchomości służących gospodarce leśnej,
- 2) wytwarzania gruntowej technicznej infrastruktury leśnej,
- 3) robót w zakresie rekultywacji gruntów zdegradowanych lub zdewastowanych,
jak również
- 4) innych działań, nie związanych z powstawaniem kosztów działalności Lasów Państwowych, a służących bezpośrednio lub pośrednio odtwarzaniu ww. potencjału.

Regulacja art. 50 ustawy o lasach nie oznacza oczywiście, że należności oraz 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.

Końcowo należy podkreślić, że przeprowadzony wywód nie uprawnia do uznawania, że własnością Lasów Państwowych są środki pieniężne uzyskiwane nie jako przychody ze zbywania produktów (wyrobów i usług), lecz otrzymywane nieodpłatnie jako: środki pomocowe, stanowiące efekt dar czynienia itp.

Działalność Lasów Państwowych w zakresie ochrony gruntów leśnych oraz sprzedaży lasów i innych nieruchomości gruntowych; zobowiązania finansowa związane z działaniem Lasów Państwowych imieniem państwa lub samorządu oraz w we wspomaganiu organów władzy publicznej i instytucji publicznych

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 gruntów⁷, 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:
 - a) państwa
 - a także
 - b) 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 należnościami, są należnościami oraz środkami pieniężnymi Skarbu Państwa (była już o tym mowa powyżej). Ponadto, nie generujące kosztów działalności, zobowiązania finansowe, związane z tymi należnościami, są należnościami oraz zobowiązaniami Skarbu Państwa. Zobowiązania te powinny być

⁷ w większości przypadków działania związane ze sprzedażą lasów i gruntów są przy tym zintegrowana poziomo z kształtowaniem funkcjonalności Lasów Państwowych (o czym dalej); sam akt sprzedaży (zawarcie stosunku cywilnoprawnego sprzedaży) lasów i gruntów jest oczywiście przejawem działania w reprezentowaniu Skarbu Państwa

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, nie będących kosztami działalności, a służących odtwarzaniu potencjału gospodarki leśnej, utraconego wskutek wyłączenia gruntów z produkcji albo zdegradowaniu lub zdewastowania gruntów (była już o tym mowa).

Lasy Państwowe jako podmiot legitymowany zdolnością prawną

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 (że Lasy Państwowe nie są jednostką organizacyjną pozbawioną zdolności prawnej).

W związku z tym, że Lasy Państwowe są legitymowane zdolnością prawną – do Lasów Państwowych odnosi się niewątpliwie przepis art. 33¹ § 1 Kodeksu cywilnego. W myśl tego przepisu - regulacje Kodeksu cywilnego o osobach 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

Zgodnie z zasadami gospodarki finansowej Lasów Państwowych, określonych przez Radę Ministrów w wyżej wymienionym rozporządzeniu finansowym – operacyjną podstawą reglamentującą (ustalającą) wydatki Lasów Państwowych jest plan finansowo-gospodarczy Lasów Państwowych, powstający przy dużym udziale aktów władczych indywidualno – konkretnych, stanowionych przez ministra właściwego do spraw środowiska jako organu sprawującego nad Lasami Państwowymi z mocy ustawy o lasach nadzór właścicielski oraz nadzór w ramach wykonywania władzy publicznej.

W tym stanie rzeczy - tezie, która została powyżej dowiedziona, iż środki pieniężne we władaniu Lasów Państwowych stanowią poza wskazanymi wyjątkami własność tego podmiotu, w żadnym razie nie wolno przeciwstawiać tezy, iż środki gromadzone na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych nie mogą być środkami własności Lasów Państwowych, albowiem oznaczałoby to proceder uwłaszczania się Lasów

Państwowych jako podmiotu praw i obowiązków, który nie jest Skarbem Państwa (o czym dalej), na majątku własności Skarbu Państwa.

Ustawodawca zdecydował się na nadanie Lasom Państwowym samodzielności finansowej między innymi nie po to, aby Lasy Państwowe uwłaszczały się na majątku Skarbu Państwa, lecz po to, aby na drodze prawnej chronić środki pieniężne z gospodarki leśnej i innej uprawnionej działalności przed kierowaniem na inne cele aniżeli cele, związane z wypełnianiem misji, przypisanej do tego podmiotu - oczywiście w uwzględnieniu obowiązku ponoszenia sprawiedliwych ciężarów i świadczeń publicznych.

W toku prac nad ustawą o lasach rozważano dwie koncepcje rozwiązań zasadniczych w odniesieniu do prawnego modelu leśnictwa w Polsce:

- 1) koncepcję przekształcenia państwowego gospodarstwa leśnego w spółkę akcyjną w połączeniu z uwłaszczeniem tej spółki lasami państwowymi,
- 2) koncepcję pozostawienia lasów państwowych w rękach Skarbu Państwa oraz wykreowania państwowej jednostki organizacyjnej nie będącej „pełną” osobą prawną, reprezentującą Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie mienia Skarbu Państwa, przekazanego tej jednostce w zarząd..

Usankcjonowaniu prawnemu (na mocy ustawy o lasach) poddano ostatecznie drugą z wymienionych powyżej koncepcji – pomimo że:

- 1) koncepcja ta pozostawała w oczywistej opozycji do ówczesnego trendu przemian ustrojowych w Polsce,
a ponadto pomimo że
- 2) już w toku prac legislacyjnych nad ustawą o lasach (lata 1990 i 1991) zwracano uwagę na potencjalne niebezpieczeństwo, wiążące się z tą koncepcją w związku z możliwymi postulatami sięgnięcia do zasobów majątkowych we władaniu Lasów Państwowych w razie strukturalnego załamania się finansów publicznych lub innych rzeczywistych lub pozornych potrzeb państwa.

Jak dotychczas przepis art. 50 ustawy o lasach stanowił wystarczające zabezpieczenie przed dekompozycją sprawdzonego systemu finansowego Lasów Państwowych.

Istota działalności Lasów Państwowych w podnoszeniu własnej funkcjonalności

Lasy Państwowe, w „cywilnoprawnym” reprezentowaniu Skarbu Państwa, działają w kształtowaniu własnej sytuacji prawnej nie tylko wówczas, gdy wiąże się to z dokonywaniem czynności prawnych, skutkujących powstawaniem należności własnych zamienianych na własne środki pieniężne, a 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 funkcjonalności, w tym efektywności, Lasów Państwowych - 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” oraz funkcjonujące 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 (np.

wizerunek, organizacja, własne systemy funkcjonalne 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. Nie można poddać obrotowi renomy czy organizacji podmiotu. Natomiast, gdyby występowała możliwość zbywania (w całości lub w części) zorganizowanego zbioru dóbr prawnych, wykorzystywanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia działalności przez ten podmiot, to omawiane dobra prawne o niemajątkowym charakterze, wpływające na funkcjonalność Lasów Państwowych - u nabywcy ulegałyby przekształceniu w dobra majątkowe, zwane w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ wartością firmy (wartość firmy to składnik aktywów majątkowych ujmowany w księgach rachunkowych nabywcy jako różnica między ceną nabycia a bilansową wartością aktywów majątkowych we władaniu Lasów Państwowych)⁹.

Zakres działania Lasów Państwowych imieniem własnym oraz imieniem państwa lub samorządu

W tym miejscu należy ponownie przywołać przepis ustawy o lasach, stanowiący, że Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa **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 pracodawcy, lecz również wówczas, gdy działalność w Lasach Państwowych jest wprawdzie prowadzona poza funkcją pracodawcy oraz 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)¹⁰.

Działalność w Lasach 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 Lasach Państwowych 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

⁸ tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 330, 613

⁹ stworzenie możliwości zbywania choćby części zorganizowanego zbioru składników materialnych i niematerialnych, wykorzystywanych przez LP do prowadzenia działalności, należy traktować wyłącznie z kategoriach teoretycznych; jak to bowiem podniesiono w dalszej części wywodu dekompozycja instytucjonalna polskiego modelu leśnictwa państwowego nie powinna mieć miejsca

¹⁰ 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 równoznacznych z pełnomocnictwem do czynności prawnych”

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 są realizowane w imieniu własnym Lasów Państwowych, choć wykorzystują oraz oddziałują przede wszystkim na mienie Skarbu Państwa we władaniu LP.

Nie należy przy tym pominąć okoliczności, iż 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 reprezentowaniu Skarbu Państwa lub zawieranymi imieniem własnym Lasów Państwowych (tj. działań, bez których prowadzenie działalności imieniem własnym lub imieniem państwa obyć się nie może). Na przykład jednostka organizacyjna Lasów Państwowych, działając jako pracodawca, jest „zmuszona” działać również w reprezentowaniu Skarbu Państwa, jeżeli nabywa celem zużycia na danym stanowisku pracy niezbędnych przedmiotów (w tym narzędzi pracy). Również przy realizowaniu działań imieniem państwa najczęściej „nie wystarczają” doniosłe czynności konwencjonalne (choćby przy zawieraniu umów o dzieło czy umów zleceń, służących wykonywaniu tychże działań, nie wspominając o konieczności wykonywania czynności faktycznych w trakcie tej działalności).

Przejęciowe podsumowanie wyводу na temat działania Lasów Państwowych w imieniu Skarbu Państwa

Podsumowując dotychczasowy wywód – określenie, iż Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w zakresie mienia Skarbu Państwa, znajdującego się w zarządzie LP, należy rozumieć w ten sposób, iż działania Lasów Państwowych (organów kierowniczych w Lasach Państwowych oraz odpowiednio umocowanych stanowiska pracy w LP), które łącznie są wykonywane: (1) poza funkcją pracodawcy, (1) z wykorzystaniem mienia Skarbu Państwa w zarządzie LP oraz (2) w ramach czynności prawnych LP (tj. czynności niebędące doniosłymi czynnościami konwencjonalnymi ani czynnościami faktycznymi) – oznaczają prowadzenie przez Lasy Państwowe działalności:

- 1) za Skarb Państwa ,
oraz
- 2) w wykonaniu obowiązków i w ochronie praw Skarb Państwa (działanie na rzecz Skarbu Państwa),
a ponadto
- 3) w celu wywoływania 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),
przy czym: (1) do skutków prawnych, odnoszących się do Lasów Państwowych w związku z reprezentowaniem Skarbu Państwa, należy zaliczyć w szczególności¹¹: (a) własność

¹¹ 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

należności oraz związanych z nimi środków pieniężnych, (b) zobowiązania finansowe, ciężące na Lasach Państwowych, (c) możliwość suwerennego wykorzystywania nadwyżki finansowej, (c) dobra prawne o charakterze niemajątkowym, kształtujące funkcjonalność Lasów Państwowych, zaś (2) do skutków prawnych odnoszących się do innych podmiotów należy zaliczyć efekty z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Zobowiązania finansowe (zobowiązania finansowe wobec pracowników), ciężące na Lasach Państwowych powstają nie w reprezentowaniu Skarbu Państwa, lecz w związku z występowaniem jednostek organizacyjnych LP w roli pracodawcy (a więc w związku z działaniem Lasów Państwowych imieniem własnym). W trakcie działania imieniem 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 imieniem państwa lub samorządu (chyba że są to zobowiązania, związane z działaniami, polegającymi na ochronie gruntów leśnych przed nieuzasadnionym wyłączeniu z produkcji lub przed degradacją oraz dewastacją, a także z działaniami, polegającymi na sprzedaży lasów i innych gruntów).

Wszelkie działania Lasów Państwowych imieniem 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 imieniem Skarbu Państwa) musi skutkować kształtowaniem i zachowaniem (ochroną) praw 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 tym miejscu rodzi się zasadnicze pytanie o praktyczny zakres „cywilnoprawnego” reprezentowania Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe. Otóż należy przyjąć generalną zasadę, że Lasy Państwowe reprezentują „cywilnoprawnie” Skarb Państwa w każdym przypadku, jeżeli stosunek cywilnoprawny nie jest możliwy do urzeczywistnienia bez użycia mienia Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych lub w sposób istotny oddziałuje (kształtuje) stan mienia Skarbu Państwa w zarządzie LP. W praktyce zakres „cywilnoprawnego” reprezentowania Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe obejmuje :

- 1) wybór i zawieranie umów cywilnoprawnych na: dostawy, usługi obce (nie wyłączając usług bankowych, jak również usług, obejmujących ocenę gospodarki leśnej w ramach tzw. procesu jej certyfikowania), roboty, realizację przedsięwzięć kooperacyjnych, jeżeli wiąże się to z oddziaływaniem na stan zasobów majątkowych Skarbu Państwa (na mienie Skarbu Państwa w zarządzie LP), a także umów na korzystanie z cudzych wartości intelektualnych (jeżeli ma to wpływ na stan mienia Skarbu Państwa w zarządzie LP),
- 2) wybór i zawieranie umów (porozumień) cywilnoprawnych, związanych ze zbywaniem produktów rynkowych i nierynkowych , wytwarzanych przez Lasy Państwowe jako mienie Skarbu Państwa (nie wyłączając wszelkich usług, świadczonych na rzecz administracji publicznej, jeżeli stanowią mienie Skarbu Państwa) ,
- 3) wybór i zawieranie umów (porozumień) cywilnoprawnych, związanych ze zbywaniem (nie wyłączając zamian i wymian) mienia Skarbu Państwa, niebędącego produktami działalności

działalności Lasów Państwowych; nie jest to wynik finansowy Skarbu Państwa, lecz wynik finansowy Lasów Państwowych

wytwórczej Lasów Państwowych (z zastrzeżeniem co do procedowania decyzji o zbyciu w drodze sprzedaży lasów i innych gruntów),

- 4) zawieranie umów (porozumień), związanych z absorpcją „pomocowych” środków pieniężnych (innych zasobów majątkowych) ze źródeł zagranicznych, a także nieodpłatnym przyjmowanie środków pieniężnych oraz innych składników majątkowych od jednostek sektora finansów publicznych, darczyńców oraz pozostałych podmiotów (nie wyłączając przekazywania mienia Skarbu Państwa pomiędzy jednostkami organizacyjnymi LP),
- 5) składanie oświadczeń woli, oddziałujących na dostawców, usługodawców, wykonawców, nabywców i inne właściwe podmioty w trakcie realizacji umów i porozumień, o których mowa w ppkt. 1 - 4,
- 6) wykonywanie biernych czynności prawnych (administracyjno – prawnych, prokuratorsko – prawnych, policyjno – prawnych, a także sądowych i procesowych), związanych z szeroko rozumianą ochroną mienia Skarbu Państwa (nie wyłączając zawiadomień o czynach, wyczerpujących znamiona przestępstwa lub wykroczenia na szkodę mienia Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych).

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

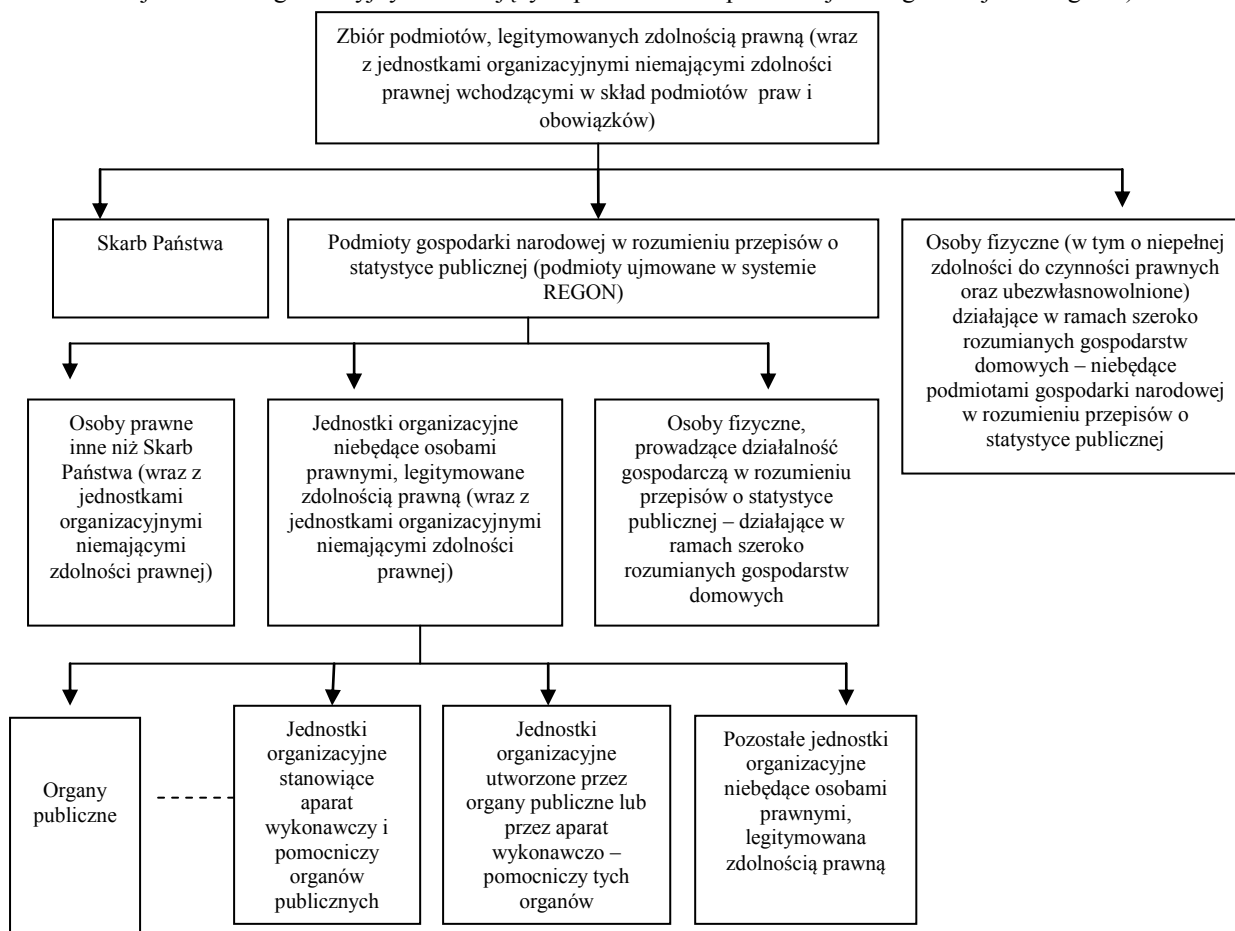
Nie wszystkie stosunki cywilnoprawne zawiązywane przez Lasy Państwowe stanowią przejaw reprezentowania Skarbu Państwa. Na przykład umowy o prace (będące według dominującego poglądu umowami zawieranymi w sferze cywilistycznej, choć w wykonaniu Kodeksu pracy, a nie Kodeksu cywilnego) są zawierane imieniem jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych jako pracodawców. Również umowy zlecenia czy umowy o dzieło oraz umowy podobne nie są zawierane w imieniu Skarbu Państwa, lecz imieniem Lasów Państwowych – jeżeli ich wykonanie nie wymaga użycia mienia Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych, a ponadto nie wpływa istotnie na stan mienia Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych (tj. jeżeli efekty z realizacji tych umów nie mają charakteru majątkowego).

Lasy Państwowe nie stanowią zinstytucjonalizowanej formy Skarbu Państwa

Zanim prawa te oraz te obowiązki zostaną z ramach niniejszego wywodu zidentyfikowane – w pierwszej kolejności należy podjąć polemikę z tezą, iż Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” stanowi w istocie zinstytucjonalizowaną formą Skarbu Państwa (jest Skarbem Państwa w „wydaniu” instytucjonalnym).

Z podmiotowego punktu widzenia – w ramach państwa można wyodrębnić zintegrowany zbiór podmiotów, legitymowanych zdolnością prawną, uwidoczniiony na Ryc. 3..

Ryc. 3. Zbiór podmiotów, legitymowanych zdolnością prawną (na schemacie..nie .uwzględniono jednostek organizacyjnych działających poza ramami .państwa..jako organizacje .nielegalne)



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 (jest „po prostu”) 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) z kształtowanie 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.

Lasy Państwowe są podmiotem odrębnym w stosunku do Skarbu Państwa

Biorąc powyższe pod uwagę, staje się oczywiste, że 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 bez organów wewnętrznych oraz bez struktury organizacyjnej, obejmującej stanowiska pracy, **nie jest oczywiście w stanie w ogóle prowadzić działalności wytwórczej obejmującej w szczególności czynności faktyczne.**

Prawa i obowiązki Skarbu Państwa jako właściciela lasów państwowych

Kierując się propedeutyczną wiedzą w zakresie leśnictwa, nie sposób zakwestionować stwierdzenia, iż w ramach reprezentowania Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe w zakresie mienia Skarbu Państwa, pozostającego w zarządzie Lasów Państwowych - zakres obowiązków Skarbu Państwa wypełnianych „rękami” Lasów Państwowych oraz zakres praw Skarbu Państwa realizowanych i chronionych przez Lasy Państwowe obejmuje :

- 1) obowiązek utrzymania w należyтым stanie funkcjonalnym oraz permanentnego powiększenia, a także ciągłego doskonalenia zdolności funkcjonalnych zasobów leśnych kraju:
 - a) jako narzędzia służącego ochronie (w tym ochronie przyrody) i kształtowaniu środowiska leśnego oraz środowisk funkcjonalnie ze środowiskiem leśnym związanych,
 - b) jako miejsca poboru na warunkach niekomercyjnych różnych świadczeń społecznych (takich jak zbiór grzybów i innych owoców runa leśnego, wypoczynek, rekreacja, rehabilitacja oraz turystyka),
 - c) jako źródła surowca drzewnego dla gospodarstw domowych oraz podmiotów gospodarczych,
 - d) jako zasobu wykorzystywanego do wypełniania przez administrację publiczną jej powinności w sferze dominium i imperium,
- 2) obowiązek racjonalnego i efektywnego wykorzystywania zdolności funkcjonalnych zasobów leśnych, o których mowa w ppkt.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:
 - a) nielegalnego, nierzetelnego, niecelowego oraz niegospodarnego jego używania w trakcie używania do prowadzonej działalności wytwórczej,
 - b) nielegalnego, nierzetelnego niecelowego oraz niegospodarnego zbywania produktów działalności wytwórczej, w szczególności zbywania surowca drzewnego,
 - c) nielegalnego, nierzetelnego, niecelowego oraz niegospodarnego nabywania oraz rozporządzania składnikami mienia Skarbu Państwa w zarządzie LP,
- 5) prawo Skarbu Państwa do ochrony, dochodzenia i naprawy szkód we własnym mieniu, w razie poddania tego mienia czynom zabronionym (niedozwolonym)

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). Z zastrzeżeniem działań, obejmujących ochronę gruntów leśnych oraz sprzedaż lasów i gruntów, działalność Lasów Państwowych 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 (z zastrzeżeniem wynagrodzenia na wyręczanie administracji publicznej w ramach zadań zleczanych w wykonaniu art. 54 ustawy o lasach, oraz z zastrzeżeniem występowania na zasadach ogólnych w roli beneficjenta środków zagranicznych oraz innych środków dotacyjnych, na przykład środków NFOŚiGW),
- 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 .

Stwierdzenia w akapicie poprzedzającym w sposób istotny wpiera orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego III S.A. 1314 – 1315/93 z 2 marca 1994 r. W pierwszej tezie tego orzeczenia Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że „art. 50 (...) ustawy jednoznacznie stwierdza, że Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę na własną rzecz /rachunek/, na zasadzie samodzielności finansowej”.

Lasy Państwowe jako podmiot nie stanowią własności Skarbu Państwa

W niektórych wypowiedziach publicznych utrzymuje się, że Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” stanowi własność Skarbu Państwa. Twierdzenie takie jest absurdalne. Jak to wykazano powyżej – Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” stanowi 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 prawnego do prowadzenia uprawnionej działalności.

W odniesieniu do przedsiębiorców państwowych działających na podstawie ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹² w niektórych publikacjach przyjmuje się, że przedsiębiorstwo państwowe jako zespół składników materialnych i niematerialnych,

¹² t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981, Nr 240, poz. 2055, z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 167, poz. 1399, z 2006 r. Nr 107, poz. 721, Nr 220, poz. 1600, z 2008 r. Nr 180, poz. 1109, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, Nr 219, poz. 1707, z 2012 r. poz. 459

wykorzystywany do prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę państwowego jest własnością Skarbu Państwa. Trudno zgodzić się z takim poglądem w kontekście:

- 1) przepisu art. 1. ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, stanowiącego, że „przedsiębiorstwo państwowe jest samodzielny, samorządnym i samofinansującym się przedsiębiorcą posiadającym osobowość prawną”, a więc rozstrzygającego o tym, że mamy tu do czynienia z państwową osobą prawną, a także w kontekście .
- 2) przepisu 44¹ Kodeksu cywilnego - stanowiącego, że
 - a) własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym (§ 1),
 - b) uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój (§ 2).

Z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie wynika, że uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem przedsiębiorców państwowych, działających na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, skutkują tym, że Skarb Państwa jest właścicielem przedsiębiorstwa państwowego rozumianego jako zespół składników materialnych i niematerialnych, wykorzystywanych przez przedsiębiorców państwowego, działających na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, do prowadzenia działalności. W przypadku Lasów Państwowych jako podmiotu praw i obowiązków własność Skarbu Państwa w stosunku do składników majątkowych, wykorzystywanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności, jest bezdyskusyjna, 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 choćby w związku z przepisem art. 44¹ § 2 Kodeksu cywilnego prawodawca ma (rzecz oczywista) możliwość obejmowania Lasów Państwowych obowiązkiem przekazywania określonej części środków pieniężnych LP, stanowiących własność LP, na rzecz Skarbu Państwa (do budżetu państwa), jednak (co również oczywiste) nie powinno to następować z naruszeniem wzorców konstytucyjnych. Jednak źródłem możliwości, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, jest oczywiście przede wszystkim Konstytucja RP.

Lasy Państwowe nie są podmiotem niezawisłym

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

Problematyka nadzorowania Lasów Państwowych oraz działalności nadzorczej w Lasach Państwowych

Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o lasach – „nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska”. Ponadto w ustawie o lasach zawarto przepis art. 5 ust.1. pkt. 1, stanowiący, iż minister właściwych do spraw środowiska sprawuje nadzór nad gospodarką leśną prowadzoną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa.

Działalność w zakresie nadzorowania jako taka (z uwzględnieniem jej klasyfikacji)

W najbardziej ogólnym ujęciu nadzorowanie polega na wywieraniu wpływu na bieżącą działalność w toku (rzadziej na bieżące zamierzenia) podmiotu nadzorowanego przez podmiot uprawniony do nadzorowania (w celu ewentualnego skorygowania lub skonkretyzowania tej działalności lub tych zamierzeń). Na nadzorowanie składają się: (1) działania w zakresie kontroli funkcjonalnej (lub działania podobne - takie, jak: działania sprawdzające czy analizy mentalne, dotyczące bieżącej działalności lub bieżących zamierzeń podmiotu nadzorowanego), (2) akty oddziaływania władczego lub niewładczego, będące następstwem tychże działań kontrolnych, sprawdzających czy analitycznych. Ze zjawiskiem nadzorowania mamy do czynienia wówczas, gdy między podmiotem oddziaływującym a podmiotem poddawany oddziaływaniu nie występuje bezpośrednia podległość służbowa wynikająca ze stosunku pracy. W przypadku występowania zjawiska bezpośredniej podległości służbowej – podmiot oddziaływujący nie sprawuje nadzoru nad podmiotem poddawany oddziaływaniu, lecz wydaje mu polecenia służbowe, które powinny skutkować tym, że dana osoba wypełniająca funkcje podmiotu nadzorowanego jest obowiązana do określonych zachowań. Zgodnie z doktryną oraz teorią zarządzania bezpośrednia podległość służbowa, związana ze stosunkiem pracy, występuje wyłącznie pomiędzy stanowiskami pracy, wchodzącymi w skład jednego podmiotu praw i obowiązków jako pracodawcy, a podwładny co do zasady powinien uzyskiwać polecenia służbowe tylko od bezpośredniego przełożonego służbowego¹³. Działalność w zakresie nadzorowania podmiotu jest zjawiskiem odrębnym od:

- 1) zjawiska działalności kontrolingowej, działalności służb inspekcji państwowych oraz działalności w zakresie szeroko rozumianej kontroli następczej,
a także od
- 2) zjawiska oddziaływania na podmioty poprzez akty prawa powszechnego, akty prawa wewnętrznego, akty stosowania prawa, akty sprawstwa kierowniczego (akty ogólnego zarządu) czy akty oddziaływania niewładczego (jeżeli akty te i te oświadczenia nie pozostają w oczywistym związku z wcześniej przeprowadzoną działalnością w zakresie kontroli funkcjonalnej lub w zakresie działalności podobnej, właściwej dla działalności w zakresie nadzorowania).

Działalność kontrolingowa¹⁴ tym różni się od działalności nadzorczej, iż stanowi ciągły, permanentny oraz samoistny system wczesnego ostrzegania o wystąpieniu lub możliwym wystąpieniu odchylenia stanów faktycznych od stanów wzorcowych w danym podmiocie praw i obowiązków (należyty kontroling ogranicza potrzebę prowadzenia działalności nadzorczej). Działalność służb inspekcji państwowych oraz działalność w zakresie szeroko rozumianej kontroli następczej z kolei tym różni się od działalności nadzorczej, iż nie stanowi ingerencji w działalność bieżącą lub bieżące zamierzenia danego podmiotu, albowiem odnosi się do zdarzeń zaszłych (należyty kontroling w powiązaniu z należytą działalnością nadzorczą ograniczają potrzebę prowadzenia działalności inspekcyjnej oraz szeroko rozumianej działalności kontrolnej).

Działalność w zakresie nadzorowania podlega generalnemu podziałowi na:

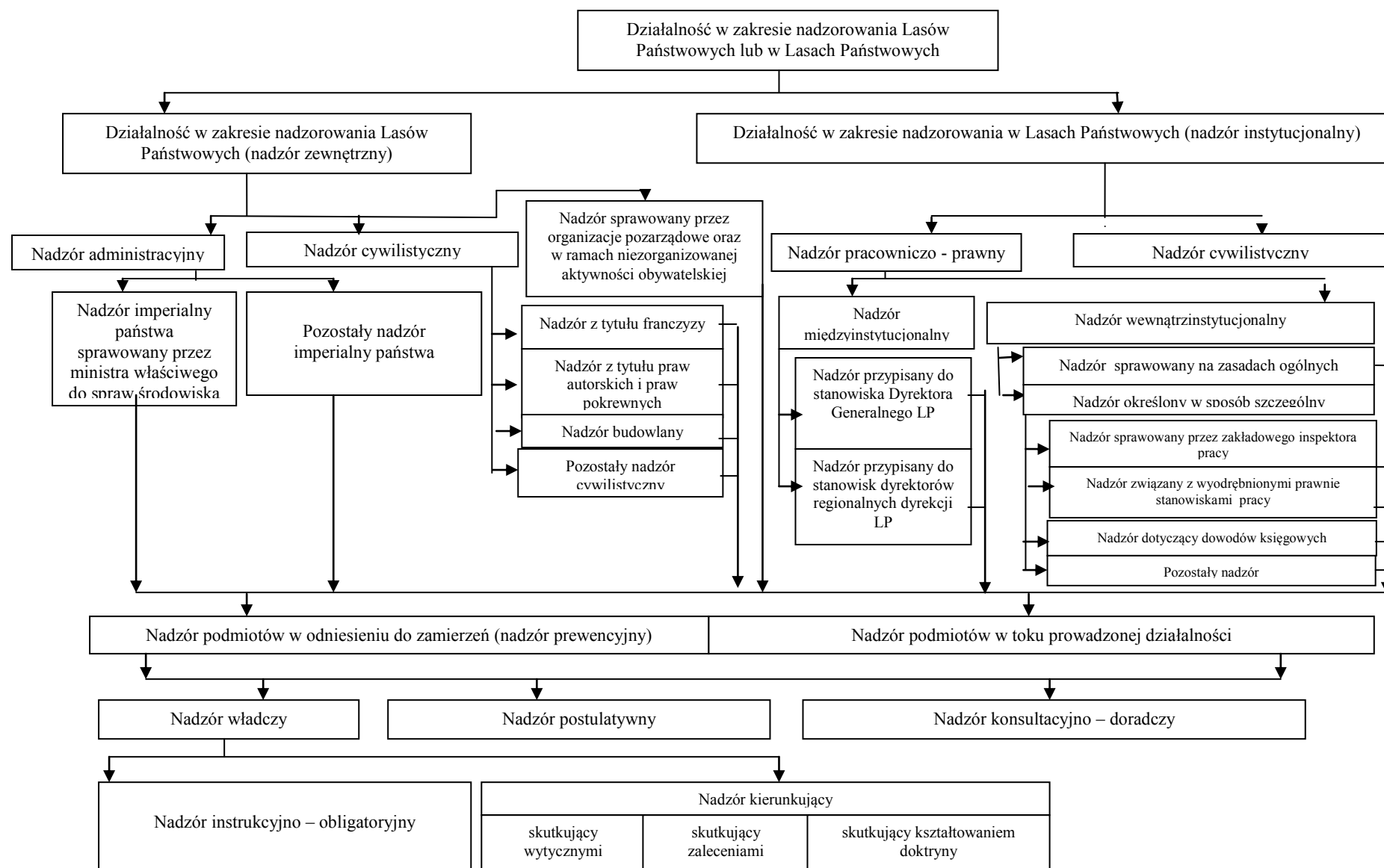
- 1) nadzór zewnętrzny (sprawowany przez podmioty, nie wchodzące w skład podmiotu nadzorowanego),
- 2) nadzór instytucjonalny (nadzór w obrębie danej jednostki instytucjonalnej) – sprawowany przez podmioty wchodzące w skład danej jednostki instytucjonalnej w odniesieniu do podmiotów, stanowiących wyodrębnioną część tej jednostki.

¹³ zgodnie z teorią zarządzania wydanie polecenia służbowego przez przełożonego wyższego stopnia, po stronie podwładnego powinno rodzić obowiązek poinformowania o tym bezpośredniego przełożonego (wyższy przełożony w dorozumieniu działa w takim przypadku imieniem przełożonego bezpośredniego)

¹⁴ działalności kontrolingowej w Lasach Państwowych poświęcono odrębne opracowanie; w opracowaniu tym wykreowano m.in. koncepcję postępowania kontrolingowego jako realizację przepisów unijnych dotyczących zapewniania legalności pozyskiwania drewna w LP

Na Ryc. 4 utrwalono schemat, obrazujący możliwe przypadki działalności nadzorczej w odniesieniu do Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”.

Ryc. 4 Schemat identyfikujący działalność nadzorczą w Lasach Państwowych



W ramach działalności nadzorczej – oddziaływanie na podmiot nadzorowany powinno następować poprzez stanowienie określonych aktów prawnych (w szerokim tego słowa znaczeniu – o czym dalej).

Tymi aktami mogą być:

- 1) akty sprawstwa kierowniczego – inne aniżeli polecenia służbowe adresowane do stanowisk pracy bezpośrednio podległych służbowo (na podstawie stosunku pracy) stanowisku oddziaływującemu,
- 2) akty stosowania prawa, w szczególności:
 - a) akty administracyjne (w tym decyzje administracyjne),
 - b) ogólne akty stosowania prawa,
- 3) akty prawa wewnętrznego (rzadziej akty prawa powszechnego),
- 4) jednostronne oświadczenia woli o charakterze cywilistycznym, wynikające z umów,
- 5) akty oddziaływania niewładczego (jeżeli nie są to akty sprawstwa kierowniczego o charakterze konsultacyjno – doradczym).

Nadzór pracowniczo – prawny w Lasach Państwowych (z uwzględnieniem problematyki aktów sprawstwa kierowniczego w Lasach Państwowych)

Akty sprawstwa kierowniczego (akty ogólnego zarządu) są aktami oddziaływania nadzorczego charakterystycznymi dla nadzoru instytucjonalnego o pracowniczo – prawnym charakterze. Źródłem uprawnień do oddziaływania nadzorczego (a także wszelkiego innego oddziaływania za pomocą aktów sprawstwa kierowniczego) jest tu (1) stosunek pracowniczo – prawny lub (2) łańcuch zależności pomiędzy różnymi organami (tego samego podmiotu praw i obowiązków /!/), reprezentującymi pracodawcę (pracodawców) w obrębie tegoż podmiotu (o czym szerzej poniżej) . Stanowiąc akty sprawstwa kierowniczego – Lasy Państwowe działają imieniem własnym. Na przykład dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych poprzez działania nadzorcze, wieńczone aktem ogólnego zarządu, ma możliwość oddziaływania nadzorczego na ogół stanowisk pracy w regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych z tego względu, iż (po pierwsze) działa jako reprezentant pracodawcy (działa imieniem regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych), zaś (po drugie) pomiędzy tym pracodawcą a pracownikami, zajmującymi te stanowiska pracy, występują stosunki pracy (stosunek pracy jako źródło stwarzające możliwość oddziaływania nadzorczego pracodawcy na ogół stanowisk pracy w regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych). Ale dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych z pomocą aktów ogólnego zarządu ma także możliwość nadzorczego oddziaływania na ogół stanowisk pracy w jednostkach organizacyjnych LP funkcjonujących w zasięgu terytorialnym danej regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (to jest w nadleśnictwach oraz w zakładach Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym) Ma taką możliwość z tego względu, iż jako reprezentant pracodawcy (nadleśnictwa oraz zakładu Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym) doprowadza do nawiązania stosunku pracy między nadleśnictwem jako pracodawcą a osobą powoływaną do piastowania funkcji nadleśniczego (lub między zakładem Lasów Państwowych jako pracodawcą a kierownikiem zakładu o zasięgu regionalnym), zaś nadleśniczy oraz kierownik zakładu o zasięgu (również) jako reprezentanci pracodawców (nadleśnictwa lub zakładu Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym) nawiązuje w imieniu tych pracodawców stosunki pracy między nimi (między tymi pracodawcami) a osobami zatrudnianymi w charakterze pracowników odpowiednio w nadleśnictwie lub zakładzie Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym (możliwość oddziaływania nadzorczego dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych na ogół stanowisk pracy w nadleśnictwach oraz zakładach Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym ze względu na łańcuch zależności między dyrektorem regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych a nadleśniczymi oraz kierownikiem zakładów Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym jako reprezentantami właściwych pracodawców).

Również Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ma możliwość stanowienia aktów ogólnego zarządu oddziałujących nadzorczo na ogół stanowisk pracy w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych ze względu na okoliczność, iż jest organem reprezentującym regionalną dyrekcję Lasów Państwowych jako pracodawcę przy powoływaniu konkretnych osób do pełnienia funkcji dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, zaś dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych są reprezentantami tych samych pracodawców przy zatrudnianiu przez nich innych pracowników (pracowników regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych). Zdanie poprzedzające należy odnosić odpowiednio do stanowienia aktów ogólnego zarządu w ramach oddziaływania nadzorczego Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych na ogół stanowisk pracy w zakładach Lasów Państwowych o zasięgu krajowym.

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (jako kierownik Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasów Państwowych”) ma oczywiście możliwość oddziaływania zarządczego na ogół stanowisk pracy w Lasach Państwowych. Możliwość tę stwarza połączenie:

- 1) łańcucha zależności między Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych a dyrektorami regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych – jako reprezentantami pracodawców: regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych ,
z
- 2) łańcuchem zależności między dyrektorami regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych a nadleśniczymi oraz kierownikami zakładów o zasięgu regionalnych - jako reprezentantami pracodawców: nadleśnictwa oraz zakładów o zasięgu regionalnym.

W Lasach Państwowych nadzór pracowniczo – prawny może mieć charakter nadzoru międzyinstytucjonalnego oraz nadzoru wewnątrzinstytucjonalnego. Nadzór międzyinstytucjonalny jest związany z (określonym w ustawie o lasach) uprawnieniem oraz obowiązkiem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych sprawowania nadzoru nad dyrektorami regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nad kierownikami zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, jak również (także określonym w ustawie o lasach) - uprawnieniem oraz obowiązkiem dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych do sprawowania nadzoru nad nadleśniczymi oraz kierownikami zakładów Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym. Jest oczywiste, że wykonywanie powyższego obowiązku przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nie powinno być ograniczone wyłącznie do działań prowadzonych przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych czy do kierownika zakładów Lasów Państwowych. Ocena nadzorcza dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych czy kierowników zakładów Lasów Państwowych nie może być dokonana wyłącznie na podstawie aktów kierowniczych stanowionych przez te organy kierownicze, lecz powinna (musi) obejmować działania innych stanowisk pracy w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych czy zakładach Lasów Państwowych o zasięgu krajowym funkcjonujących pod kierunkiem tychże organów.

Nadzór wewnątrzinstytucjonalny odnosi się do oddziaływania nadzorczego kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych (Dyrektora Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśniczych oraz zakładów Lasów Państwowych) na wszystkie lub wybrane stanowiska pracy w tychże jednostkach, także pozostające w bezpośredniej podległości służbowej odpowiednio w stosunku do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśniczych oraz dyrektorów zakładów LP (jeżeli stanowiska te wchodziły w skład szerszego zbioru stanowisk, mających podlegać oddziaływaniu).

Źródłem uprawnienia do nadzoru wewnątrzinstytucjonalnego jest ogólna teoria zarządzania podmiotami, przy czym w odniesieniu do nadleśniczych w ustawie o lasach jest mowa wprost o tym, że do ich obowiązków należy sprawowanie nadzoru nad stanowiskami pracy w nadleśnictwach, którymi kierują. Ogólna teoria zarządzania stanowi też wyznacznik postępowania w ramach nadzoru wewnątrzinstytucjonalnego (także w ramach nadzoru międzyinstytucjonalnego).

W określonym jednak zakresie działalność nadzorcza wewnątrzinstytucjonalna została w LP określona prawnie w sposób odrębny. Dotyczy to nadzoru, związanego ze stanowiskiem sprawowanego przez inżyniera nadzoru w nadleśnictwie.

W prawidłowo opracowanym regulaminie organizacyjnych nadleśnictwa między inżynierami nadzoru a leśniczymi nie powinny występować więzy bezpośredniej podległości służbowej. Funkcją inżynierów nadzoru powinno być wykonywanie czynności sprawdzających w „terenie”, czy czynności gospodarcze i czynności przygotowawcze do czynności gospodarczych zostały wykonane w poszczególnych leśnictwach prawidłowo, a także czy występuje zgodność wykonanych zadań z dokumentacją, wytworzoną przez leśniczych. Co do zasady inżynierowie nadzoru nie powinni mieć wprost przypisanych uprawnień decyzyjnych po wykonaniu ww. czynności sprawdzających. Ich zadaniem powinno być stawianie wniosków (do nadleśniczego lub jego zastępcy) o przyjęcie, wprowadzenie poprawek oraz odmowę odebrania prac czy przyjęcia dokumentacji wytworzonej przez leśniczych.

Nie wyklucza to oczywiście, dość powszechnej praktyki, mocowania inżynierów nadzoru do ww. czynności decyzyjnych. Stanowiska inżynierów nadzoru są też dość powszechnie wykorzystywane do prowadzenia czynności w zakresie kontroli wewnętrznej w nadleśnictwie.

Sprawa zakresu zadaniowego inżynierów nadzoru w nadleśnictwach wymaga kompleksowego uregulowania (inżynier nadzoru jako stanowisko pracy do czynności sprawdzających – kontrolnych w „terenie” na potrzeby decyzji zarządczych nadleśniczego lub jego zastępcy; inżynier nadzoru jako organ decyzyjny w nadleśnictwie, działający z upoważnienia nadleśniczego lub jego zastępcy; inżynier nadzoru a działalność w zakresie nadzoru konsultacyjnego; stanowisko inżyniera nadzoru a czynności w zakresie kontroli wewnętrznej w nadleśnictwie; inne zadania przypisane do stanowiska inżyniera nadzoru).

Oprócz, charakterystycznej dla Lasów Państwowych, działalności w zakresie nadzoru wewnątrzinstytucjonalnego, związanego z funkcjonowaniem stanowiska inżyniera nadzoru – w Lasach Państwowych (podobnie jak i w innych podmiotach gospodarczych) występuje nadzór wewnątrzinstytucjonalny uregulowany w sposób szczególny, dotyczący dowodów księgowych (ich sprawdzaniem pod względem merytorycznym i formalnym przed ostatecznym zatwierdzeniem przez organ kierowniczy lub stanowisko pracy, działające z umocowania organu kierowniczego). Również bieżąca ochrona informacji niejawnych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych wyczerpuje znamiona działalności nadzorczej uregulowanej w sposób szczególny. Ponadto w Lasach Państwowych (jak i u innych pracodawców) istotne funkcje nadzorcze są związane ze stanowiskiem zakładowego inspektora pracy. Na tym stanowisku bowiem mogą być stanowione zalecenia o władczym charakterze. Funkcje nadzorczy niewładczego w Lasach Państwowych przypadają ponadto stanowisko ds. bhp., rzecznikowi patentowemu zatrudnianemu przez pracodawcę, a także stanowiskom pracy tworzącym służbę bezpieczeństwa i higieny pracy.

W Lasach Państwowych aktami sprawstwa kierowniczego jako aktami oddziaływania w ramach nadzoru pracowniczego – prawnego są (powinny być) zarządzenia oraz decyzje zarządcze:

- 1) Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, odnoszące się do:
 - a) dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz kierowników zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym (nadzór międzyinstytucjonalny)
lub/oraz do
 - b) stanowisk pracy w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych (nadzór wewnątrzinstytucjonalny),
- 2) dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, odnoszące się do:
 - a) nadleśniczych oraz kierowników zakładów o zasięgu regionalnych (nadzór międzyinstytucjonalny)

lub/oraz do

- b) stanowisk pracy w regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (nadzór wewnątrzinstytucjonalny),
- 3) nadleśniczych oraz kierowników zakładów Lasów Państwowych, odnoszące się do stanowisk pracy odpowiednio w nadleśnictwach oraz zakładach Lasów Państwowych (nadzór wewnątrzinstytucjonalny) .¹⁵

Należy przy tym podkreślić, że stanowienie zarządzeń i decyzji zarządczych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczych nie zawsze musi wiązać się z działalnością nadzorczą – albowiem (w wykonaniu przepisów prawnych) zarządzenia oraz decyzje zarządcze są również stanowione (przez ww. organy kierownicze) na przykład w następstwie zakończonych działań kontrolnych, a także w każdym przypadku, w którym wymaga tego dobro kierowania poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych. Ponadto Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, bez związku z działaniami nadzorczymi, ma możliwość stanowienia aktów sprawstwa kierowniczego, obowiązujących w Lasach Państwowych (w ramach kierowania Lasami Państwowymi) , zaś dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych – aktów kierowniczych, obowiązujących w jednostkach organizacyjnych, działających w zasięgu właściwych regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (udzielanie pomocy w kierowaniu Lasami Państwowymi)¹⁶.

W przepisach prawa nie została określona wymagana forma zarządzeń oraz decyzji zarządczych stanowionych przez kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. W szczególności dotyczy to wymogu zachowania pisemności przy stanowieniu tychże aktów sprawstwa kierowniczego. Kierując się zasadą racjonalności należy przyjąć, że w przypadku zwłaszcza aktów sprawstwa kierowniczego, związanego z działalnością nadzorczą – brak zachowania pisemności postępowania jest nie tylko dopuszczalny, lecz wręcz konieczny. Dotyczyć to powinno spraw bagatelnych, w tym przypadków, w których imieniem kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych działają odpowiednio umocowane stanowiska pracy odpowiednio w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśnictwach (zwłaszcza jeżeli akt sprawstwa kierowniczego jest aktem oddziaływania niewładczego o charakterze opinii, porady czy sugestii)¹⁷.

Nadzór instytucjonalny w Lasach Państwowych o charakterze cywilistycznym

Oprócz nadzoru pracowniczego – prawnego, nadzór instytucjonalny w LP obejmuje również nadzór cywilistyczny. Cechuje się on tym, że aktem oddziaływania nadzorczego jest tu jednostronne oświadczenie woli organu kierowniczego w Lasach Państwowych (lub innych, odpowiednio umocowanych, stanowisk pracy w Lasach Państwowych), adresowane do podmiotów zewnętrznych w stosunku do Lasów Państwowych – jeżeli uprawnienie do składania takich jednostronnych oświadczeń woli wynika (na zasadzie dobrowolnej zgody stron) z umów (porozumień cywilistycznych), wiążących Lasy Państwowe z tymi podmiotami. Przy składaniu jednostronnych oświadczeń woli – Lasy Państwowe działają imieniem Skarbu Państwa, jeżeli dane

¹⁵ problematyce nadzoru instytucjonalnego w LP poświęcono odrębne opracowanie

¹⁶ sprawa aktów sprawstwa kierowniczego w Lasach Państwowych jest przedmiotem odrębnego opracowania.

¹⁷ możliwość mocowania (w trybie ustanawiania pełnomocnictw) innych stanowisk pracy w Lasach Państwowych lub innych podmiotów do działania imieniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, regionalnego dyrektora Lasów Państwowych oraz nadleśniczego jest w prawie leśnym niedookreślona (jeżeli pominąć możliwość mocowania do działania odpowiednio zastępców Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zastępców dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz zastępców nadleśniczych).

oświadczenie wiąże się z korzystaniem lub oddziałuje na mienie Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych .

W praktyce w Lasach Państwowych nadzór cywilistyczny ma miejsce w wykonaniu umów: (1) na sprzedaż drewna przez LP , (2) na dostawy, roboty i usługi na rzecz Lasów Państwowych, jak również (3) wszelkich umów cywilnoprawnych między LP a innymi podmiotami. Należy przy tym podkreślić, że ochrona interesów stron umów (porozumień), związanymi z ww. jednostronnymi oświadczeniami woli następuje na drodze postępowania przed sądami powszechnymi (odpowiednio przed sądami cywilnymi lub gospodarczymi).

Jednostronne oświadczenia woli jako akty oddziaływania LP na podmioty zewnętrzne w związku z działalnością nadzorczą należy odróżnić od aktów oddziaływania niewładczego na organy publiczne, których funkcją (tych oddziaływań) jest zainspirowanie tychże organów lub wpłynięcie na nie inicjująco, aby podjęły działania (najczęściej) w sferze imperium . W ustawie o lasach - na Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nałożono szereg obowiązków, związanych z wnioskowaniem czy wyrażaniem opinii. Występując z wnioskiem, wyrażając opinię, formułując postulat – organy kierownicze w Lasach Państwowych stanowią właśnie takie akty oddziaływania niewładczego¹⁸. Ze stanowieniem aktów oddziaływania niewładczego nie jest oczywiście związana instancyjność postępowania, jak również możliwość dochodzenia interesów z tych aktów na drodze sądowej.

Nadzorowanie Lasów Państwowych w ramach zewnętrznego nadzoru cywilistycznego

Również w przypadku nadzoru zewnętrznego, dotyczącego Lasów Państwowych, należy wyodrębnić nadzór cywilistyczny. Zewnętrzny nadzór cywilistyczny występuje wówczas, gdy uprawnienie do składania jednostronnych oświadczeń woli, oddziałujących na Lasy Państwowe, przysługuje różnym podmiotom zewnętrznym na mocy dobrowolnej zgody stron, zawartej w akcie cywilnoprawnym wiążącym Lasy Państwowe z podmiotem zewnętrznym. W szczególności zewnętrzny nadzór cywilistyczny wynika (może wynikać) z: (1) umowy na wykonanie projektu planu urządzenia lasu, jeżeli umowa ta przypomina umowę franczyzy, (2) umowy (lub dorozumianej umowy), związanej z korzystaniem przez Lasy Państwowe z wartości intelektualnych, przysługujących podmiotom zewnętrznym, (3) umowy na ocenę gospodarki leśnej w postępowaniu, nazywanym w Lasach Państwowych certyfikowaniem gospodarki leśnej, (4) umowy na wykonywanie nadzoru budowlanego, (5) umowy na wykorzystanie środków z dotacji celowych, o których mowa w art. 54 ustawy o lasach oraz umowy na wykorzystanie przez Lasy Państwowe środków pieniężnych ze źródeł zewnętrznych (chyba że stronie umowy spoza Lasów Państwowych przysługuje uprawnienie administracyjno – prawne oddziaływania na LP w związku z tymi umowami), (6) umowy kredytowej.

Plan urządzenia lasu nadleśnictwa ma dwoistą naturę prawną: z jednej strony jest innym instrumentem realizacji polityki rozwoju państwa na terenie nadleśnictwa, zaś z drugiej strony – nośnikiem wiedzy, wykorzystywanym przez nadleśnictwo w ciągu (najczęściej) dziesięciu lat w charakterze wyznacznika sposobu realizacji gospodarki leśnej w nadleśnictwie¹⁹. W związku z

¹⁸ forma, w tym przypadki braku potrzeby zachowania pisemności postępowania przy składaniu jednostronnych oświadczeń woli w sprawach bagatelnych w ramach cywilistycznego nadzoru instytucjonalnego oraz przy stanowieniu aktów oddziaływania niewładczego na organy publiczne , jak również kwestia możliwości mocowania przez kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych innych stanowisk pracy do składania jednostronnych oświadczeń woli oraz stanowienia ww. aktów oddziaływania niewładczego wymaga pilnego dookreślenia

¹⁹ problematyce planów urządzenia lasu w Lasach Państwowych jest poświęcone odrębne opracowanie.

tą drugą naturą – godne rozważenia jest utrwalenie praktyki ujmowania w umowach na sporządzenie projektu planu urządzenia lasu w nadleśnictwie klauzuli uprawniającej i zobowiązującej wykonawcę projektu planu urządzenia lasu do sprawowania nadzoru „autorskiego” nad realizacją planu urządzenia lasu. Umowa zawierająca taką klauzulę wykazywałaby duże podobieństwo do umowy franczyzy.

Charakter cywilistyczny ma także w Lasach Państwowych:

- 1) nadzór autorski nad utworem i innymi wartościami intelektualnymi, jeżeli nadzór ten wynika z umowy,
- 2) nadzór nad sposobem korzystania z utworu, wynikający z osobistych praw autorskich.

Nadzór autorski oraz nadzór nad sposobem korzystania z wartości intelektualnej przypada (może przypadać) twórcom, tj. osobom fizycznym, będącym autorami utworów lub wytwórcami wartości intelektualnych, z których dany podmiot korzysta w następstwie nabycia praw majątkowych do tych dóbr. Osobami fizycznymi, sprawującymi ww. nadzór, mogą być zarówno pracownicy, jak i osoby fizyczne, nie będące pracownikami danego podmiotu.

Nadzór autorski występuje tylko wówczas, gdy wynika z umowy o pracę lub aneksu do umowy o pracę (nadzór autorski sprawowany przez osoby fizyczne, będące pracownikami danego podmiotu) lub innej umowy (nadzór autorski sprawowany przez osoby fizyczne, nie będące pracownikami danego podmiotu). Nadzór nad sposobem korzystania z utworu, wynikający z osobistych praw autorskich, jest nadzorem przypadającym twórcy z mocy samego prawa (z mocy przepisów dotyczących praw autorskich oraz praw pokrewnych).

Nadzór autorski oraz nadzór nad sposobem korzystania z wartości intelektualnych polega na sprawdzaniu (w miarę możliwości i potrzeby na bieżąco), czy dana wartość intelektualna jest wykorzystywana (eksploatowana) w sposób prawidłowy (na przykład na sprawdzaniu, czy w wykorzystywaniu wartości intelektualnych nie dochodzi do jego dezintegracji) – z następczym zwracaniem się osób, sprawujących omawiany nadzór, do organu kierującego podmiotem, wykorzystującym daną wartość intelektualną, o przeciwdziałanie nieprawidłowościom w jego wykorzystaniu, jeżeli zdaniem sprawującego (sprawujących) nadzór takie nieprawidłowości mają miejsce. Zwracanie się podmiotu nadzorującego, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, stanowi niewątpliwe jednostronne oświadczenie woli. Ponadto podmiot, sprawujący omawiany nadzór, powołując się na osobiste prawa autorskie lub zapisy umowy, ma możliwość dochodzenia swoich praw na drodze postępowania procesowego²⁰.

W tym miejscu należy na marginesie podnieść, że zewnętrzny nadzór cywilistyczny może przypadać na warunkach umownych również Lasom Państwowym, jeżeli w swoim działaniu wspomagają one władze publiczne i inne podmioty publiczne w sferze dominium (instytucja nadzoru cywilistycznego oraz kontroli cywilistycznej jako jedyne „dostępne” rozwiązanie, w ramach którego Lasy Państwowe mają możliwość oceny podmiotów zewnętrznych w zakresie wykorzystywania korzyści, związanych z ww. wspomaganie przez LP administracji publicznej w wypełnianiu przez nią powinności w sferze dominium – jeżeli przepisy prawne nie nadają określonym organom w LP uprawnienia do sprawowania takiego nadzoru z wykorzystaniem władztwa administracyjno - prawnego).

²⁰ problematyce wartości intelektualnych w Lasach Państwowych poświęcono odrębne opracowanie; odrębne opracowanie zostało również poświęcone: (1) problematyce nadzoru budowlanego w Lasach Państwowych, (2) cywilistycznemu nadzorowi, polegającemu na tzw. certyfikowaniu gospodarki leśnej, (3) cywilistycznemu nadzorowi, związanemu z wykorzystywaniem w Lasach Państwowych tzw. środków zewnętrznych oraz środków z realizacji dotacji celowych, o których mowa w art. 54 ustawy o lasach.

Nadzorowanie Lasów Państwowych przez organizacje pozarządowe oraz w ramach niezorganizowanej aktywności obywatelskiej

Przejawem nadzoru zewnętrznego w LP jest ponadto nadzór sprawowany przez organizacje pozarządowe (przez jednostki instytucjonalne należące do sektora instytucji niekomercyjnych, działających na rzecz gospodarstw domowych), jak również nadzór sprawowany w ramach niezorganizowanej aktywności obywatelskiej. W ramach tego nadzoru są stanowione akty oddziaływania niewładczego (są stawiane wnioski, są formułowane opinie oraz postulaty). Nadzór, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym stanowi jedną z form dialogu, który powinien charakteryzować zgodnie z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej społeczną gospodarkę rynkową jako podstawę ustroju gospodarczego Polski.

Nadzorowanie Lasów Państwowych przez Ministra Środowiska (z uwzględnieniem m.in. następujących zagadnień: (1) brak określoności przepisów ustawy o lasach dotyczących nadzorowania Lasów Państwowych przez Ministra Środowiska, (2) zdolność Ministra Środowiska do stanowienia aktów prawa wewnętrznego, (3) możliwość wykorzystywania przez Ministra Środowiska aktów prawa wewnętrznego do nakierowywania Lasów Państwowych w trybie nadzoru na realizowanie przez ten podmiot polityki Rady Ministrów, (4) obowiązki nadzorcze Ministra Środowiska wynikające z przepisów Kodeksu pracy)

Mając na względzie, że:

- 1) między ministrem właściwym do spraw środowiska jako organem państwowym a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych nie występują podległość służbowa (w tym bezpośrednia podległość służbowa), wynikająca więzów pracowniczno – prawne (o czym szczegółowo dalej),
- 2) zdecydowana większość dóbr prawnych o charakterze majątkowym, wykorzystywanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności, stanowi własność Skarbu Państwa (była już o tym mowa),
- 3) z przepisu konstytucyjnego, dotyczącego społecznej gospodarki rynkowej²¹, wynika możliwość ingerowania władzy publicznej w działanie przedsiębiorców, niezależnie od tego, czy działają oni w oparciu o prawo prywatne czy publiczne -
- otóż mając to wszystko na względzie, należy przyjąć, że nadzór nad Lasami Państwowymi, sprawowany przez ministra właściwego do spraw środowiska jako organ państwowy, jest nadzorem administracyjnym (administracyjno – prawnym).

W ustawie o lasach kwestia uprawnień nadzorczych ministra właściwego do prowadzenia działalności nadzorczej została uregulowana w sposób niejasny. Przede wszystkim należy zauważyć, że organy właściwe do sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną, prowadzoną przez wszelkie podmioty prawne, zostały wykreowane w art. 5 ustawy o lasach. Na mocy tego przepisu minister właściwy do spraw środowiska jest uprawniony i obowiązany zarazem do nadzorowania gospodarki leśnej, prowadzonej w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, zaś starosta – do prowadzenia nadzoru nad gospodarką leśną prowadzoną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Jak to wynika z dotychczasowego wywodu - istotą nadzorowania jest bieżące (operacyjne) oddziaływanie na podmioty prowadzące działalność. Przepis art. 5 ustawy o lasach należy zatem rozumieć oczywiście w ten sposób, że organami uprawnionymi oraz obowiązany do nadzorowania podmiotów prawnych w zakresie (w przedmiocie) prowadzonej przez nie gospodarki leśnej są odpowiednio minister właściwy do spraw środowiska oraz starosta. Przepis art. 5 ust. 5 ustawy o lasach, na zasadzie *a contrario*, daje podstawę do stwierdzenia, że ww. działalność nadzorcza starostów jest

²¹ wywód, zwieńczony tezą, że działalność Lasów Państwowych mieści się w ramach społecznej gospodarki rynkowej, zawarto w dalszej części opracowania

dokonywana w ramach obowiązków własnych (a nie w wypełnianiu obowiązków administracji rządowej). Jest to zatem nadzór nad podmiotami prowadzącymi gospodarkę leśną sprawowany w ramach konstytucyjnej możliwości „imperialnego” ingerowania władzy publicznej (tutaj władzy samorządowej) w działalność podmiotów gospodarczych w ramach społecznej gospodarki rynkowej. Skoro w art. 5 określono właściwość starosty do sprawowania nadzoru w sferze imperium nad gospodarką leśną, prowadzoną przez podmioty gospodarcze z wykorzystaniem lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, to również (w myśl prawidłowej legislacji) w takim samym charakterze w przepisie tym został wykreowany minister właściwy do spraw środowiska: w świetle przepisu art. 5 ministra właściwego do spraw środowiska należy mianowicie uznać za organ właściwy w sferze imperium państwa do nadzorowania podmiotów gospodarczych, prowadzących gospodarkę leśną z wykorzystaniem lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa. Zwraca przy tym uwagę, że w art. 5 ustawy o lasach jest mowa jedynie o nadzorowaniu podmiotów gospodarczych w zakresie gospodarki leśnej, podczas gdy mienie Skarbu Państwa w zarządzie (na przykład) Lasów Państwowych nie jest wykorzystywane wyłącznie do prowadzenia gospodarki leśnej, lecz również (o czym szczegółowo dalej) do: (1) prowadzenia tzw. działalności dodatkowej, (2) działalności usługowej wspomagającej administrację publiczną w sferze dominium, (3) działalności prowadzonej imieniem państwa lub samorządu w sferze imperium, jak również (4) szeroko rozumianej działalności rozwojowej. Przepis art. 4 ust.4 ustawy o lasach daje ministrowi właściwemu do spraw środowiska zdecydowanie szerszą możliwość nadzorczego ingerowania w działalność Lasów Państwowych aniżeli przepis art. 5. Jest tu bowiem mowa o nadzorze Lasów Państwowych (bez przedmiotowego ograniczenia tego nadzoru jedynie do gospodarki leśnej, prowadzonej przez Lasy Państwowe). Przepisu art. 4 ust.4 ustawy o lasach nie sposób oczywiście traktować jako źródła uprawnienia Ministra Środowiska do sprawowania tzw. nadzoru właścicielskiego (nadzoru sprawowanego nie imieniem państwa, lecz imieniem Skarbu Państwa jako właściciela większości majątkowych dóbr prawny używanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności). Jak to będzie dalej wykazane – Minister Środowiska (w tym zakresie, w jakim nie reprezentuje Lasów Państwowych jako pracodawcę przy powoływaniu oraz odwoływaniu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych) ma możliwość oddziaływania na Lasy Państwowe za pomocą aktów prawa powszechnego, aktów prawa wewnętrznego oraz aktów stosowania prawa. Skarb Państwa jako państwowa osoba prawna nie ma (co oczywiste) zdolności do stanowienia ww. aktów prawnych (nie jest przecież organem państwowym). Minister Środowiska nie może zatem stanowić takich aktów prawnych, działając imieniem Skarbu Państwa. Minister Środowiska stanowiąc akty prawa powszechnego, akty prawa wewnętrznego oraz akty stosowania prawa, oddziałujące na Lasy Państwowe, działa imieniem państwa (choć rzecz oczywista powinien mieć przy tym na względzie interes Skarbu Państwa). W tym stanie rzeczy *ratio legis* przepisu art. 4 ust.4 należy doszukiwać się w związku z niektórymi uregulowaniami, zawartymi w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²²

W art.33 ust. 1d tej ustawy określono, że „minister kierujący określonym działem administracji rządowej ustala, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych (...)”. W aktualnie obowiązującym obwieszczeniu²³ Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” zostało uwzględnione w grupie pozostałych jednostek organizacyjnych podlegających lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska. W art. 34 ust.2 ustawy o Radzie Ministrów określono z kolei, że „minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach”.

²² tj. Dz. U. z 2012, poz. 392.

²³ M.P. z 2013, poz. 893

W kontekście uprawnienia oraz obowiązku Ministra Środowiska do nadzorowania Lasów Państwowych – analizy wymagają następujące przepisy prawne w ustawie o lasach: (1) przepis art. 9 ust. 3, (2) przepis art. 12 ust.2 pkt. 1) w związku z przepisem art. 12 ust.1,(3) przepis art. 14 ust. 4, (4) przepis art. 16 ust.1, (5) przepis art. 17, (6) przepis art. 22 ust.1, (7) przepis art. 22 ust.4, (8) przepis art. 25, (9) przepis art. 26 ust.5, (10) przepis art. 27 ust. 5, (11) przepis art. 32 ust.3 pkt. 1) w związku z art. 32 ust.2, (12) przepis art. 33 ust.2 w związku z art. 33 ust.1, (13) przepis art. 33 ust. 3 pkt. 9) lit. a) w związku z art. 33 ust.1, (14) przepis art. 35a ust.4, (15) przepis art. 37 ust. 2, (16) przepis art. 38 ust.2 w związku z art. 38 ust.1 pkt.5), (17) przepis art. 38 ust.6, (18) przepis art. 40 a ust.12, (19) przepis art. 44, (20) przepis art. 46 ust. 4, (21) przepis art. 49 ust.1, (22) przepis art. 49 ust.3, (23) przepis art. 53 ust. 2 w związku z art. 53 ust.1, (24) przepis art. 57 ust. 4 w związku z art. 57 ust.1, (25) przepis art. 58 a ust.3 w związku z art. 58 a ust.1.

Analiza powyższych przepisów prawnych (zob. Tab. 3), została przeprowadzona pod kątem identyfikacji i charakterystyki: (1) aktów oddziaływania Ministra Środowiska na Lasy Państwowe – z podziałem na: (a) akty prawa powszechnego (rozporządzenia), (b) akty prawa wewnętrznego (zarządzenia), (c) akty stosowania prawa (akty administracyjne, ogólne akty stosowania prawa), (d) akty wykonywania aktów prawa powszechnego, wewnętrznego, jak również aktów stosowania prawa,(2) uprawnień władczych niezwiązanych ze stanowieniem aktów prawa powszechnego – z podziałem na: (a) uprawnienia związane z oddziaływaniem nadzorczym, (b) uprawnienia, związane z oddziaływaniem kontrolnym, (c) uprawnienia, związane z pozostałym oddziaływaniem (z oddziaływaniem niezwiązanym z nadzorem lub kontrolą), (3) uprawnień do oddziaływania nadzorczego lub kontrolnego (imieniem państwa czy imieniem LP), (4) aktów stanowionych przez Dyrektora Generalnego LP, związanych z oddziaływaniem Ministra Środowiska na Lasy Państwowe.

W tym miejscu należy na marginesie wspomnieć o tym, że poszczególnym organom kierowniczym w Lasach Państwowych może przypadać uprawnienie do nadzorowania administracyjnego innych podmiotów. Na przykład nadleśniczy, w wykonaniu ustawy o lasach, na drodze stosownego porozumienia może nabywać uprawnienie do nadzorowania administracyjnego podmiotów w realizacji przez nie gospodarki leśnej, prowadzonej z wykorzystaniem lasów niepaństwowych.

Tab. 3 Analiza przepisów ustawy o lasach inkorporujących uprawnienia władcze i zarazem obowiązki oddziaływania Ministra Środowiska na Lasy Państwowe (z pominięciem omówionych powyżej przepisów art.4 ust. 4 oraz art. 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy o lasach)

Oznaczenie przepisu prawnego	Treść przepisu prawnego	Identyfikacja aktu prawnego stanowionego przez Ministra Środowiska	Identyfikacja charakteru uprawnień władczych Ministra Środowiska	Dalsza identyfikacja uprawnień władczych Ministra Środowiska o charakterze nadzorczym lub kontrolnym	Identyfikacja aktów sprawczych stanowionych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych
Art. 9 ust. 3	Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.	Akt prawa powszechnego - rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 12 ust.1 i ust. 2. pkt.1	1. W przypadku braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów, koszty zagospodarowania i ochrony związane z odnowieniem lub przebudową drzewostanu finansowane są z budżetu państwa. 2. Decyzje w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów, o których mowa w ust. 1, wydają: 1) minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zwanego dalej „Dyrektorem Generalnym” – w odniesieniu do lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych, będących w użytkowaniu wieczystym oraz lasów przekazanych w użytkowanie na mocy art. 40	Akt stosowania prawa o charakterze indywidualno – konkretnym: decyzja administracyjna	Oddziaływanie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą; decyzja pozwalające na wypełnianie obowiązków państwa (mamy tu do czynienia z wydatkiem publicznym; finansowanie działań, związanych z określonymi szkodami w Lasach Państwowych, w art. 12 zostało wykreowane jako obowiązek państwa - jako zadanie publiczne, związane z sektorem rządowym)	Minister Środowiska działa imieniem państwa	Akt oddziaływania niewładczego (przybierający formę wniosku) stanowiony imieniem państwa (z uwzględnieniem interesu Skarbu Państwa) – będący warunkiem ewentualnego podjęcia przez Ministra Środowiska decyzji w sprawie przyznania środków pieniężnych na działania, związane z określoną szkodą w lasach . Sporządzanie wniosku stanowi przejaw wspomagania przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych organów władzy publicznej w wypełnianiu przez nią obowiązków w sferze imperium
Art. 14 ust.4	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady cechowania drewna, wzory urządzeń do cechowania i zasady ich stosowania oraz wzór dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna.	Akt prawa powszechnego - rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 16 ust.1	Minister właściwy do spraw środowiska,	Akt stosowania prawa o	Oddziaływanie niezwiązane z nadzorem lub	Minister Środowiska działa	Akt oddziaływania niewładczego

	w drodze decyzji, uznaje las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru, na wniosek Dyrektora Generalnego, zaopiniowany przez radę gminy – w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.	charakterze indywidualno – konkretnym: decyzja administracyjna	kontrolą (decyzja o uznaniu lasu za las ochronny lub decyzja o pozbawieniu lasu statusu lasu ochronnego stanowi konkretyzację i indywidualizację prawa powszechnego, regulującego zasady i tryb uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowe zasady prowadzenia w nich gospodarki leśnej; decyzja oddziałuje władczo na Lasy Państwowe; jest przejawem wykonywania władzy publicznej przez Ministra Środowiska)	imieniem państwa	(przybierający formę wniosku) stanowiony imieniem państwa – będący warunkiem ewentualnego podjęcia przez Ministra Środowiska decyzji o uznaniu lasu za las ochronny lub decyzji o pozbawieniu lasu statusu lasu ochronnego. Sporządzanie wniosku stanowi przejaw wspomagania przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych organów władzy publicznej w wypełnianiu przez nią obowiązków w sferze imperium
Art.17	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowe zasady prowadzenia w nich gospodarki leśnej.	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływanie na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art.22 ust.1	Minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza plan urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.	Akt sprawczy nieokreślony w ustawie o lasach – utrwaliła się praktyka stanowienia przez Ministra Środowiska decyzji administracyjnej w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu w nadleśnictwie (zob. komentarz pod tabelą 3)	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą. Zatwierdzanie przez Ministra Środowiska planu urządzenia lasu jest aktem kreowania innego instrumentu realizacji polityki rozwoju na terenie nadleśnictwa. Akt zatwierdzający plan urządzenia lasu wraz z załącznikiem (zawierającym przedmiot, podlegający zatwierdzeniu) wyczerpuje znamiona innego instrumentu realizacji polityki rozwoju na terenie nadleśnictwa. Stanowienie instrumentów realizacji polityki rozwoju państwa jest oczywiście obowiązkiem państwa w sferze imperium.	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art.22.ust.4	Minister właściwy w sprawach środowiska nadzoruje wykonanie planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wykonanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	Akty sprawcze stanowione w ramach nadzorowania wykonywania planów urządzenia lasu w ustawie o lasach nie zostały określone (zob. komentarz pod tabelą 3)	Z treści przepisu art. 22 ust. 4 wynika wprost, że uprawnienie oraz obowiązek Ministra Środowiska nadzorowania wykonywania planu urządzenia lasu jest jego działalnością nadzorczą (m.in. w stosunku do LP). Istotą tego nadzoru powinna być ocena, czy nadleśnictwa prawidłowo wypełniają swoje obowiązki, inkorporowane w planie urządzenia lasu jako innym instrumentem realizacji polityki rozwoju państwa na terenie nadleśnictwa, a jednocześnie jako dobra prawnego,	Minister Środowiska działa imieniem państwa	

			stanowiącego podstawę merytoryczną gospodarki leśnej (oraz podejmowanie stosowanych aktów korygujących działanie LP – w miarę takiej potrzeby).		
Art.25	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowe warunki i tryb sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu, o której mowa w art. 19 ust. 3, 2) szczegółowe wymagania w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych, z uwzględnieniem wykształcenia, stażu pracy i wykonywanych czynności – mając na uwadze zapewnienie terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzenia lasu.	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 26 ust.5	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzór znaku zakazu wstępu do lasu oraz zasady jego umieszczania.	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 27 ust.5	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasady lokalizowania pasiek na obszarach leśnych.	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 32 ust.,2 i ust.3.pkt.1	2. W skład Lasów Państwowych wchodzi następujące jednostki organizacyjne: 1) Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych; 2) regionalne dyrekcje Lasów Państwowych; 3) nadleśnictwa; 4) inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. 3. Jednostki organizacyjne: 1) o których mowa w ust. 2 pkt. 2, tworzy, łączy, dzieli, likwiduje oraz określa ich zasięg terytorialny, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	Akt oddziaływania niewładczego (przybierający formę wniosku) stanowiony imieniem państwa – będący warunkiem ewentualnego wydania przez Ministra Środowiska rozporządzenia w sprawie połączenia, podzielenia, likwidacji oraz określenia zasięgu terytorialnego regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Sporządzanie wniosku stanowi przejaw wspomagania przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych organów władzy

					publicznej w wypełnianiu przez nią obowiązków w sferze imperium (a konkretnie w sferze stanowienia prawa powszechnego)
Art.33 ust1.i ust.2	1. Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. 2. Dyrektora Generalnego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw środowiska.	Akt wykonania prawa – akt pracowniczo – prawny nawiązania stosunku pracy w drodze powołania (zob. komentarz pod tabelą 3)	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą. Wykonanie tego uprawnienia skutkuje kształtowaniem zasobu pracy w Lasach Państwowych	Minister Środowiska działa imieniem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych jako pracodawcy	
Art. 33 ust. 1 i ust. 3 pkt. 9) lit. a)	1. Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. 3. Dyrektor Generalny w szczególności: 9) powołuje i odwołuje: a) zastępców Dyrektora Generalnego, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska,	Charakter aktu sprawczego wyrażającego zgodę Ministra Środowiska na powołanie lub odwołanie zastępcy Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w ustawie o lasach nie został określony, jednak uprawnione jest stwierdzenie, iż aktem tym powinna być decyzja administracyjna (zob. komentarz pod tabelą 3) .	Uprawnienie do działalności nadzorczej. Minister Środowiska poprzez wyrażenie zgody na zatrudnienie zastępców Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych swoim nadzorem obejmuje zamiar Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych powołania swoich zastępców	Minister działa imieniem państwa	Choć w ustawie nie zostało to określone – powołanie swoich zastępców powinno być poprzedzone wnioskiem do Ministra Środowiska w sprawie wyrażenia zgody na takie powołanie. Wniosek taki należy traktować jako akt oddziaływania niewładczego stanowionego imieniem państwa – warunkujący przedmiotową zgodę lub odmowę zgody ze strony Ministra Środowiska. Wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych należy uznać za działanie imieniem państwa, bowiem ewentualna zgoda lub odmowa zgody jest wyrażana właśnie w imieniu państwa. Wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych należy bez wątplenia uznać za przejaw wspomagania Ministra Środowiska w wypełnianiu jego obowiązków w sferze imperium. Powołując swoich zastępców – Dyrektor Generalny Lasów Państwowych działa oczywiście imieniem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych jako pracodawcy
Art. 35a ust.4	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzory mundurów leśnika i oznak dla osób	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa	Minister Środowiska działa imieniem państwa	

	uprawnionych do ich noszenia		aktów prawa powszechnego).		
Art. 37 ust.2.	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady nabywania przez kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz innych nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych i prawnych	Akt prawa powszechnego - rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 38 ust.1 pkt. 5 i ust.2	1. Sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych (...) może następować w przypadkach: 5) podyktowanych ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa. 2. Sprzedaż, o której mowa w ust. 1 pkt 1–4, wymaga zgody Dyrektora Generalnego, z zastrzeżeniem ust. 3, a sprzedaż, o której mowa w ust. 1 pkt 5, może nastąpić na wniosek Dyrektora Generalnego za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska.	Akt sprawczy, inkorporujący zgodę Ministra Środowiska na sprzedaż lasów, podyktowaną ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi w ustawie o lasach nie został określony. Uprawniona jest jednak teza, że zgoda taka powinna być wyrażana w formie decyzji administracyjnej (zob. komentarz pod tab. 3)	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą. Sprzedaż lasów gruntów i innych nieruchomości w zarządzie LP podyktowaną ważnymi względami społecznymi należy uznać za realizacją zadań publicznych, przypisanych do obowiązków państwa, skoro wymaga zgody Ministra Środowiska, działającego imieniem państwa (zob. komentarz pod tab. 3).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	Choć w ustawie nie zostało to określone – wyrażenie przez Ministra Środowiska zgody na sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości powinno być poprzedzone stosownym wnioskiem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Wniosek taki należy traktować jako akt oddziaływania niewładczego stanowionego imieniem państwa – warunkujący przedmiotową zgodę lub odmowę zgody ze strony Ministra Środowiska. Wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych należy uznać za działanie imieniem państwa, bowiem ewentualna zgoda lub odmowa zgody jest wyrażana właśnie w imieniu państwa. Wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych należy bez wątpienia uznać za przejaw wspomagania Ministra Środowiska w wypełnianiu jego obowiązków w sferze imperium. Należy również zauważyć, że w przypadku zgody Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych na sprzedaż lasów i innych gruntów – zgoda taka powinna być wyrażana również w formie decyzji (skoro sprzedaż lasów i gruntów w zarządzie Lasów Państwowych jest dokonywana imieniem

					państwa).
Art. 38 ust.6.	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i tryb przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposób i warunki przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, uwzględniając przejrzystość i sprawność zastosowanych procedur	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 40 a ust.12	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteria kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także tryb przeprowadzania przetargu ograniczonego	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art.44	Minister właściwy do spraw środowiska, w drodze zarządzenia, nadaje statut Lasom Państwowym, określając w nim w szczególności zasady i tryb działania oraz organy wewnętrzne, mając na uwadze stworzenie optymalnych warunków organizacyjnych do prawidłowej realizacji zadań przez Lasy Państwowe	Akt prawa wewnętrznego (zarządzenie Ministra Środowiska) – zob. komentarz pod tab. 3	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa wewnętrznego)	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 46 ust.4	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, stanowiska w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, o którym mowa w ust. 3, oraz sposób i tryb przyznawania i zwalniania tych mieszkań, ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego, mając na uwadze właściwe wykonywanie zadań przypisanych pracownikom Służby Leśnej	Akt prawa powszechnego - rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 49 ust.1	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia: 1) stanowiska i wymagania kwalifikacyjne, szczegółowe zasady wynagradzania i stopnie służbowe Służby Leśnej oraz szczegółowy tryb nadawania, obniżania i pozbawiania stopni służbowych, uwzględniając właściwe	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	

	proporcje między wymaganiami kwalifikacyjnymi, stanowiskami i odpowiadającymi im składnikami wynagrodzenia, które pozwolą na właściwe zatrudnienie w Lasach Państwowych				
Art. 40 ust.3	Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady: 1) współdziałania Lasów Państwowych z Policją – mając na względzie ustawowe zadania tych podmiotów oraz konieczność zapewnienia poprawnej i skutecznej współpracy; 2) przydziału, ewidencjonowania i przechowywania w regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych i nadleśnictwie broni i amunicji, środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek zakładanych na ręce, pałki służbowej, ręcznych miotaczy substancji obezwładniających i przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej – mając na względzie konieczność uniemożliwienia dostępu do broni, amunicji i środków przymusu bezpośredniego osobom trzecim, potrzebę ochrony ewidencji przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą.	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływanie na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 53 ust.. 1 i ust.2	1. Koszty utrzymania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz dyrekcji regionalnych Lasów Państwowych finansowane są z wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw. 2. Minister właściwy do spraw środowiska określa, w drodze decyzji, wysokość obciążeń, o których mowa w ust. 1	Akt stosowania prawa o charakterze indywidualno – konkretnym: decyzja administracyjna	Określanie wysokości wpłat służących finansowaniu kosztów działalności Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych wyczerpuje znamiona działalności nadzorczej (w zakresie nadzoru zamierzeń). Zgodnie z utartą od ponad dwudziestu lat praktyką – Minister Środowiska decyzję o kwocie wyżej wymienionych wpłat podejmuje na podstawie wniosku Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zawierającego uzasadnienie postulowanych kosztów działalności ww. jednostek organizacyjnych. Minister Środowiska decyzję o wysokości omawianych wpłat powinien podejmować (podejmuje) po analizie i ocenie tego wniosku z punktu	Minister działa imieniem państwa (bowiem co do zasady decyzje administracyjne stanowione przez organy państwowe są decyzjami w imieniu państwa; wyrażają wolę państwa)	Choć w ustawie nie zostało to określone – podjęcie przez Ministra Środowiska decyzji w sprawie wysokości wpłat, obciążających koszty działania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych następuje na podstawie umotywowanego wniosku Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Wniosek taki należy traktować jako akt oddziaływania niewładczego stanowionego imieniem państwa, zaś działanie Dyrektora Generalnego Lasów

			widzenia gospodarności, rzetelności i celowości. Działanie Ministra Środowiska wypełnia (powinno) wypełnia warunki dla uznania, iż jest to działanie nadzorcze – właśnie w zakresie nadzoru zamiarów.		Państwowych – jako za przejaw wspomagania Ministra Środowiska w wypełnianiu jego obowiązków w sferze imperium.
Art. 57 ust.1 i ust.4	1. Środki funduszu leśnego stanowią: 1) odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw; 4. Minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego, w drodze decyzji, ustala corocznie Lasom Państwowym wielkość odpisu, o którym mowa w ust. 1 pkt. 1. Dyrektor Generalny może ustalać wielkość odpisu dla poszczególnych dyrekcji regionalnych, a dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – dla poszczególnych nadleśnictw	Akt stosowania prawa o charakterze indywidualno – konkretnym: decyzja administracyjna	Oddziaływanie nadzorcze (w zakresie nadzoru zamierzeń) – por. uwagi do art. 57 ust. 1 i 2	Minister działa imieniem państwa	Por. uwagi do art. 57 ust. 1 i 2
Art.58 a ust. 1 i ust.3	1. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych dokonuje wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna, zwanej dalej „wpłatą”. 3. Wpłata stanowi dochód budżetu państwa. W sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska.	Akty sprawcze Ministra Środowiska w sprawach dotyczących wpłaty w ustawie o lasach nie zostały określone	Por. analizę w dalszej części opracowania.		

Tytułem komentarza do Tab. 3 – przede wszystkim należy podnieść, iż zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego przepisy prawne, będące nośnikami obowiązków, nałożonych na adresatów norm prawnych, są jednocześnie źródłem uprawnień, przysługujących tymże adresatom. Innymi słowy - jeżeli norma prawna nakłada na dany podmiot określone obowiązki, to należy przyjmować, że inkorporuje również uprawnienie podmiotu, potrzebne do tego, aby obowiązki te mogły być wypełniane (realizowane). Powracając w tym kontekście do przepisu art. 4 ust. 4 ustawy o lasach („Nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska”) – z jednej strony jest ona źródłem uprawnienia do sprawowania nadzoru, o którym mowa w art. 34 ust.2 ustawy o Radzie Ministrów („Minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach”), z drugiej strony rodzi obowiązek wykonywania tego nadzoru. Przepis art. 4 ust. 4 ustawy o lasach trzeba więc traktować jako najbardziej generalną zasadę prawną, dotyczącą nadzorowania Lasów Państwowych („Jeżeli dany organ państwowy jest Ministrem Środowiska /hipoteza/, to do jego obowiązków należy nadzorowanie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe /dyspozycja/”). Również przepis art. 5 ust. 1 pkt. 1 wypełnia funkcję generalnej zasady wykonywania nadzoru nad Lasami Państwowymi („Jeżeli gospodarka leśna jest prowadzona w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa /hipoteza/, to organem obowiązany do nadzorowania podmiotu prowadzącego gospodarkę leśną w tych lasach jest Minister Środowiska /dyspozycja/”). W odniesieniu do Lasów Państwowych (była już o tym częściowo mowa powyżej) przepis art. 5 ust. 1 pkt. 1 nie jest nośnikiem nowości w stosunku do przepisu art. 4 ust. 4. (skoro przepis art. 4 ust. 4 generuje obowiązek Ministra Środowiska nadzorowania Lasów Państwowych w odniesieniu do całokształtu działalności tego podmiotu, to jest oczywiste, że w wykonaniu tego przepisu nadzorowaniu powinny podlegać Lasy Państwowe także w zakresie prowadzonej gospodarki leśnej prowadzonej przez ten podmiot). Z Tab. 3 wynika, że inne przepisy zawarte w ustawie o lasach praktycznie w bardzo niewielkim zakresie dokonują konkretyzacji ww. zasad generalnych, związanych z art. 4 ust. 4 oraz art. 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy o lasach. W ustawie o lasach można wskazać tylko na cztery przepisy, dotyczące nadzorowania Lasów Państwowych (inne niż przepis art. 4 ust. 4 oraz przepis art. 5 ust. 1 pkt. 1) : (1) przepis art. 22 ust. 4, (2) przepis art. 33 ust. 3 pkt. 9) lit. a), (3) przepis art. 53 ust.2 oraz (4) przepis art. 57 ust. 1 i 3.

Przepis art. 22 ust. 4 („Minister właściwy w sprawach środowiska nadzoruje wykonanie planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa”) konkretyzuje zasady sprawowania przez Ministra Środowiska nadzoru nad Lasami Państwowymi **jako podmiotem prowadzącym gospodarkę leśną**. Z art. 35 ust. 1 ustawy o lasach wynika, że plan urządzenia lasu stanowi podstawę prowadzenia gospodarki leśnej w nadleśnictwie. Jak to będzie wykazane w dalszej części opracowania - gospodarka leśna, obejmująca działania bezpośrednio – wytwórcze, jest prowadzona wprawdzie w nadleśnictwach, jednak szereg działań pomocniczych na rzecz gospodarki leśnej jest realizowanych w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych oraz w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych²⁴. Kierując się zasadą racjonalności i rzetelności prawodawcy, z której wynika domniemanie spójności wewnętrznej aktów prawnych - należy uznać, że w odniesieniu do Lasów Państwowych art. 22 ust. 4 stanowi konkretyzację art. 5 ust.1 pkt. 1 (Jeżeli Minister Środowiska nadzoruje Lasy Państwowe w zakresie prowadzonej przez ten podmiot gospodarki leśnej, nie wyłączając działalności pomocniczej na rzecz gospodarki leśnej /hipoteza/, to wyznacznikiem stanów prawidłowych powinien być plan urządzenia lasu w nadleśnictwie /dyspozycja/). Wadą art. 22 ust. 4 jest to, iż w tym przepisie nie zostały określone akty sprawcze, stanowione przez Ministra Środowiska jako zwieńczenie jego działań nadzorczych (o czym dalej).

²⁴ działalność pomocniczą na rzecz działalności bezpośrednio – wytwórczej w świetle prawa (o czym dalej) stanowi jej część składową

Z przepisu art. 33 ust. 3 pkt. 9) lit. a) ustawy o lasach wynika m.in. że Minister Środowiska wyraża zgodę na powołanie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych swoich zastępców. Przy powoływaniu swoich zastępców Dyrektor Generalny Lasów Państwowych działa oczywiście jako reprezentant pracodawcy: Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych. Akt powołania jest aktem pracowniczym – prawnym. Możliwość ustanowienia takiego aktu ustawodawca uzależnił jednak od zgody Ministra Środowiska. Działania analityczne poprzedzające wydanie takiej zgody oraz sam akt zgody wyczerpują znamiona działalności nadzorczej Ministra Środowiska. W wykonaniu omawianego przepisu – Minister Środowiska nadzoruje konkretnie zamiar Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dotyczący obsadzenia stanowisk swoich zastępców. Wadą omawianego przepisu jest po pierwsze to, iż nie określono w nim charakteru aktu sprawczego, inkorporującego zgodę Ministra Środowiska na powołanie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych swoich zastępców, a po drugie – to, iż w warstwie dyspozycyjnej nie określono procedury dokonywania wymaganych uzgodnień między ministrem a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych. Utałała się praktyka, iż zgoda taka jest wyrażana na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Jak to wywiedziono dalej – zgoda Ministra Środowiska powinna mieć formę decyzji administracyjnej.

Również przepis art. 53 ust.2 (określanie przez Ministra Środowiska w drodze decyzji administracyjnej wysokości wpłat nadleśnictw, potrzebnych do finansowania kosztów działalności Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz działalności regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych) oraz przepis art. 57 ust. 1 i 3 ustawy o lasach (ustalenie przez Ministra Środowiska w drodze decyzji „wielkości” odpisu podstawowego) należy uznać za przepisy, konkretyzujące obowiązek Ministra Środowiska nadzorowania Lasów Państwowych (nadzorowanie zamierzeń).

Niedookreślenie aktów sprawczych Ministra Środowiska, służących oddziaływaniu na Lasy Państwowe (poza oddziaływaniem poprzez stanowienie aktów prawa powszechnego lub - w odniesieniu do Statutu LP - prawa wewnętrznego) dotyczy nie tylko nadzorowania Lasów Państwowych w zakresie wykonywania planów urządzenia lasu oraz wyrażania zgody na powołanie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych swoich zastępców, lecz również (poza działaniami nadzorczymi) – zatwierdzania planów urządzenia lasu oraz wyrażania zgody na sprzedaż nieruchomości gruntowych i niegruntowych, podyktowaną ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi.

W identyfikowaniu jednostronnych aktów sprawczych, do stanowienia których Minister Środowiska jest uprawniony w oddziaływaniu na Lasy Państwowe poza aktami prawa powszechnego, niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy Minister Środowiska ma możliwość wydawania Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych poleceń służbowych ze stosunku pracy?,
- 2) czy Minister Środowiska ma możliwość stanowienia aktów sprawstwa kierowniczego, wynikających ze stosunku pracy lub łańcucha zależności pomiędzy różnymi organami, reprezentującymi pracodawcę (pracodawców) w obrębie Lasów Państwowych jako podmiotu praw i obowiązków?,
- 3) czy między Ministrem Środowiska a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych (lub – szerzej – Lasami Państwowymi) występuje podległość organizacyjna, wynikająca z więzi ustrojowo – prawnych lub hierarchicznego podporządkowania?,
- 4) czy między Ministrem Środowiska a Lasami Państwowymi występuje podległość organizacyjna, wynikająca z powiązań funkcjonalnych?.

Minister Środowiska powołuje i odwołuje osobę Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, jednak należy uwzględnić, że minister ten:

- 1) dokonuje tego imieniem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych jako pracodawcy (o czym dalej),
a ponadto,
- 2) funkcjonuje poza Lasami Państwowymi.

Sprawia to, że Minister Środowiska nie jest bezpośrednim przełożonym ze stosunku pracy Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, a tym samym nie może wydawać mu poleceń służbowych ze stosunku pracy.

Minister Środowiska nie może stanowić aktów sprawstwa kierowniczego ze stosunku pracy, wiążących ogół stanowisk pracy w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, bowiem jako reprezentant pracodawcy (Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych) działa wyłącznie w odniesieniu do osoby Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Minister Środowiska nie może też stanowić aktów sprawstwa kierowniczego dotyczących Lasów Państwowych na podstawie łańcucha zależności pomiędzy różnymi organami, reprezentującymi pracodawcę (pracodawców) w obrębie Lasów Państwowych, albowiem nie jest wewnętrznym organem kierowniczym w Lasach Państwowych, lecz zewnętrznym organem nadzorującym Lasy Państwowe. Jest oczywiste, że między Ministrem Środowiska a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych (czy między Ministrem Środowiska a Lasami Państwowymi) nie występuje podległość organizacyjna wynikająca z więzi ustrojowo – prawnych, albowiem więzi takich nie można wywieść z Konstytucji RP, jak ma to miejsce w przypadku relacji „Sejm – Najwyższa Izba Kontroli”. Między Ministrem Środowiska a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych (czy między Ministrem Środowiska a Lasami Państwowymi) brak jest również podległości organizacyjnej, wynikającej z hierarchicznego podporządkowania (o którym mowa w prawie administracyjnym), bowiem stosunki organizacyjne, wiążące się z hierarchicznym podporządkowaniem, występują między organami administracji publicznej, podczas gdy (o czym dalej) ani Dyktor Generalny Lasów Państwowych jako kierownik Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, ani Lasy Państwowe nie są organami administracji publicznej (nie stanowią organów państwowych). Między Ministrem Środowiska a Lasami Państwowymi występuje natomiast podległość organizacyjna, wynikająca z powiązań funkcjonalnych, albowiem: (1) źródłem funkcjonalnego uzależnienia Lasów Państwowych od Ministra Środowiska jest bez wątpienia uprawnienie tego organu do sprawowania nadzoru nad Lasami Państwowymi, (2) organ uprawniony do sprawowania imieniem państwa (w wypełnianiu obowiązków państwa) nadzoru nad Lasami Państwowymi (Minister Środowiska) mieści się w konstytucyjnym zgrupowaniu organów władzy publicznej (art. 149 Konstytucji RP).

Z litery (art. 3 § 3. Kodeksu postępowania administracyjnego) i doktryny prawa administracyjnego wynika, że rozstrzyganie przez organy administracji publicznej o prawach i obowiązkach innych konkretnych osób i jednostek organizacyjnych, w stosunku do których organ administracji publicznej nie pozostaje w stosunku nadrzędności i podległości organizacyjnej, ani – z racji owej nadrzędności i podległości organizacyjnej – nie wykazuje podległości służbowej, **powinno odbywać się (w wykonaniu przepisów prawa powszechnego rangi ustawowej) w formie aktu administracyjnego, tj. władczego jednostronnego oświadczenia woli organu administracji publicznej, określającego sytuację prawną (prawa i obowiązki) konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie.**

W prawie administracyjnym nadrzędność i podległość organizacyjna powinny wynikać z hierarchicznego podporządkowania. Skoro w relacjach Minister Środowiska – Lasy Państwowe hierarchiczne podporządkowanie nie występuje, to w odniesieniu do wyżej wymienionych przypadków niedookreślenia aktów sprawczych Ministra Środowiska (do czasu autentycznej wykładni ustawy o lasach) należy oczywiście (z powołaniem się na przepisy K.p.a.) przyjmować, że tymi aktami sprawczymi powinny być decyzje administracyjne. Decyzja administracyjna powinna być aktem sprawczym Ministra Środowiska: (1) zatwierdzającym plan urządzenia lasów w nadleśnictwie, (2) wyrażająca zgodę na sprzedaż nieruchomości gruntowych i niegruntowych, podyktowaną ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, (3) wyrażająca zgodę na powołanie przez Dyrektora Generalnego swoich zastępców, (4) wieńcząca określony etap działań w zakresie nadzorowania wykonywania w Lasach Państwowych planów urządzenia lasów w nadleśnictwach.

Jak wiadomo, jednym z konstytucyjnych źródeł prawa jest prawo wewnętrzne. W ustawie o lasach zawarto delegację do wydania jednego aktu sprawczego Ministra Środowiska, mającego być właśnie aktem prawa wewnętrznego. Delegację tę stanowi przepis art. 44 ustawy o lasach, zobowiązujący Ministra Środowiska do wydania zarządzenia nadającego statut Lasom Państwowym. Zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego²⁵ - akt prawa wewnętrznego może być stanowiony pod warunkiem, że:

- 1) podmiotem wydającym akt prawa wewnętrznego jest organ państwowy,
- 2) podstawa do wydania aktu prawa wewnętrznego jest zawarta w akcie prawnym rangi ustawowej,
- 3) pomiędzy organem stanowiącym akt prawa wewnętrznego a adresatami tego aktu występuje zjawisko podległości organizacyjnej,
- 4) regulacje, zawarte w akcie prawa wewnętrznego nie inkorporują oddziaływania władczego na podmioty, niepozostające wobec organu stanowiącego dany akt w podległości organizacyjnej, przy czym chodzi tu o brak takiego oddziaływania wprost lub pośrednio (poprzez stworzenie w akcie prawa wewnętrznego możliwości stanowienia aktów stosowania prawa, oddziałujących na podmioty niepozostające w stosunku podległości organizacyjnej wobec organu stanowiącego dany akt).

W odniesieniu do Statutu Lasów Państwowych – te wszystkie warunki są spełnione: (1) Minister Środowiska jest organem państwowym, (2) w ustawie o lasach zawarto delegację wyraźną do wydania przez Ministra Środowiska zarządzenia w sprawie Statutu Lasów Państwowych, (3) pomiędzy Ministrem Środowiska a Lasami Państwowymi występuje (omówione powyżej) zjawisko podległości organizacyjnej o charakterze funkcjonalnym, (4) analiza treści Statutu uprawnia do stwierdzenia, iż bezpośrednio nie oddziałuje on władczo na podmioty, niepozostające wobec Ministra Środowiska w podległości organizacyjnej, ani też nie stwarza podstaw do wystąpienia takiego oddziaływania²⁶.

²⁵ problematyce aktów prawa wewnętrznego (w tym w świetle linii orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego) jest poświęcone odrębne opracowanie

²⁶ identyfikacja zarządzenia Ministra Środowiska, nadającego Statut Lasów Państwowych, jako aktu prawa wewnętrznego ma fundamentalne znaczenia przy ocenie aktów sprawczych Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (zarządzeń i decyzji) wydawanych na podstawie delegacji z § 6 Statutu. Zarządzenia i decyzje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (nie wyłączając zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe) nie mogą oddziaływać władczo na podmioty spoza Lasów Państwowych; w stosunku do tych podmiotów mogą oddziaływać jedynie niewładcze, przy czym podmioty te mogą godzić się na wykonywanie regulacji, zawartych w tych zarządzeniach oraz decyzjach, na zasadach dobrowolnych. Zarządzenia i decyzje Dyrektora Generalnego są przede wszystkim aktami sprawstwa kierowniczego (o czym szerzej w odrębnym opracowaniu)

Możliwość stanowienia przez Ministra Środowiska aktów prawa wewnętrznego ma istotne znaczenie przy ewentualnym wykorzystywaniu przez ten organ prawa do oddziaływania władczego na Lasy Państwowe nie na podstawie przepisów, zawartych w ustawie o lasach, lecz na podstawie przepisu art. 34 a w ustawie o Radzie Ministrów.

Przepis ten w ust. 1 stanowi, że „minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub **jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej**, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia”.

Z ust. 4 omawianego przepisu wynika, że nie odnosi się on (ten przepis) m.in. do jednostek organizacyjnych „wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej”. Jak to będzie poniżej wykazane – żadne organy wewnętrzne w Lasach Państwowych (jak również Lasy Państwowe jako takie) w ogóle nie stanowią organów administracji rządowej. Przepis art. 34 a ustawy o Radzie Ministrów nie zawiera jednak zastrzeżenia, iż nie jest on wykonywany w odniesieniu do (podlegających nadzorowi ze strony ministra) jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, jeżeli jednostki te nie stanowią części składowej administracji rządowej. Do czasu autentycznej wykładni przepisu art. 34 a ustawy o Radzie Ministrów należy zatem uznać, że dotyczy on również Lasów Państwowych.

Z ust. 2 ww. przepisu wynika, że wytyczne oraz polecenia wymagają zachowania formy pisanej („Wytyczne i polecenia (...) wydane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie”).

Należy przy tym mieć na względzie, że zgodnie z ust. 2 omawianego przepisu „wytyczne i polecenia, o których mowa w ust. 1, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej”. W tym kontekście uprawniony staje się wniosek, iż aktem sprawczym, jaki powinien być używany przez Ministra Środowiska w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania Lasów Państwowych powinien być akty prawa wewnętrznego – zarządzenia Ministra Środowiska, zawierające określone wytyczne, wiążące Lasy Państwowe. Za podstawę ustawową tych zarządzeń należy uznać powołany przepis art. 34 a ustawy o Radzie Ministrów. Jest przy tym oczywiste, iż wytyczne takie nie powinny być sprzeczne z przepisami prawa powszechnego, określającymi obszar uprawnionej działalności Lasów Państwowych, jak również określającymi zasady i reguły działania tego podmiotu. Powinny stanowić przede wszystkim konkretyzację oraz aktualizację tych przepisów prawa powszechnego.

Przepis art. 34 a ustawy o Radzie Ministrów odnosi się m.in. do jednostek organizacyjnych podlegających lub **nadzorowanych** przez Ministra Środowiska. Lasy Państwowe są jednostką organizacyjną **nadzorowaną** przez Ministra Środowiska. Oznacza to, że wytyczne, o których mowa w akapicie poprzedzającym, powinny dostosowywać zasady i kierunki działania Lasów Państwowych do polityki ustalonej przez Radę Ministrów w razie ustalenia przez ministra w ramach działań nadzorczych, że zasady te oraz te kierunki wymagają korekty (polegającej na określonej konkretyzacji i aktualizacji) jako odbiegające od stanu pożądanego na przykład ze względu na niewystarczającą ich efektywność lub/ oraz ze względu na niezgodność z aktami prawnymi (przede wszystkim aktami prawa powszechnego), kreującymi

systemowy mechanizm mający zapewniać integrację działalności Lasów Państwowych z pozostałą gospodarką narodową²⁷.

Jak dotychczas, Minister Środowiska nie korzystał z możliwości oddziaływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie wytycznych, mających na celu dostosowanie zasad i kierunków działania LP do polityki ustalonej przez Radę Ministrów.

W kontekście uprawnień Ministra Środowiska do nadzorowania Lasów Państwowych należy również przywołać przepis art. 237¹⁴ Kodeksu pracy, stanowiący, że „organy sprawujące nadzór nad przedsiębiorstwami lub innymi jednostkami organizacyjnymi państwowymi albo samorządowymi są obowiązane podejmować działania na rzecz kształtowania bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w szczególności: 1) udzielać przedsiębiorstwom i jednostkom organizacyjnym pomocy przy wykonywaniu zadań z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, 2) **dokonywać, co najmniej raz w roku, oceny stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w przedsiębiorstwach i jednostkach organizacyjnych oraz określać kierunki poprawy tego stanu**, 3) w miarę potrzeb i możliwości – inicjować i prowadzić badania”.

Wynikający z cyt. przepisu obowiązek Ministra Środowiska dokonywania oceny stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w Lasach Państwowych oraz ustalania kierunków poprawy tego stanu (na przykład za pomocą aktów administracyjnych lub ww. aktów prawa wewnętrznego) wyczerpuje znamiona działalności nadzorczej (jeżeli oczywiście ww. oceny są dokonywane z odpowiednią częstotliwością, albowiem oceny rzadkie, dokonywane raz do roku, upodobią te obowiązki do obowiązków w zakresie kontroli następczej – o czym dalej).

Mając na względzie, iż przepis art. 34 a ustawy o Radzie Ministrów jest istotnym źródłem zasad sprawowania przez ministrów nadzoru nad określonymi jednostkami organizacyjnymi, przepis art. 34 ust. 2 tej ustawy należy oczywiście rozumieć w ten sposób, że „minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach”, **chyba że zasady te w danym zakresie tematycznym określa inna ustawa** (na przykład ustawa o Radzie Ministrów czy w Kodeksie pracy).

Funkcje nadzorcze w odniesieniu do Lasów Państwowych przypadające Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, regionalnym dyrektorom ochrony środowiska oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej (z uwzględnieniem m.in. następujących zagadnień: (1) strategiczna ocena oddziaływania na środowisko projektów planu urządzenia lasu jako przejaw prewencyjnego zewnętrznego nadzorowania Lasów Państwowych, (2) gospodarka leśna jak w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody działalność będąca nośnikiem negatywnego oddziaływania na środowisko, (3) projekty dokumentów dotyczących Lasów Państwowych lub wytwarzanych w Lasach Państwowych a obowiązek prawny poddawanie ich strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, (4) nadzór prewencyjny ze strony regionalnych dyrektorów ochrony środowiska nad Lasami Państwowymi, polegający na ocenie oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, (5) 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)

Oprócz Ministra Środowiska uprawnienia do sprawowania nadzoru administracyjnego nad Lasami Państwowymi przypadają wielu innym organom publicznym. Między innymi - na mocy przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach

²⁷ problematyce integracji działalności Lasów Państwowych z pozostałą gospodarką narodową (z uwzględnieniem roli zewnętrznych podstaw strategiczno – programowych funkcjonowania państwa, w tym leśnictwa, a także z uwzględnieniem funkcji planu urządzenia lasu jako innego instrumentu realizacji polityki rozwoju) poświęcone jest odrębne opracowanie

oddziaływania na środowisko²⁸, zwanej dalej ustawą środowiskową, jak również na mocy przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁹ – uprawnienia w zakresie nadzoru administracyjnego nad Lasami Państwowymi przypadają regionalnym dyrektorom ochrony środowiska, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz określonym organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Ustawa środowiskowa wykreowała m.in. obowiązek dokonywania ocen oddziaływania na środowisko. W świetle tej ustawy przedmiotem ocen oddziaływania na środowisko są: projekty określonych dokumentów oraz określone planowane przedsięwzięcia.

Ponieważ pozytywny rezultat procedury oceny oddziaływania na środowisko jest warunkiem (lub jednym z warunków) tego, by (poddawane wymaganej ocenie oddziaływania na środowisko):

- 1) projekty dokumentów stały się formalnymi dokumentami,
zaś
 - 2) planowane przedsięwzięcia mogły stać się przedmiotem faktycznej realizacji -
- więc jest oczywiste, iż procedury oceny oddziaływania na środowisko wyczerpują wszelkie znamiona nadzoru prewencyjnego.

Należy przy tym podkreślić, że w języku polskim pojęcie przedsięwzięcia jest synonimem pojęcia zamiaru (zamierzenia). W tym kontekście przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko nie może być jakiegokolwiek zamierzenie, lecz zamierzenie (przedsięwzięcie) skonkretyzowane do postaci odpowiednio sformalizowanego planu.

Jeżeli przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko jest projekt określonego dokumentu, to ocena oddziaływania na środowisko powinna być przeprowadzona według zasad określonych w Dziale IV ustawy środowiskowej („Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko”).

W świetle art. 46 pkt. 2 ustawy środowiskowej przeprowadzenia procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty polityk, strategii, planów lub programów **w dziedzinie leśnictwa**, jeżeli łącznie: (1) są one opracowywane lub przyjmowane przez organy administracji (organy administracji w rozumieniu ustawy środowiskowej) oraz (2) wyznaczają ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z art. 56. ustawy środowiskowej - przepisy Działu IV stosuje się także do podmiotów opracowujących projekt dokumentu, niebędących organami administracji. Oznacza to, że warunek z art. 46 ust. 2, aby podmiot opracowujący projekt określonego dokumentu ramowego był organem administracji w rozumieniu ustawy środowiskowej, nie ma faktycznie znaczenia rozstrzygającego co do konieczności przeprowadzenia w odniesieniu do tego projektu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Charakter rozstrzygający ma natomiast okoliczność inkorporowania w projekcie danego dokumentu ram „dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

²⁸ t. j. Dz. U. 2013, poz. 1235

²⁹ tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, Nr 157, poz. 1241, Nr 215, poz. 1664, z 2010 r. Nr 76, poz. 489, Nr 119, poz. 804, z 2011 r. Nr 34, poz. 170, Nr 94, poz. 549, Nr 208, poz. 1241, Nr 224, poz. 1337, z 2012 r. poz. 985, z 2013 r. poz. 7, 73, 165.

Ponieważ wszystkie projekty polityk, strategii, planów oraz programów sporządzanych z myślą o wywołaniu efektu oddziaływania na Lasy Państwowe, a także wszystkie projekty strategii, planów oraz programów sporządzanych w Lasach Państwowych stanowią projekty dokumentów **w dziedzinie leśnictwa** (w szerokim tego słowa znaczeniu) – więc (właśnie w odniesieniu do projektów dokumentów, dotyczących LP) przepisy art. 46 pkt. 3 oraz art. 47 ustawy środowiskowej (mówiące o innych projektach polityk, strategii, planów oraz programów wymagających strategicznej oceny oddziaływania na środowisko) należy (w odniesieniu do LP) uznać za bezprzedmiotowe. Spośród projektów polityk, strategii, planów oraz programów sporządzanych z myślą o wywołaniu efektu oddziaływania na Lasy Państwowe (a także spośród projektów strategii, planów oraz programów sporządzanych w Lasach Państwowych) - strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają te z nich, które „wyznaczają ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

Zakładając, że w tym samym akcie prawnym (w ustawie środowiskowej) prawodawca nie użył tego samego pojęcia w różnych znaczeniach, należy przyjąć, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko zostały skonkretyzowane w rozporządzeniu Rady Ministrów (wydanym w dniu 9 listopada 2010 na podstawie art. 60 ustawy środowiskowej).³⁰

W cyt. rozporządzeniu przedsięwzięcia zostały podzielone na: (1) przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, (2) przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, (3) przedsięwzięcia kwalifikowane jako mogące zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, polegające na zmianach dokonywanych w obiektach.

Ponieważ w Lasach Państwowych jest prowadzona m.in. zarobkowa działalność dodatkowa w zakresie gospodarki leśnej oraz działalność dodatkowa bezpośrednio lub pośrednio na rzecz gospodarki leśnej (o czym dalej), przeto z teoretycznego punktu widzenia nie można wykluczyć w przyszłości możliwości realizowania w LP niemal wszystkich przedsięwzięć, ujętych w ww. rozporządzeniu z dnia 9 listopada 2010 r.

Aktualnie jednak w Lasach Państwowych nie są planowane oraz realizowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Ponadto w LP wymiar praktyczny ma tylko niewielka część z przedsięwzięć, ujętych w ww. rozporządzeniu jako przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Chodzi tu o np.

- 1) zmianę lasu lub nieużytku będącego w zarządzie Lasów Państwowych na użytek rolny mający pozostać w zarządzie LP (jeżeli przedmiotem zmiany są: /1/ lasy łęgowe, /2/ olsy, /3/ lasy na siedliskach bagiennych, /4/ lasy będące enklawą pośród użytków rolnych lub nieużytków, /5/ lasy lub nieużytki znajdujące się w obrębie obszarowych form ochrony przyrody lub w ich otulinach, /6/ lasy lub nieużytki zajmujące powierzchnie ziemskie administrowane przez miasta, /7/ wszelkie lasy lub nieużytki o polu powierzchni wynoszącym co najmniej 1 ha)
- 2) wylesianie gruntu w zarządzie Lasów Państwowych mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu (jeżeli dotyczy użytków wymienionych w ppkt.1),
- 3) zalesianie gruntów, będących w zarządzie Lasów Państwowych (jeżeli obejmuje obszar o polu powierzchni wynoszącym co najmniej 20 ha albo – bez względu na pole powierzchni – dotyczy: pastwisk, łąk, obszarów bezpośrednio lub potencjalnie zagrożonych powodzią,

³⁰ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r., Nr 213, poz. 1397; z 2013, poz. 817)

nieużytków na glebach bagiennych, nieużytków lub innych niż orne użytków rolnych w obrębie obszarowych form ochrony przyrody lub ich otulinach),

- 4) powstawanie (mających być w zarządzie LP) stałych pól kempingowych oraz karawaningowych,
- 5) powstawanie ośrodków wypoczynkowych lub hoteli (wraz z infrastrukturą towarzyszącą), jeżeli: (1) są to ośrodki lub hotele w rozumieniu przepisów o ewidencji gruntów i budynków, (2) mają one być usytuowane poza terenami mieszkaniowymi, terenami przemysłowymi, innymi terenami zabudowanymi, zurbanizowanymi terenami niezabudowanymi, (3) odpowiednio ustalone pole powierzchni, jakie mają zająć, przekracza określone wartości graniczne,
- 6) powstawanie (mających być w zarządzie LP) parkingów samochodowych lub zespołów takich parkingów (jeżeli spełniają, określone w ww. rozporządzeniu, kryteria dotyczące usytuowania oraz pola powierzchni, jaką mają zająć),
a także (spełniające kryteria określone w rozporządzeniu)
- 7) chów lub hodowlę ryb w stawach, wydobywanie kopalin ze złoża metodą odkrywkową oraz powstawanie (mających być w zarządzie LP): (1) dróg o nawierzchni twardej oraz obiektów mostowych, (2) obiektów budowlanych – mieszkaniowych, usługowych, przemysłowych (wraz z towarzyszącą infrastrukturą), (3) obiektów mieszkaniowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą, (4) lotnisk, (5) sieci kanalizacyjnych, (6) tartaków i stolarni, (7) elektrowni wodnych, (8) instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej energii wiatru, (9) napowietrznych linii elektromagnetycznych, (10) instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, (11) instalacji do produkcji paliw z produktów roślinnych, (12) instalacji do przetwarzania owoców.

Zgodnie z utartą praktyką przedmiotem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko są m.in. plany urządzenia lasu dla nadleśnictw. Jak to już poniżej podniesiono – plan urządzenia lasu dla nadleśnictwa ma dwoistą naturę prawną. Z jednej strony stanowi inny instrument realizacji przez państwo polityki rozwoju (w tym zakresie, w jakim plan urządzenia lasu podlega zatwierdzaniu przez Ministra Środowiska). Z drugiej strony jest dokumentem, inkorporującym (w różnym stopniu szczegółowości) ramową (i jednocześnie odpowiednio wiążącą nadleśniczych) wiedzę, wykorzystywaną (najczęściej przez dziesięć lat) przy operacyjnym planowaniu oraz bieżącym realizowaniu gospodarki leśnej w nadleśnictwach. Zgodnie z definicją gospodarki leśnej, zawartą w ustawie o lasach, urządzenie lasu, tj. doprowadzanie do powstania planu urządzenia lasu w tym drugim znaczeniu, stanowi część składową gospodarki leśnej. Innymi słowy, w Lasach Państwowych jest prowadzona gospodarka leśna, której zakres obejmuje m.in. zarządzania lasu (której zakres obejmuje wytwarzania i dokumentacyjnego utrwalania, **wiążącej nadleśniczych**, wiedzy o prowadzeniu w nadleśnictwach gospodarki leśnej w okresie obowiązywania planu). Zgodnie z art. 19. ust. 5. ustawy o lasach - uprawnienie oraz obowiązek sporządzania planów urządzenia lasu spoczywa na specjalistycznych jednostkach lub innych podmiotach wykonawstwa urządzeniowego. Zgodnie z art. 21. ust. 1 ustawy o lasach – plan urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych jest sporządzany na zlecenie i koszt Lasów Państwowych. Z innych przepisów ustawy o lasach, w szczególności przepisu art. 22 ust.1 stanowiącego o tym, że plan urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa zatwierdza Minister Środowiska (plan urządzenia lasu staje się planem po akcie zatwierdzenia przez Ministra Środowiska), wynika (zgodnie zresztą z praktyką utartą od przeszło dwóch dziesięcioleci obowiązywania ustawy o lasach), że ww. specjalistyczne jednostki oraz inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego sporządzają na zlecenie Lasów Państwowych nie plany urządzenia lasu dla nadleśnictwa, lecz projekty takich planów. Jak to będzie dalej wykazane - specjalistyczne jednostki oraz inne podmioty wykonawstwa urządzeniowe - sporządzając na zlecenie Lasów Państwowych projekty planów urządzenia lasu - nie prowadzą bynajmniej działalności w zakresie gospodarki leśnej. Prowadzą bowiem równocześnie dwie inne

działalności (pozostające w tzw. zintegrowaniu poziomym – o czym dalej): (1) działalność usługową na rzecz gospodarki leśnej (gospodarki leśnej obejmującej konkretnie urządzenie lasu wykonywane przez Lasy Państwowe z wykorzystaniem świadczeń ww. jednostek specjalistycznych oraz podmiotów wykonawstwa urządzeniowego) oraz (2) działalność usługową na rzecz Ministra Środowiska jako organu państwowego obowiązane do stanowienie planów urządzenia lasu jako innych instrumentów realizacji przez państwo polityki rozwoju.

Ważąc na powyższe, należy stwierdzić, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko - w tym zakresie w jakim projekt planu urządzenia lasu jest przedmiotem opinii i uzgodnień z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz właściwym organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej – ze strony tych organów jest niewątpliwie formą prewencyjnego nadzoru nad Lasami Państwowymi (przedmiotem prewencyjnej oceny jest tu mianowicie planowany ramowy sposób realizowania w przyszłości przez nadleśnictwa gospodarki leśnej w okresie obowiązywania planu urządzenia lasu).

Ponadto, w wykonaniu stosownych przepisów ustawy o ochronie przyrody - urządzenie lasu jako część składowa gospodarki leśnej prowadzonej przez Lasy Państwowe jest (może być) również przedmiotem innego nadzoru prewencyjnego: nadzoru poprzedzającego ww. strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, choć związanego z funkcjonowaniem dyrekcji ochrony środowiska. Zgodnie z art. 27 a ust.2. ustawy o ochronie przyrody - nadzór nad obszarem Natura 2000 (lub proponowanym obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty (...)) sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska (chyba że dany obszar Natura 2000 znajduje się na obszarach morskich; wówczas uprawnienia oraz obowiązki nadzorcze przypadają dyrektorowi urzędu morskiego), przy czym zgodnie z art. 32 ust. 1 tejże ustawy to „Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, prowadząc ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony”. Należy również podnieść, że zgodnie z art. 5a. – „Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może powierzyć, w drodze porozumienia, dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych wykonywanie zadań poza terenami jego działania, związanych z realizacją planu zadań ochronnych lub planu ochrony obszaru Natura 2000”³¹. Jest przy tym oczywiste, że przedmiotem powierzenia mogą być tylko te obowiązki, które w związku z realizacją planu zadań ochronnych oraz planu ochrony obszaru Natura 2000, przypadają powierzającemu (tj. Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, chyba że działa on z upoważnienia właściwych regionalnych dyrekcji ochrony środowiska) . Zgodnie z art. 54. pkt. 5. ustawy o lasach - Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową”, obejmujące „sprawowanie nadzoru nad obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000”.

Niezależne od tego, jaki w praktyce jest podział obowiązków między Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska w zakresie nadzorowania obszarów Natura 2000 (o czym dalej) , oraz jaki organ nadzoruje dany obszar Natura 2000 - istotne jest to, iż zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody „dla obszaru Natura 2000 sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt planu zadań ochronnych na okres 10 lat”. Zgodnie z art. 28 ust. 5 – „regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan zadań

³¹ w tym miejscu należy na marginesie wytknąć prawodawcy, że – prawdopodobnie wbrew swoim intencjom - cyt. przepis stworzył teoretyczną – prawną możliwość powierzania dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, kierującemu regionalną dyrekcją Lasów Państwowych X, wykonywanie zadań, , związanych z realizacją planu zadań ochronnych lub planu ochrony obszaru Natura 2000 w odniesieniu do obszarów Natura 2000 zlokalizowanych w zasięgu terytorialnym regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych Y.

ochronnych dla obszaru Natura 2000”. Zgodnie z art. 28 ust. 11 pkt. 3 a (w związku z art. 28 ust.10) ustawy środowiskowej – „Planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części”, jeżeli łącznie: (1) obszar Natura 2000 w całości lub w części pokrywa się z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa, dla którego ustanowiono plan urządzenia lasu, (2) ustanowiony plan urządzenia lasu uwzględnia zakres planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, określony w art. 28 ust.10 ustawy o ochronie przyrody. Należy jednak podkreślić, że w takim przypadku dyrektorowi regionalnej dyrekcji przypadają istotne uprawnienia i obowiązki w zakresie nadzoru prewencyjnego nad takim planem urządzenia lasu. Projekt takiego planu wymaga bowiem uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (przy odpowiednim zastosowaniu przepisów art. 57 ust. 2 i 3 ustawy środowiskowej). Uzgodnienie następuje na drodze odpowiednio długiej beczynności dyrektora, licznej do daty doręczenia mu wystąpienia w sprawie uzgodnienia projektu planu, lub na drodze postanowienia dyrektora, na które przysługuje zażalenie do Ministra Środowiska.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska sprawuje ponadto nadzór prewencyjny nad Lasami Państwowymi w trakcie sporządzania planu urządzenia lasu, jeżeli plan ten dotyczy otuliny rezerwatu przyrody („Projekty planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu (...), w części dotyczącej otuliny rezerwatu przyrody wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów (...), mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody rezerwatu przyrody” – art. 13 ust. 3 b ustawy o ochronie przyrody) .

Należy też mieć na względzie, iż uprawnienia nadzoru prewencyjnego nad Lasami Państwowymi w trakcie sporządzania planu urządzenia lasu przypadają również dyrektorom parków narodowych, jeżeli dany plan dotyczy otuliny parku narodowego („Projekty planów urządzenia lasu (...) w części dotyczącej otuliny parku narodowego-go wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów lub zadań, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego” – art. 10 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody).

Ustanowienie planu urządzenia lasu, wypełniającego również funkcję planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, nie zwalania z obowiązku poddania projektu tegoż planu strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Efekt takiego zwolnienia nie występuje także po dokonaniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska uzgodnień projektowanych ustaleń w planie urządzenia lasu, w części, w jakiej plan ten dotyczy otuliny rezerwatu przyrody.

W tym miejscu nie sposób nie powrócić do art. 46 pkt. 2 ustawy środowiskowej, z którego wynika, że przeprowadzenia procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty planów w dziedzinie leśnictwa, jeżeli plany te wyznaczają ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z art. 18 ust. 4 ustawy o lasach -. plan urządzenia lasu powinien zawierać w szczególności: (1) opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, (2) analizę gospodarki leśnej w minionym okresie, (3) program ochrony przyrody, (4) określenie zadań, w tym w szczególności dotyczących: (a) ilości przewidzianego do pozyskania drewna, określonego oddzielnie jako etat mięszszościowy użytków rębnych oraz etat powierzchniowy użytków przedrębnych, (b) **zalesień** i odnowień, (c) pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej, (d) gospodarki łowieckiej, (e) **potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej**.

W Polsce plany urządzenia lasu dla nadleśnictw są sporządzane od dziesięcioleci. Biorąc po uwagę faktyczny zakres tematyczny tych planów, w pełni uzasadnione jest stwierdzenie, że nie sposób przyjąć, iż mogą one stanowić ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (jeżeli przedsięwzięcia te ograniczyć do ich listy, zawartej w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010; por. specyfikacja tych zadań powyżej). Kierując się najdalej idącą ostrożnością – funkcję „ram” dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (w rozumieniu ww. rozporządzenia) może ewentualnie wypełniać określenie w planie urządzenia lasu zadań dotyczących zalesień oraz zadań dotyczących potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej. Należy przy tym na marginesie zauważyć, że zgodnie z art. 14 ust. 2 a ustawy o lasach „wielkość zalesień, ich rozmieszczenie oraz sposób realizacji określa krajowy program zwiększania lesistości opracowany przez ministra właściwego do spraw środowiska, zatwierdzony przez Radę Ministrów”, zaś zgodnie z art. 14 ust. 3 „grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”. Dokumenty, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, powinny podlegać niezależnym strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Plany urządzenia lasu – w zakresie zadań, dotyczących zalesień powinny stanowić „operacyjną” konsumpcję ustaleń tychże dokumentów.

W tym stanie rzeczy – racjonalne byłoby postawienie tezy, iż w praktycznym wykonaniu przepisów ustawy środowiskowej przedmiot strategicznej oceny oddziaływania na środowisko powinien być ograniczany do oceny projektów planów urządzenia lasu w tej części, w jakiej określają one zadania dotyczące zalesień lub potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej. Byłoby to racjonalne, gdyby nie przepis art. 52 a ust. 1 ustawy o ochronie środowiska. Przepis ten (w połączeniu z przepisem w art. 52 ust. 1 pkt. 1 – 3, 7, 8, 12 i 13 ustawy o ochronie przyrody) uprawnia do stwierdzenia na zasadzie rozumowania *a contrario*, iż w polskim porządku prawnym gospodarka leśna prowadzona na podstawie planów, które nie zostały poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (obejmującej oddziaływania na dziko występujące populacje gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty i chronionych gatunków ptaków oraz ich siedliska) – otóż (w świetle prawa) taka gospodarka leśna jest działalnością naruszającą w stosunku do dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną gatunkową zakazy: (1) umyślnego ich zabijania, (2) umyślnego ich okaleczania lub chwytania, (3) umyślnego niszczenia ich jaj, postaci młodocianych lub form rozwojowych, (4) niszczenia siedlisk lub ostoi, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania, (5) umyślnego ich płoszenia lub umyślnego ich niepokojenia, (6) niszczenia, usuwania lub uszkodzenia służących im nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk lub innych schronień, (7) niszczenia, usuwania lub uszkodzenia mrowisk. Przedmiotowy przepis stanowi bowiem wprost, iż gospodarka leśna nie narusza wyżej wymienionych zakazów, jeżeli jest prowadzona na podstawie planów, które zostały poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (obejmującej wyżej wymieniony zakres tematyczny) lub jeżeli jest prowadzona na podstawie wymagać dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, „których ustalenia zapewniają, że czynności wykonywane zgodnie z nimi nie są szkodliwe dla zachowania gatunku we właściwym stanie ochrony”. Należy przy tym mieć na względzie, że zgodnie z art. 52 a ust. 3 – Minister Środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, o których mowa w art. 52 a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, „kierując się potrzebą zachowania gatunków chronionych we właściwym stanie ochrony, w szczególności gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty i chronionych gatunków ptaków, uwzględniając wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne”. Traktując przepis art. 52 a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody łącznie z przepisem art. 52 a ust. 3 – gospodarka leśna nie narusza w świetle prawa powołanych powyżej zakazów, jeżeli jest prowadzona na podstawie rozporządzenia ministra właściwego

do spraw środowiska, określającego wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej³²

Reasumując - w ustawie o ochronie przyrody przedsięwzięcia w zakresie gospodarki leśnej, obejmujące działania następujące po urządzeniu lasu, (*de facto i na zasadzie rozumienia a contrario*) zostały określone jako przedsięwzięcia, które w trakcie realizacji nie tylko mogą znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy środowiskowej, lecz wręcz powodują takie oddziaływanie (i to oddziaływanie negatywne), jeżeli nie są prowadzone na podstawie planu, poddanego ze skutkiem pozytywnym strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (o określonym jej zakresie tematycznym). Zwraca przy tym uwagę oraz wymaga podkreślenia, iż w ustawie środowiskowej prawodawca nie określił bynajmniej, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko są to przedsięwzięcia, których realizacja może wywoływać wyłącznie znacząco negatywne oddziaływanie na środowisko. Skoro tak – to są to przedsięwzięcia, których praktyczna realizacja może mieć zarówno nieistotny wpływ (oddziaływanie) na środowisko, jak i może wpływać na środowisko znacząco negatywnie albo znacząco pozytywnie. Nie ulega wątpliwości, że *ratio legis* norm prawnych, zawartych w ustawie środowiskowej w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wiąże się z tym, że mogą być one (zawsze lub potencjalnie) nośnikami negatywnych skutków dla środowiska. I dlatego, że mogą być (choć „nie muszą” być) takim nośnikiem, wymagają oceny oddziaływania na środowisko (przy czym teoretycznie ocena tak może być kwitowana stwierdzeniem, iż dane przedsięwzięcie w trakcie realizacji będzie miało pozytywne oddziaływanie na środowisko). Nie ulega wątpliwości, że działania w zakresie ochrony przyrody w parkach narodowych (w obrębie każdej innej obszarowej formy ochrony przyrody) nie tylko mogą mieć, lecz zawsze mają bardzo znaczący wpływ na środowisko. Jednak *per analogiam* do określenia gospodarki leśnej w art. 52 a ust.1 ustawy o ochronie przyrody, w akcie tym nie zawarto regulacji, stanowiącej, że ww. działania w zakresie ochrony przyrody mają (czy choćby mogą mieć) negatywny wpływ na środowisko, jeżeli nie są prowadzone na podstawie planów ochrony (dokumentów odpowiadających). Uprawnia to do postawienia tezy, że prawodawca „uznał” najpewniej, że ze „swej natury” ww. działania w zakresie ochrony przyrody nie są (nie mogą być) nośnikami negatywnego oddziaływania na środowisko. Skoro natomiast w ustawie o ochronie przyrody określono, że gospodarka leśna negatywnie oddziałuje na środowisko, jeżeli nie jest prowadzona na podstawie planu poddanego określonej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, to uprawniona jest teza przeciwna: w świetle prawa gospodarka leśna „ze swej natury” jest nośnikiem negatywnych oddziaływań na środowisko.

Abstrahując od tego, że taka „ocena” prawna gospodarki leśnej pozostaje w oczywistej (a wręcz rażącej) sprzeczności z oceną faktycznych pozytywnych skutków przyrodniczych gospodarki leśnej, jaka od niemal stu lat na podstawie planów urządzenia lasu (niepoddawanych do czasu wejścia w życie ustawy środowiskowej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko) była w Polsce prowadzona przez podmioty państwowe (przez LP oraz przez jednostki organizacyjne poprzedzające LP) – wymaga wyraźnego podkreślenia, że **okoliczność, iż w polskim porządku prawnych (a konkretnie w ustawie o ochronie przyrody) gospodarka leśna została „uznana” za działalność, będącą „ze swej natury” nośnikiem negatywnych skutków dla środowiska, ma fundamentalne znaczenia przy identyfikowaniu prawnym statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”** (o czym dalej).

³² jak dotąd – prace legislacyjne nad ww. rozporządzeniem nie wykroczyły poza fazę projektową; nie jest przy tym jasne, czy dostępny w środowisku internetowym projekt takiego rozporządzenia z dnia 27 marca 2012 r. jest projektem obowiązującym (czy też jest projektem wycofanym z obiegu legislacyjnego)

Nadzór prewencyjny ze strony regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz właściwych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, polegający na władczym i doradczym uczestniczeniu w procedurze poddawania projektów planów urządzenia lasu strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, nie powinien być jedynym przejawem takiego nadzoru w odniesieniu do dokumentów stanowionych w dziedzinie leśnictwa. W świetle ustawy środowiskowej (mając na względzie powyższą prawną „ocenę” gospodarki leśnej w ustawie o ochronie przyrody) - poddania takiej procedurze wymagają wszelkie dokumenty o charakterze politycznym, strategicznym oraz programowym dotyczącym leśnictwa (jeżeli nie są stanowione jako akty prawa powszechnego: krajowego lub miejscowego). W szczególności procedury takiej wymagać będą nowo tworzone: Program Zwiększania Lesistości, Narodowy Program Leśny³³, wieloletnie plany łowieckie³⁴, ale także strategie oraz programy wieloletnie opracowywane w Lasach Państwowych jako dokumenty wewnętrzne (nie wyłączając programów wieloletnich będących podstawą aplikacji mającej na celu pozyskanie środków unijnych, a także nie wyłączając jednolitych programów gospodarczo-ochronny, opracowywanych przez właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, określającego działalność w leśnym kompleksie promocyjnym.).

Władczy i doradczy udział odpowiednio Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz właściwych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, dotyczącej przyszłego Programu Wzrostu Lesistości Kraju, Narodowego Programu Leśnego czy wieloletnich planów łowieckich – nie jest (nie będzie) oczywiście przejawem nadzoru prewencyjnego ze strony tych organów nad Lasami Państwowymi. Nadzór ten należy bowiem traktować jako nadzór prewencyjny (mający na celu ochronę i poprawę dobrostanu środowiska), sprawowany nad określonymi organami państwowymi (lub nad dyrektorami regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych działającymi w wyręczaniu organów państwowych) – jako organami, które są (lub staną się) uprawnione oraz obowiązane do stanowienia wyżej wymienionych programów oraz planów. Znamiona nadzoru prewencyjnego Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz właściwych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad Lasami Państwowymi

³³ zgodnie m.in. z przepisami regulującymi prowadzenia w Polsce polityki rozwoju wszelkie dokumenty strategiczne (oraz inne instrumenty realizacji polityki rozwoju) powinny mieć swoją podstawę ustawową; trwające aktualnie w Instytucie Badawczym Leśnictwa intensywne prace nad Narodowym Programem Leśnym nie są póki co legitymizowane taką podstawą ustawową; prace te są realizowane na zlecenie Lasów Państwowych; Lasy Państwowe mają możliwość finansowania prac nad Narodowym Programem Leśnym, jeżeli przyjmie się, że są to prace studialne o naukowo – badawczym charakterze; jeżeli prace nad Narodowym Programem Leśnym zostaną zakończone oraz objęte opracowaniem dokumentacyjnym – to Narodowy Program Leśny autorstwa Instytutu Badawczego Leśnictwa będzie mógł być traktowany jako akt oddziaływania niewładczego jednostki organizacyjnej, należących do zgrupowania jednostek instytucjonalnych, tworzących - w świetle unijnego rozporządzenia o rachunkach narodowych - do tzw. sektora rządowego i samorządowego lub (w zależności od udziału przychodów własnych w przychodach ogółem) do sektora przedsiębiorstw. Jeżeli zostanie stworzona ustawowa podstawa prawna do stanowienia Narodowego Programu Leśnego (a program ten będzie stanowiony nie w formie aktu prawa powszechnego, lecz w formie aktu prawa wewnętrznego lub w formie ogólnego aktu stosowania prawa), zaś Minister Środowiska wyda zarządzenie, zobowiązujące Lasy Państwowe do formalnego przekazania Mu omawianego dokumentu celem wykorzystania jako projektu Narodowego Programu Leśnego – to wówczas dokument ten jako projekt Narodowego Programu Leśnego powinien zostać poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, przy czym organami uczestniczącym władczo i doradczo w tej ocenie powinny być Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz właściwy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej

³⁴ wieloletnie plany łowieckie są opracowywane przez dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych; dyrektorzy działają tu jako organy państwowe wyręczające organy administracji rządowej w stanowieniu innych instrumentów realizacji polityki rozwoju; sprawie wieloletnich planów łowieckich (w tym w kontekście aktów prawnych ich stanowienia) poświęcono odrębne opracowanie.

wyczerpywać będzie natomiast niewątpliwie ich władczy i doradczy udział w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko dokumentów strategicznych oraz programów wieloletnich opracowywanych jako dokumenty wewnętrzne przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. W odniesieniu do ww. jednolitych programów gospodarczo – ochronnych funkcja nadzoru prewencyjnego powinna przypadać co do zasady regionalnym dyrektorom ochrony środowiska oraz właściwym organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej, chyba że zasięg leśnego kompleksu promocyjnego nie mieści się w granicach jednego województwa.

Na marginesie należy zauważyć, że w Lasach Państwowych powstaje cały szereg dokumentów, będących podstawą działalności tego podmiotu. Taką podstawę stanowią na przykład roczne plany finansowo – gospodarcze jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych czy akty ogólnego zarządu, wydawane w formie zarządzeń przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Nie są to jednak podstawy strategiczne, lecz podstawy operacyjne. Lansowanie poglądu, że takie operacyjne podstawy działalności Lasów Państwowych również wymagają poddawania strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko stanowiłoby bez wątpienia ewidentne nadużycie przepisów ustawy środowiskowej. Jeżeli natomiast te operacyjne dokumenty stanowią podstawę realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, to te przedsięwzięcia – w wykonaniu ustawy środowiskowej - powinny być oczywiście poddawane ocenie oddziaływania na środowisko.

Władcze oddziaływanie regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, realizowane w ramach oceny oddziaływania na środowisko planowanych (przez Lasy Państwowe) przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko jest kolejnym przejawem nadzoru prewencyjnego nad Lasami Państwowymi sprawowanego przez tychże dyrektorów.

Jeszcze innym przejawem nadzoru prewencyjnego nad Lasami Państwowymi, przypadającego odpowiednio regionalnym dyrektorom ochrony środowiska oraz Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska jest uprawnienie tych organów wynikające nie z ustawy środowiskowej, lecz z przepisu art. 56 ustawy o ochronie przyrody. Przepis ten uprawnia mianowicie odpowiednio Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska do wydawania zezwoleń na odstąpienie od zakazów, określonych w art. 51 (zakazy odnoszące się do dziko występujących roślin lub grzybów objętych ochroną gatunkową) oraz art. 52 (zakazy odnoszące się do dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową).

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska są uprawnieni oraz obowiązani nie tylko do nadzorowania prewencyjnego Lasów Państwowych, lecz również do sprawowania nadzoru nad Lasami Państwowymi w toku działalności prowadzonej przez ten podmiot. Nadzór ten wynika przede wszystkim z okoliczności, iż powołanym organom przypada uprawnienie oraz obowiązek nadzorowania funkcjonowania obszarów Natura 2000.

Ponieważ:

- 1) funkcjonowanie obszarów Natura 2000 jest związane z określonymi obowiązkami (w tym zakazami) dotyczącymi podmiotów działających na terenie, objętym obszarem Natura 2000,
zaś

2) zasadnicza część obszarów Natura 2000 znajduje się w obrębie kompleksów leśnych znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych –

- więc uprawnienie „przedmiotowe” (uprawnienie do nadzoru funkcjonowania obszarów Natura 2000) rodzić musi określone uprawnienia „podmiotowe” (w tym uprawnienie do nadzorowania Lasów Państwowych w przedmiocie wypełniania przez ten podmiot obowiązków, w tym zakazów, związanych z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000).

W tym kontekście ponownie przywołać należy przepis art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody („Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, prowadząc ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony”). Konkretyzacja nadzoru, o którym mowa w art. 32 ust. 1 (wskazująca na to, że nie ogranicza się i nie polega na prowadzeniu ewidencji określonych danych), została dokonana w przepisie art. 32 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody („Nadzór, o którym mowa w ust. 1, polega na: (1) wydawaniu zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, (2) określaniu zakresu i żądaniu informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, (3) kontroli realizacji ustaleń planów ochrony i planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000”). Mając na względzie, iż powołany przepis art. 32 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody dotyczy działań nadzorczych, więc działania kontrolne, o których mowa w tym przepisie, należy identyfikować jako działania w zakresie kontroli funkcjonalnej, tj. jako działania kontrolne prowadzone w toku działalności prowadzonej na przykład przez Lasy Państwowe (a nie jako działania w ramach kontroli następczej).

Jak to już podniesiono powyżej, zgodnie z art. 27 a ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nadzór nad obszarem Natura 2000 (lub proponowanym obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty (...)) sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska (chyba że dany obszar Natura 2000 znajduje się na obszarach morskich), chociaż zgodnie z art. 32 ust. 1 „Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 (...)”. Zgodnie natomiast z art. 32 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody – regionalny dyrektor ochrony środowiska koordynuje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania. Działania w zakresie koordynowania innych działań nie są wyłącznie działaniami w zakresie nadzoru. Ze swojej istoty działania koordynacyjne są podejmowane jako następstwo oceny co do potrzeby m.in. zsynchronizowania działań w czasie i przestrzeni czy ich zróżnicowania pod względem zakresu rzeczowego - przy czym decyzje mające na celu wywołanie efektu skoordynowania działań mogą być stanowione zarówno w ramach permanentnych działań analitycznych (w tym w zakresie kontrolingu), jak i w ramach nadzoru czy kontroli następczej. Jak to będzie dalej wykazane – Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz regionalnym dyrekcjom ochrony środowiska przypadają zarówno uprawnienia i obowiązki prowadzenia działalności analitycznej, nadzorczej, jak i kontrolnej w zakresie kontroli następczej. Traktując łącznie i „dosłownie” przepisy art. 32 ust. 3 oraz art. 27 a ust. 2 – należałoby przyjąć, że regionalny dyrektor ochrony środowiska nadzoruje według właściwości terytorialnej funkcjonowanie obszarów Natura 2000, w tym oddziałuje na podmioty działające w obrębie tych obszarów, tylko w tym zakresie, w jakim inne działania nadzorcze prowadzone przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska Natura 2000 stwarzają potrzebę ustanowienia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska aktów oddziaływania na te podmioty (aktów nakierowanych na wywołanie efektu skoordynowania ich działań). Takie rozumienie przepisów art. 32 ust. 1 – 3 oraz art. 27 a ust. 2 nie jest zgodne z praktyką ich wykonywania. W praktyce bowiem: (1) nie tylko (a nawet nie przede wszystkim) aparat wykonawczy Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska podejmuje – w ramach nadzorowania funkcjonowania obszarów Natura 2000 – działania w zakresie kontroli funkcjonalnej, bowiem dokonuje tego przede wszystkim aparat wykonawczy regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, (2) następstwem działań w zakresie kontroli funkcjonalnej (lub

działalności odpowiadającej kontroli funkcjonalnej) nie są wyłącznie akty oddziaływania „podmiotowego”, mające na celu wywołanie efektu skoordynowania działań podmiotów, bowiem mogą to być różne zalecenia i wytyczne „w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000”, w tym stanowione przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

Wadą niedookreślenia należy też przypisać art. 32 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody („Na terenie zarządzanym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, na którym znajduje się obszar Natura 2000, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami planu urządzenia lasu”). Częściową składową każdego planu urządzenia lasu jest program ochrony przyrody. Program ochrony przyrody jako część składowa planu urządzenia lasu może wypełniać, lecz nie zawsze wypełnia funkcję planu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Z mocy ustawy o lasach nadleśniczy jest obowiązany do samodzielnego prowadzenia gospodarki leśnej, przyjmując plan urządzenia lasu za podstawę swojego działania. Natomiast na mocy art. 32 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody nadleśniczy jest ponadto obowiązany również do samodzielnego realizowania planu urządzenia lasu - w tym zakresie, w jakim ustalono w nim zadania w zakresie ochrony przyrody niepolegające na realizowaniu pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej. Przepis art. 32 ust. 4 ustawy o lasach nie oznacza w utrwalonej praktyce, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska lub regionalny dyrektor ochrony środowiska nie ma uprawnień i nie jest obowiązany do nadzorowania funkcjonowania obszarów Natura 2000, pokrywających się z kompleksami leśnymi, objętymi planem urządzenia lasu. W praktyce wykonuje takie uprawnienia nawet wówczas, jeżeli plan urządzenia lasu wypełnia funkcję planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000. W praktyce też – jeżeli plan urządzenia lasu nie wypełnia funkcji planu zadań ochronnych – nadleśniczy jest obowiązany respektować ustalenia planu ochrony zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, niezależnie od obowiązku wykonywania planu urządzenia lasu.

Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody – funkcja trwałej podstawy prawnej prowadzenia działalności na terenie obszaru Natura 2000 przypada (powinna przypadać) planowi ochrony dla obszaru Natura 2000. Ustanowienie planu ochrony dla obszaru Natura 2000 „znosi” plan zadań ochronnych dla danego obszaru Natura 2000 (jeżeli takowy został ustanowiony). Zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody - minister właściwy do spraw środowiska ustanawia, w drodze rozporządzenia, plan ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części na okres 20 lat. Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody - plan urządzenia lasu dla nadleśnictwa położonego w granicach obszaru Natura 2000 (uwzględniający obowiązujący zakres planu ochrony dla obszaru Natura 2000) staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000. Jak dotychczas brak jest utrwalonej praktyki uznawania planów urządzenia lasu dla nadleśnictwa za dokumenty wypełniające funkcję planu ochrony dla obszaru Natura 2000. Zgodnie z fundamentalnymi zasadami legislacji – wydaje się, że powinno to następować poprzez nadanie planowi urządzenia lasu takiej funkcji w rozporządzeniu Ministra Środowiska, o którym mowa w art. 29 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Po nadaniu planowi urządzenia lasu statusu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 – uprawnienie i obowiązek

Pozostały nadzór administracyjny dotyczący Lasów Państwowych

Oprócz administracyjnego nadzoru sprawowanego przez Ministra Środowiska nad Lasami Państwowymi na mocy i w wykonaniu przepisów ustawy o lasach, ustawy o Radzie Ministrów czy Kodeksu pracy, a także oprócz nadzoru nad Lasami Państwowymi, przypadającemu Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz

regionalnym dyrektorom ochrony środowiska - Lasy Państwowe podlegają działaniom nadzorczym ze strony innych uprawnionych organów publicznych. Co do zasady jest to nadzór tematyczny (na przykład sanitarny). Na ogół jest on sprawowany przez państwowe służby inspekcyjne oraz często dotyczy zamierzeń LP. Z takim nadzorem zamierzeń mamy do czynienia przy uruchamianiu nowych kierunków działalności czy dopuszczaniu produktów do obrotu, chociaż publiczny nadzór budowlany jest (powinien być) nadzorem działalności w toku. W odniesieniu do działania publicznych służb inspekcyjnych granica między działalnością nadzorczą a działalnością w zakresie kontroli następczej jest zwykle umowna. W każdym jednak przypadku, w którym oddziaływanie podmiotów zewnętrznych na Lasy Państwowe odnosi się do zamierzeń, co do zasady należy przyjmować, że mamy do czynienia z działalnością nadzorczą w zakresie nadzoru prewencyjnego. Najczęściej zewnętrzny nadzór prewencyjny jest wieńczony aktem, wyrażającym zgodę lub zezwolenie na działanie (lub wyrażającym brak takiej zgody lub zezwolenia).

Dobre praktyki, dotyczące nadzorowania Lasów Państwowych oraz prowadzeniu działalności nadzorczej w Lasach Państwowych

Z uwagi na to, że w ustawie o lasach zasady sprawowania przez Ministra Środowiska nadzoru nad Lasami Państwowymi zostały określone (w tym w warstwie dyspozycyjnej) na bardzo wysokim poziomie ogólności, a w wielu przypadkach mamy wręcz do czynienia z ich (tych przepisów) niedookreśleniem - więc w praktycznym wykonywaniu tego nadzoru (także w praktycznym wykonywaniu wszelkiej niedookreślonej działalności nadzorczej zewnętrznej i instytucjonalnej dotyczącej LP), do czasu autentycznej wykładni (w tym zakresie) ustawy o lasach, w pełni uzasadnione jest kierowanie się ogólną teorią zarządzania oraz utartymi zwyczajami.

I tak każdy nadzór (nadzór zewnętrzny, nadzór instytucjonalny, administracyjny, cywilistyczny, pracownicz - prawny lub sprawowany przez organizacje pozarządowe oraz w ramach niezorganizowanej aktywności obywatelskiej) dotyczy zamierzeń (nadzór prewencyjny) lub działalności w toku. Nadzór zamierzeń powinien być ograniczany do niezbędnego minimum. Nadużywanie bowiem instytucji nadzoru zamierzeń (zwłaszcza nadzoru zamierzeń o władczym charakterze) prowadzi do zatarcia różnic między obowiązkami organu kierującego a obowiązkami organu nadzorującego.

Nadzór sprawowany przez organizacje pozarządowe lub sprawowany w ramach niezorganizowanej aktywności obywatelskiej jest ze swojej istoty nadzorem postulatycznym lub konsultacyjno - doradczym.

W pozostałych przypadkach, nadzór jest odpowiednio nadzorem władczym, postulatycznym lub konsultacyjno - doradczym.

Nadzór władczy jest identyfikowany jako

- 1) nadzór instrukcyjno - obligatoryjny
lub jako
- 2) nadzór kierunkujący.

Nadzór instrukcyjno - obligatoryjny polega na tym, że organ sprawujący nadzór (w zwieńczeniu działań nadzorczych) zobowiązuje podmiot nadzorowany do określonego postępowania korekcyjnego (jeżeli korekta taka jest w ogóle konieczna) bez pozostawienia mu „pola do manewrów”. Nadzór władczy kierunkujący polega na tym, że w zwieńczeniu działań nadzorczych organ nadzorujący wydaje podmiotowi nadzorowanemu wytyczne lub zaleceń, a także stanowi doktrynę (proponuje interpretacje). Co do zasady nadzór kierunkujący pozostawia określone „pole do manewrów” podmiotowi nadzorowanemu (a konkretnie organowi kierującemu podmiotem, objętym nadzorem).

Zgodnie z utartym zwyczajem w Lasach Państwowych kształtowanie doktryny wewnętrznej polega głównie na przekazywaniu przez organ nadzorujący do stosownego wykorzystania przez kierowników i pracowników nadzorowanych jednostek organizacyjnych LP wyjaśnień do poszczególnych aktów prawnych (różnej rangi), a także wskazówek co do postępowania jednostek organizacyjnych LP w realizacji tych aktów prawnych lub dobrych praktyk w konkretnych uwarunkowaniach działania poszczególnych jednostek organizacyjnych LP. Doktryna wewnętrzna w Lasach Państwowych jest inkorporowana w pismach okólnych czy w ustaleniach z porad. Nie ma przeciwwskazań, aby doktryna była przedmiotem zarządzeń Dyrektora Generalnego LP (przy czym w takich przypadkach powinno to jednoznacznie wynikać z treści zarządzenia). Podawanie doktryny wewnętrznej do powszechnej wiadomości w Lasach Państwowych, a także do publicznej wiadomości następuje poprzez:

- 1) publikację ww. dokumentów w Biuletynie Informacyjnym Lasów Państwowych czy na oficjalnych stronach internetowych Lasów Państwowych (w tym na stronach Biuletynu Informacji Publicznej);
- 2) kolportaż ww. dokumentów w ramach korespondencji urzędowej (tradycyjnej lub elektronicznej).

Nadzór postulatywny jest nadzorem niewładcym. Istotą nadzoru postulatywnego jest formułowanie do podmiotów nadzorowanych (w różnej formie i przy różnym stopniu skonkretyzowania) postulatów, wniosków, dezyderatów itp.

Cechą charakterystyczną nadzoru konsultacyjno – doradczego jest to, że w jego ramach wpływ na działanie podmiotu, objętego nadzorem, ogranicza się do działalności opiniodawczo – doradczej (do przekazania najlepszej wiedzy, przekazanie niezobowiązujących wskazówek czy sugestii) przez organ nadzorujący. Oczywiście każdy podmiot jest uprawniony do pobierania opinii oraz oświadczeń wiedzy poza obszarem nadzorowania jego działalności. Przekazywanie oświadczeń najlepszej wiedzy, niezobowiązujących wskazówek czy sugestii następuje co do zasady na wniosek³⁵ zainteresowanego stanowiska pracy podmiotu, objętego nadzorem, natomiast przedmiotowe oświadczenia, wskazówki, sugestie, porady są przekazywane ze stanowisk pracy podmiotu nadzorującego, zajętych przez pracowników najbardziej merytorycznie do tego przygotowanych (oczywiście w ocenie stanowiska pracy, zabiegającego o konsultację). Nadzór konsultacyjny może być w związku z tym nazwany nadzorem eksperckim. Jeżeli zapotrzebowanie na konsultację wiąże się z wykorzystaniem utworu autorstwa (współautorstwa) pracownika, zatrudnionego w podmiocie nadzorującym, jest oczywiste, iż stanowisko pracy, zajmowane przez tegoż pracownika, jest „naturalnym” adresatem wniosku o konsultację. Oświadczenia wiedzy, wskazówki, sugestie czy porady, przekazywane w ramach nadzoru konsultacyjnego, nie mają oczywiście mocy wiążącej dla organu kierującego podmiotem, objętym nadzorem. Są jedynie dodatkowym źródłem informacji ułatwiającym bezpośrednio lub pośrednio podejmowanie decyzji sprawczych przez organ kierownicze podmiotów, korzystających z nadzoru konsultacyjnego.

Działania nadzorcze nie mogą obyć się bez działań, które powinny poprzedzać akt oddziaływania nadzorczego. Co do zasady przedmiotowe działania poprzedzające polegają na sprawowaniu kontroli funkcjonalnej (instytucjonalnej lub zewnętrznej) albo na prowadzeniu działań zastępujących kontrolę funkcjonalną. Kontrola funkcjonalna lub działania zastępujące kontrolę funkcjonalną są prowadzona albo przed podjęciem działalności przez

³⁵ zgodnie z utartym zwyczajem każde działanie nadzorcze może być inicjowane na wniosek podmiotu nadzorowanego (nadzór subsydiarny)

podmiot, objęty nadzorem (nadzór zamierzeń), albo jest działalnością kontrolną prowadzoną w trakcie prowadzenia działalności przez podmiot, objęty nadzorem (nadzór w toku prowadzonej działalności). Co do zasady kontrola funkcjonalna lub działania zastępujące kontrolę funkcjonalną są wykonywana nie przez organ wydający akt oddziaływania nadzorczego, lecz (jako działalność pomocnicza) przez stanowiska pracy, „usytuowane” w tym samym podmiocie, w którym jest „usytuowany” organ stanowiący akt oddziaływania nadzorczego (lub przez stanowiska pracy usytuowane w instytucji, stanowiącej aparat wykonawczy organu stanowiącego akt oddziaływania nadzorczego). W Lasach Państwowych obowiązek prowadzenia działań zastępujących kontrolę funkcjonalną (stanowiących możliwą podstawę określonych aktów oddziaływania nadzorczego ze strony Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych lub regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych) może przypadać strukturom organizacyjnym o funkcjach opiniodawczo – doradczych względem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych lub dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (chodzi tu o Kolegium Lasów Państwowych, zespoły doradcze przy Dyrektorsze Generalnym Lasów Państwowych oraz przy dyrektorach regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz rady naukowo – społeczne leśnych kompleksów promocyjnych). Szczególna rola w zakresie działań, poprzedzających akty oddziaływania nadzorczego stanowiące przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych przypada Zakładowi LP o zasięgu krajowym – Centrum Koordynacyjnemu Projektów Środowiskowych. Zakład ten wykonuje mianowicie przedmiotowe działania w związku z wykorzystywaniem przez Lasy Państwowe jako beneficjenta unijnych itp. środków finansowych na finansowanie realizacji różnych projektów.³⁶

Kontrola funkcjonalna, będąc szczególnym przejawem działalności kontrolnej jako takiej (o czym dalej), polega (w jej pełnym wymiarze) na ustalaniu:

- 1) stanu faktycznego,
- 2) odchylenia stanu faktycznego od wyznaczników stanu prawidłowego,
- 3) zmian ww. odchyleń w funkcji czasu,
- 4) przyczyn wystąpienia tych odchyleń,
- 5) stanowisk pracy
 - a) obowiązanych do prowadzenia danej działalności,
 - b) uprawnionych do podejmowania rozstrzygających decyzji sprawczych w toku prowadzenia tej działalności;
- 6) osób, zajmujących ww. stanowiska pracy.

Kontrola funkcjonalna przybiera różne formy organizacyjne. W szczególności może polegać na:

- 1) wyjazdach służbowych do siedziby nadzorowanego podmiotu dla:
 - c) dokonania kwerendy dokumentacji (względnie projektów dokumentów) lub/oraz
 - d) pobrania informacji i wyjaśnień od pracowników (w tym kierowników) tych podmiotów lub/oraz
 - e) dokonania oględzin lub/oraz przeprowadzenia innych czynności kontrolno - nadzorczych - z następczym spisaniem notatki służbowej przez wykonującego czynności kontrolno -nadzorcze, załączeniem do niej dowodów, wniosków i ewentualnie projektu aktu oddziaływania nadzorczego,
- 2) wyjazdach służbowych do wybranych jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez dany podmiot dla:
 - a) dokonania kwerendy dokumentacji (projektów dokumentów) lub/oraz
 - b) pobrania informacji i wyjaśnień od pracowników (w tym kierowników) tych jednostek organizacyjnych lub/oraz
 - c) dokonania oględzin terenowych lub/oraz przeprowadzenia innych czynności kontrolno - nadzorczych –

³⁶ problematyce struktur organizacyjnych o funkcjach opiniodawczo – doradczych w Lasach Państwowych , jak również problematyce roli CKPŚ w Lasach Państwowych poświęcono odrębne opracowanie.

- z następczym spisaniem notatki służbowej przez wykonującego czynności kontrolno-nadzorcze, załączeniem do niej dowodów, wniosków i ewentualnie projektu aktu oddziaływania nadzorczego,
- 3) wykonywaniu czynności kontrolno – nadzorczych podczas narad, odpraw i spotkań roboczych (w tym spotkań bilateralnych) , organizowanych m.in. dla:
- a) pobrania informacji i wyjaśnień od uczestników tych narad, odpraw i spotkań roboczych oraz osób wezwanych na spotkanie bilateralne
- z następczym spisaniem notatki służbowej przez wykonującego czynności kontrolno-nadzorcze, załączeniem do niej dowodów, wniosków i ewentualnie projektu aktu oddziaływania nadzorczego;
- 4) kwerendzie dokumentów (projektów dokumentów) i dokumentacji otrzymanej od podmiotu, objętego nadzorem (lub/oraz z reprezentacyjnej próby jednostek znajdujących się pod zwierzchnictwem nadzorczym tego podmiotu) - z następczym spisaniem notatki służbowej przez wykonującego czynności kontrolno-nadzorcze, załączeniem do niej dowodów, wniosków i ewentualnie projektu aktu oddziaływania nadzorczego.

Dokumenty i dokumentacja oraz projekty dokumentów i dokumentacji, o których mowa w ppkt.4), mogą być kolportowane w ramach korespondencji tradycyjnej lub drogą przekazu elektronicznego. Przegląd, studiowanie i analizowanie ww. dokumentów i dokumentacji wymaga na ogół poboru uzupełniających wyjaśnień i uzupełniających informacji, pobieranych również korespondencyjnie lub drogą przekazu elektronicznego.

Jeżeli nadzór nie jest nadzorem instytucjonalnym (i to nadzorem instytucjonalnym o władczym charakterze), to oczywiście działania poprzedzające akt oddziaływania nadzorczego są po pierwsze prowadzone według procedur zdecydowanie bardziej uproszczonych w stosunku do wyżej scharakteryzowanej „pełnej” kontroli funkcjonalnej, a po drugie ustalenie odchyłeń (lub – w przypadku nadzoru zamierzeń - możliwych odchyłeń) stanu faktycznego od stanu pożądanego następuje tu w funkcji czasu ze zdecydowanie mniejszą częstotliwością (aniżeli w przypadku instytucjonalnego nadzoru władczego), jednak z zachowaniem zasady reprezentatywności potrzebnej dla zapewnienia wiarygodnego wnioskowania „na podstawie próby o całości”. Na zakończenie nie sposób nie podkreślić, że granica między nadzorowaniem zewnętrznym a sprawowaniem zewnętrznej kontroli następczej w wielu przypadkach ma charakter umowny (nieostry).

Przykładem nadzoru zewnętrznego, obejmującego kontrolę funkcjonalną zamierzeń, był prowadzony pod koniec ubiegłego wieku i na początku obecnego wieku nadzór łączny ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, dotyczący planowanego przez Lasy Państwowe obrotu nieruchomościami gruntowymi w aspekcie planowanej w Polsce repriwatyzacji. Ówczesny Premier Rządu RP polecił obu ministrów, aby przed poddaniem przez Lasy Państwowe nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa obrotowi prawnemu – ministrowie ci wyrażali na to zgodę, mając na względzie potrzebę zachowania we władztwie Skarbu Państwa nieruchomości, objętych roszczeniami repriwatyzacyjnymi, lub nieruchomości, przydatnych do tworzenia tzw. zasobu mienia zamiennego. Decyzje zgody lub braku zgody musiały być oczywiście poprzedzane stosownymi czynnościami sprawdzająco – kontrolnymi, prowadzonymi przez obu ministrów.

Czynności te w połączeniu z decyzją zgody lub braku zgody na poddanie nieruchomości Skarbu Państwa we władanie Lasów Państwowych obrotowi prawnemu wyczerpywały zatem wszelkie znamiona władczego nadzoru zewnętrznego o charakterze prewencyjnym. Nadzór ten przypadał Ministrowi Środowiska jako obowiązanemu z mocy prawa do nadzorowania Lasów Państwowych (minister właściwy do spraw Skarbu Państwa - jako nieuprawniony do nadzorowania Lasów Państwowych w tym znaczeniu, w jakim o nadzorze jest mowa w niniejszym opracowaniu - wypełniał jedynie funkcje pomocnicze).

Problematyka kontrolowania Lasów Państwowych

Minister Środowiska jako organ kontrolujący Lasy Państwowe

Odwołując się po raz kolejny do przepisu art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, zasadne jest stwierdzenie, że ze względu na okoliczność, iż na mocy art. 4 ust. 4 ustawy o lasach Minister Środowiska uzyskał uprawnienie do nadzorowania Lasów Państwowych, to tym samym (na mocy ustawy o Radzie Ministrów) uzyskał uprawnienie oraz został zobowiązany do kontrolowania Lasów Państwowych, przy czym kontrolowanie to powinno być dokonywane na zasadach określonych w ustawie o lasach. Rzecz w tym, że kwestia sprawowania przez Ministra Środowiska kontroli w Lasach Państwowych, w ustawie o lasach nie została objęta żadnym z jej przepisów. Skoro w świetle ustawy o Radzie Ministrów Minister Środowiska jest obowiązany do kontrolowania Lasów Państwowych na zasadach, na jakich sprawowanie kontroli zostało określone w ustawie o lasach, a w ustawie o lasach nie ma takich zasad, to należy przyjąć, że przepis art. 34 ust. 2. Ustawy o Radzie Ministrów jest przepisem niewykonalnym.

Nie oznacza to jednak, że Minister Środowiska nie ma możliwości kontrolowania Lasów Państwowych. Ma bowiem taką możliwość choćby na mocy przepisów ustawy z dnia 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁷. W ustawie tej stwierdzono m.in. że:

- 1) określa ona zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez organy administracji rządowej (art. 1 pkt. 1), przy czym w żadnym z przepisów tego aktu nie zawarto zastrzeżenia, że ilekroć w tym akcie jest mowa o jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez określony organ administracji rządowej, należy przez to rozumieć jednostkę organizacyjną wchodzącą w skład administracji rządowej,
- 2) minister kontroluje jednostki organizacyjne podlegające jego nadzorowi (art. 6 ust. 3 pkt.1), jak również podmioty, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, której jest dysponentem jednostki administracji rządowej (art. 6 ust. 3 pkt.3),
- 3) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, kontrolę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 4).

Przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej zawierają szczegółowe zasady i reguły postępowania kontrolnego. W znacznym stopniu przepisy te są wzorowane na przepisach, normujących procedowanie kontrolne prowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli. Do czasu autentycznej wykładni ustawy o kontroli administracji rządowej (z której wynikałoby że przepisy tego aktu nie mają zastosowania do jednostek organizacyjnych nadzorowanych wprowadzone przez organy administracji rządowej, jednak nienależących do administracji rządowej) należy uznać, że omawiany akt prawny powinien stanowić podstawę dokonywania przez Ministra Środowiska kontroli następcej Lasów Państwowych.

Minister Skarbu Państwa jako organ kontrolujący jako organ kontrolujący Lasy Państwowe (z uwzględnieniem analizy podmiotowych praw majątkowych we władaniu Lasów Państwowych)

Uprawnienie do kontrolowania Lasów Państwowych przysługują również Ministrowi Skarbu Państwa. Źródłem tych uprawnień jest ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa³⁸.

³⁷ Dz. U. Nr 185, poz. 1092

³⁸ t. j. Dz. U. 2012, poz. 1224

Przed scharakteryzowaniem przepisów tego aktu w aspekcie uprawnień Ministra Skarbu Państwa do kontrolowania Lasów Państwowych – przywołania wymaga znaczenie, w jakim w ramach niniejszego opracowania są używane pojęcia prawa podmiotowego oraz prawa podmiotowego majątkowego.

W piśmiennictwie oraz doktrynie przywoływane są różne określenia (różne znaczenia) pojęcia prawa podmiotowego. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że prawem podmiotowym jest atrybut osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną :

- 1) wynikający z przepisu prawa powszechnego, tj. przysługujący osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną na mocy norm prawa pozytywnego lub/oraz w wykonaniu tych norm,
- 2) stanowiący część składową aktualnej sytuacji prawnej osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną,
- 3) inkorporujący możliwość określonego (nienaruszającego kryterium legalności) postępowania osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną – we własnym lub/oraz w cudzym imieniu ,
- 4) wykorzystywany (używany) w celu zachowania (ochrony i niepogorszenia) aktualnej sytuacji prawnej i faktycznej osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną (lub/oraz: sytuacji prawnej innej osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną), a także – w celu poprawy tejże sytuacji,
- 5) mogący mieć charakter majątkowy (prawo podmiotowe majątkowe) lub niemajątkowy (prawo podmiotowe niemajątkowe),
- 6) rodzący co do zasady po stronie innych osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi określone obowiązki (choćby wypełnianie tych obowiązków polegało się na powstrzymaniu się od działań) .

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że prawem podmiotowym majątkowym jest takie prawo podmiotowe:

- 1) które służy własnemu interesowi ekonomicznemu odpowiednio osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną lub/oraz: interesowi innych osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi (to jest które służy zachowaniu lub poprawie własnej sytuacji ekonomicznej osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną lub/oraz: zachowaniu lub poprawie sytuacji ekonomicznej innych osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi),
- 2) którego przedmiotem są składniki majątkowe, znajdujące się we władaniu osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, choćby były to składniki, nazywane w aktach prawnych jako prawa majątkowe (prawa majątkowe jako w rozumieniu np. Ustawy o rachunkowości suwerenne składniki majątkowe niematerialne będące lub mogące być we władaniu podmiotów),
- 3) którego użycie przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną:
 - a) pozwala na poddanie składników majątkowych, o których mowa w ppkt. 2 , określonym działaniom, mieszczącym się w obszarze działalności, przypisanym prawnie do danej osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną,

- b) po stronie innych osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi rodzi konieczność wypełniania określonych obowiązków.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że:

- 1) „wyjściowym” podmiotowym prawem majątkowym przysługującym Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe” jest prawo do zarządu składnikami majątkowymi, należącemu do Skarbu Państwa pod tytułem: (1) prawa własności lub (2) innych praw rzeczowych albo (3) praw obligacyjnych³⁹,
- 2) prawo do zarządu składnikami majątkowymi Skarbu Państwa jest w istocie zintegrowaną (znajdującą się w zarządzie LP) wiązką szczegółowych podmiotowych praw majątkowych, będących własnością Skarbu Państwa lub należących do Skarbu Państwa pod innymi tytułami prawnymi⁴⁰,
- 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 (jeżeli w szczególności we władaniu Lasów Państwowych znajduje się budynek dzierżawiony przez Skarb Państwa, to w zarządzie Lasów Państwowych znajduje się ten właśnie budynek wraz z przywiązaniem do niego podmiotowym prawem majątkowym Skarbu Państwa, będący prawem obligacyjnym z tytułu umowy dzierżawy zawartej imieniem Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe),
- 4) pierwotnie prawo zarządu składnikami majątkowymi Skarbu Państwa stało się atrybutem Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” na mocy ustawy o lasach⁴¹; aktualnie prawo to, w odniesieniu do „kolejnych” składników majątkowych, jest nabywane (w wykonaniu określonych podmiotowych praw majątkowych⁴²) przez Lasy Państwowe z użyciem składników majątkowych, znajdujących się już w zarządzie Lasów Państwowych (lub – jak należności finansowe lub środki pieniężne – będących własnością LP),
- 5) podmiotowe prawa majątkowe, używane przez Lasy Państwowe są potrzebne do tego, aby LP mogły gospodarować majątkiem, znajdującym się we władaniu tego podmiotu, w ramach zwykłego zarządu oraz poza ramami zwykłego zarządu,
- 6) z nabyciem lub użyciem podmiotowego prawa podmiotowego: (a) są związane określone obowiązki (nabycie lub użycie podmiotowego prawa majątkowego rodzi obowiązki), (b) może być

³⁹ powszechnie uznaje się, że Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” wykonuje zarząd (wykonuje prawo zarządu) majątkiem Skarbu Państwa, będący własnością Skarbu Państwa; w praktyce jednak szereg składników majątkowych, znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych nie stanowi własności Skarbu Państwa, lecz należy do Skarbu Państwa jako np. najemcy lub dzierżawcy cudzego majątku; sprawom tytułów prawnych władania przez Skarb Państwa składnikami majątkowymi, znajdującymi się w zarządzie Lasów Państwowych, poświęcono odrębne opracowanie

⁴⁰ przepis z ustawy o lasach, iż Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia SP stanowi dowód, iż podmiotowe prawa majątkowe używane przez Lasy Państwowe są w głównej mierze podmiotowymi prawami majątkowym należącymi do Skarbu Państwa (należy bowiem mieć na względzie, że zgodnie z Kodeksem cywilnym mieniem jest własność oraz inne prawa rzeczowe=..

⁴¹ na mocy ustawy o lasach (art. 75 i 76 ustawy o lasach – tekst pierwotny) – Lasy Państwowe (Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych oraz nadleśnictwa) nabyły prawo zarządu majątkiem (łącznie z podmiotowymi prawami majątkowymi), należącym przed wejściem w życie ustawy o lasach do organizacji gospodarczej skupiającej przedsiębiorstwa lasów państwowych; na mocy ustawy o lasach, zakłady produkcyjno – usługowe okręgowych zarządów lasów państwowych stały się zakładami Lasów Państwowych

⁴² z zastrzeżeniem co do należności finansowych oraz środków pieniężnych – Lasy Państwowe nabywają lub wytwarzają składniki majątkowe na własność Skarbu Państwa, jednak w swój zarząd, obejmujący te składniki oraz związane z nimi podmiotowe prawa majątkowe

związane powstanie innego podmiotowego prawa majątkowego (nabycie lub użycie podmiotowego prawa majątkowego może skutkować powstaniem nowych praw majątkowych);

na przykład: użycie podmiotowego prawa majątkowego, stanowiącego o możliwości obciążania nieruchomości ograniczonym prawem rzeczowym użytkowania, skutkuje po stronie podmiotu, na rzecz którego prawo to zostało użyte, powstaniem podmiotowego prawa użytkowania; nabycie tego prawa rodzi po stronie tego podmiotu prawo majątkowe do używania nieruchomości wziętej w użytkowanie w celu prowadzenia własnej działalności w ramach zwykłego zarządu, a jednocześnie rodzi obowiązek używania nieruchomości obciążonej zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki; z kolei po stronie podmiotu, dokonującego obciążenia, może rodzić podmiotowe prawo majątkowego wpływania w trybie nadzoru oraz kontroli na sposób wykonywania użytkowania, jeżeli tak stanowi umowa ustanowienia tegoż prawa,

- 7) nie wszystkie podmiotowe prawa majątkowe, używane przez Lasy Państwowe, są prawami majątkowymi własności Skarbu Państwa pozostającymi w zarządzie LP; do Skarbu Państwa nie należy prawo własności do większości należności finansowych oraz środków pieniężnych (prawo to przysługuje Lasom Państwowym), jak również prawo do korzystania ze składników majątkowych w ramach zwykłego zarządu (prawo do zwykłego używania składników majątkowych przy prowadzeniu przez Lasy Państwowe własnej działalności wytwórczej jest również prawem należącym do LP).

Przystępując do analizy przepisów ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa – w pierwszym rzędzie należy przywołać jej art. 2 pkt.7), stanowiący (w powiązaniu z art. 2 pkt. 4) m.in., iż minister właściwy ds. Skarbu Państwa sprawuje kontrolę wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa. Również art. 19a. ust. 1. pkt. 1) ww. ustawy stanowi, że minister właściwy do spraw Skarbu Państwa przeprowadza kontrolę wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne, którym przysługuje prawo wykonywania takich uprawnień lub prawo do działania w imieniu Skarbu Państwa”. Przepis art. 19 a ust. 2 omawianej ustawy uściśla, że zakres ww. kontroli „obejmuje zgodność wykonywania uprawnień majątkowych Skarbu Państwa z właściwymi przepisami oraz z interesem Skarbu Państwa”. Oznacza to, że kontrola wykonywania tychże uprawnień jest prowadzona pod kątem zgodności działalności kontrolowanych jednostek z kryterium legalności, a także pod kątem gospodarności, celowości oraz rzetelności wykonywania ww. uprawnień z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa, to jest w celu dokonywania oceny, czy wykonywanie uprawnień przez kontrolowaną jednostkę zapewniania w sposób prawidłowy realizację praw i obowiązków, ciężących na Skarbie Państwa.

Mając na względzie, iż w określonym zakresie Lasy Państwowe działają w imieniu Skarbu Państwa, zaś (w świetle utrwalonej powyżej „charakterystyki” prawnej podmiotowych praw majątkowych) praktycznie cała działalność Lasów Państwowych wiąże się z wykonywaniem uprawnień **wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa** – więc w pełni uprawnione jest stwierdzenie, że Minister Skarbu Państwa ma możliwość i obowiązek kontrolowania całokształtu działalności Lasów Państwowych z punktu widzenia kryterium legalności, a także ma możliwość i obowiązek kontrolowania działalności Lasów Państwowych pod względem jej gospodarności, jej celowości oraz rzetelności – w każdym przypadku, w którym działalność ta ma służyć realizacji prawa i wypełnieniu obowiązków Skarbu Państwa. Oznacza to, że (z zastrzeżeniem możliwości dokonywania w każdym przypadku oceny kontrolnej legalności działania) Ministrowi Skarbu Państwa nie przysługuje prawo do kontrolowania Lasów Państwowych z punktu widzenia prawidłowego (w tym celowego oraz rzetelnego) wykonywania

przez określone organy i stanowiska pracy w Lasach Państwowych obowiązków realizowanych imieniem państwa.

Pozostałe organy i instytucje mające możliwość kontrolowania Lasów Państwowych; certyfikowanie gospodarki leśnej jako przejaw kontrolowania Lasów Państwowych

Zgodnie z art. 19 a ust. 4. ww. kontrola powinna być „przeprowadzana na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.” Jak dotychczas nie wystąpiły przypadki skorzystania przez Ministra Skarbu Państwa ze scharakteryzowanego powyżej uprawnienia do kontrolowania Lasów Państwowych

Uprawnienia do zewnętrznego kontrolowania następczego Lasów Państwowych nie obejmują oczywiście wyłącznie uprawnień przysługujących Ministrowi Środowiska czy Ministrowi Skarbu Państwa. Podstawa funkcja kontrolowania Lasów Państw przypada niewątpliwie Najwyższej Izbie Kontroli. Należy też wyszczególnić kontrolowanie Lasów Państwowych przez:

- 1) Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w związku z wydanymi przez te organy zezwoleniami na odstępnie od zakazów, określonych art. 51 i 52 ustawy o ochronie przyrody,
- 2) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁴³
- 3) instytucje kontroli skarbowej (kontrola skarbową),
- 4) Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- 5) Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego w związku z ochroną informacji niejawnych,
- 6) różne służby inspekcyjne,
- 7) Rzecznika Praw Obywatelskich (itd.)

Na podkreślenie zasługuje istotna funkcja kontrolowania Lasów Państwowych przypadająca posłom na Sejm RP, w szczególności w kontekście art. 19 Ustawy o wykonywaniu posła i senatora, dający posłom możliwość "uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność (...) przedsiębiorstw państwowych (...)", jeżeli zachodzi związek pomiędzy żądanymi informacjami i materiałami oraz „wglądem” w działalność przedsiębiorstw państwowych a obowiązkami, wynikającymi z wykonywania mandatu posła. Na mocy ustawy o wykonywaniu posła i senatora – posłowie są uprawnieni do kontrolowania realizacji w przedsiębiorstwie państwowym podjętych interwencji (w szczególności poprzez wstęp na teren tych przedsiębiorstw oraz żądanie udzielenia informacji i wyjaśnień dotyczących danej sprawy).

Niewątpliwym przejawem kontrolowania Lasów Państwowych jest dokonywanie kontroli sprawozdań finansowych, sporządzanych przez poszczególne jednostki organizacyjne Lasów Państwowych. Przedmiotem kontroli jest też – wynikające z zawartych umów – kontrolowanie Lasów Państwowych w procesie wykorzystywania zewnętrznych środków finansowych.

Ponadto nie sposób nie zauważyć, że przejawem kontroli zewnętrznej jest poddawanie Lasów Państwowych procesowi certyfikowania gospodarki leśnej. Certyfikowanie gospodarki leśnej jest przykładem kontrolowania Lasów Państwowych na zasadach cywilistycznych (na zasadach dobrowolnych)⁴⁴.

⁴³ postępowanie prowadzone przez UOKiK ma charakter szczególny, łączący elementy postępowania kontrolnego z postępowaniem sądowym

⁴⁴ problematyce zewnętrznego kontrolowania Lasów Państwowych, a także kontrolowania instytucjonalnego zostało poświęcone odrębne opracowanie

Dr inż. Konrad Julian Tomaszewski

PAŃSTWOWE GOSPODARSTWO LEŚNE
„LASY PAŃSTWOWE”-
STATUS
oraz
FORMA ORGANIZACYJNO – PRAWNA
(wydanie IV – poprawione i uzupełnione)

ciąg dalszy

Część C
Działalność Lasów Państwowych w świetle przepisów prawa
powszechnego

1. Działalność w świetle przepisów dotyczących Polskiej Klasyfikacji Działalności

Uwagi propedeutyczne. Co to jest działalność, w tym działalność zintegrowana.
Procedura szeregowania różnych działalności prowadzonych przez jeden podmiot
gospodarki narodowej

Spośród wielu definicji - na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że w ujęciu podmiotowym działaniem określonego podmiotu (podmiotu praw i obowiązków) jest wyodrębnione klasyfikacyjnie zintegrowane oraz zdefiniowane pod względem następstwa czasowego oraz innych atrybutów, składających się na proces technologiczny, zgrupowanie: (1) czynów ludzkich (w tym czynów, będących czynnościami konwencjonalnymi), (2) produktów wyjściowych działalności usługodawców, (3) działań przedmiotowych wytworów rąk ludzkich oraz (4) działań przedmiotowych zasobów naturalnych - przy czym działanie podmiotu gospodarki narodowej służy wytwarzaniu półproduktów lub części składowych produktów wyjściowych działalności (działalności, rozumianej jako zintegrowany i uporządkowany zespół działań), chyba że dane działanie samo w sobie jest działalnością (tzw. działalnością prostą – o czym dalej).

Działanie lub (częściej) zgrupowanie działań – jednoznacznie nazwane oraz wyodrębnione na podstawie określonego kryterium merytorycznego – stanowi zadanie podmiotu praw i obowiązków. Skonkretyzowane zadanie (skonkretyzowane zadanie do wykonania, wykonywane lub wykonane przez oznaczony podmiot praw i obowiązków) jest sprawą (sprawą do załatwienia, załatwianą lub załatwioną) lub dostatecznie skonkretyzowaną pozycją planu działania, na przykład pozycją

finansowo – gospodarczego jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych (pozycją planu do zrealizowania, czyli skonkretyzowanym przedsięwzięciem /zamierzeniem/, pozycją planu realizowaną lub pozycją planu zrealizowaną). Wykonywanie zadań, w tym załatwianie spraw, jest realizacją obowiązków lub praw (uprawnień) przysługujących danemu podmiotowi praw i obowiązków.

Z krajowego punktu widzenia - działania oraz działalność może być prowadzona przez krajowe podmioty gospodarki narodowej lub osoby fizyczne, funkcjonujące w ramach szeroko rozumianych gospodarstw domowych..

Polska Klasyfikacja Działalności odnosi się do działalności prowadzonej przez podmioty gospodarki narodowej (w tym do osób, funkcjonujących w ramach szeroko rozumianych gospodarstw domowych, jeżeli osoby te prowadzą działalność wytwórczą w rozumieniu PKD).

Zgodnie z przepisami, dotyczącymi Polskiej Klasyfikacji Działalności¹ - „działalność ma miejsce wówczas, gdy czynniki takie jak: wyposażenie, siła robocza, technologia produkcji, sieć informatyczna lub produkty są powiązane w celu wytworzenia określonego wyrobu lub wykonania usługi. Działalność charakteryzowana jest przez produkty wejściowe (wyroby lub usługi), proces technologiczny oraz produkty wyjściowe”.

Powyższa definicja działalności stanowi zapewne nawiązanie (lub wręcz „bezkrytyczne” tłumaczenie na język polski) definicji unijnych oraz międzynarodowych. Bardziej zrozumiałe wyjaśnienie znaczenia pojęć działania podmiotowego oraz działalności podmiotu praw i obowiązków, w tym działalności podmiotów gospodarki narodowej, wydaje się być zawarte w przytoczonej na wstępie definicji zjawiska działalności.

Zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności, działalność podmiotów gospodarki narodowej można podzielić na działalność bezpośrednio – wytwórczą (bezpośrednio – produkcyjną) oraz działalność pomocniczą².

Z przytoczonej powyżej definicji działalności, zawartej w przepisach, dotyczących Polskiej Klasyfikacji Działalności, przedmiotem „zainteresowań” PKD nie jest działalność bezpośrednio – wytwórcza jako taka. Przedmiotem „zainteresowań” PKD są działalności bezpośrednio – wytwórcze wyodrębnione klasyfikacyjnie³. W podejściu klasyfikacyjnym działalnością bezpośrednio – wytwórczą jest zintegrowany zbiór działań, charakteryzujący się jednym produktem wyjściowym działalności (określonym wyrobem lub wykonaną określoną usługą).

Jak wiadomo, w PKD działania są grupowane w sekcje, w sekcjach w grupy, w grupach w klasy, a w ramach klasy w podklasy, przy czym doktryna PKD nie sprzeciwia się operacyjnemu wyodrębnianiu przez poszczególne podmioty na ich „własne” potrzeby zgrupowań bardziej analitycznych aniżeli zgrupowanie działań, stanowiące podklasę.

W przepisach, dotyczących PKD, wykreowano pojęcie działalności prostej, przybliżając to pojęcie poprzez przywołanie działalności polegającej na wyrobie tkanin na drodze tkactwa. Poprzez działalność prostą należy traktować taką działalność bezpośrednio – wytwórczą,

¹ Dz. U. 2007 Nr 251, poz. 1885 (z późn. zm.)

² złożonej problematyce działalności pomocniczej w Lasach Państwowych poświęcono odrębne opracowanie, przy czym częściowo problematykę tę podjęto także w dalszej części niniejszego opracowania

³ działalność jako wyodrębniony klasyfikacyjnie zintegrowany zbiór działań

która praktycznie ogranicza się do jednego działania (tutaj w domyśle do działania tkaczki wytwarzającej na prostym krośnie jedną tkaninę z wykorzystaniem jednego rodzaju materiału wyjściowego, nabywanego od podmiotu zewnętrznego).

Działalnością prostą jest zatem taka działalność, która zamyka się w ramach jednej podklasy, na którą to podklasę w danym przypadku składa się praktycznie jedno działanie.

W przepisach, dotyczących PKD, wyjaśniono m.in., co następuje: „jeżeli proces produkcyjny jest zorganizowany jako zintegrowany szereg elementarnych działalności⁴, całość jest traktowana jako jedna działalność”.

Najczęściej działalność bezpośrednio – wytwórcza podmiotów gospodarki narodowej nie jest działalnością prostą, lecz działalnością mniej lub bardziej złożoną. O działalności złożonej można mówić nawet wówczas, gdy dana działalność „zamyka się” w ramach jednej podklasy. Chodzi o przypadki, w których dana podklasa obejmuje szereg uzależnionych od siebie i różniących się pod względem zakresu „rzeczonego” działań, warunkujących powstanie produktu wyjściowego działalności. Często jedna działalność (działalność skutkująca danym produktem wyjściowym działalności) obejmuje działania, mieszczące nie w jednej, lecz w różnych podklasach, znajdujących się przy tym nieraz w różnych klasach, grupach, działach, a nawet sekcjach. Taka działalność jest tym bardziej działalnością złożoną.

Zgodnie z wyjaśnieniami do PKD – działalność złożona może być działalnością zintegrowaną pionowo. Wnikliwa lektura wyjaśnień do PKD uprawnia do wyartykułowania twierdzenia, że działalnością zintegrowaną pionowo jest taka działalność (działalność, charakteryzująca się jednym produktem wyjściowym działalności), która składa się ze zgrupowań działań, z których każde poza integracją pionową mogłoby stanowić działalność odrębną (tj. mogłaby być działalnością, charakteryzującą się własnym jednym produktem wyjściowym działalności). Ponieważ jednak zgrupowania te wchodzą w skład działalności zintegrowanej pionowo, nie są z nimi związane produkty wyjściowe działalności (to, co poza integracją pionową mogłoby być identyfikowane jako produkt wyjściowy działalności, w ramach działalności zintegrowanej pionowo jest półproduktem wyjściowym działalności).

W charakterze przykładu działalności zintegrowanej pionowo – w wyjaśnieniach do PKD jest przywoływana działalność, skutkująca wytwarzaniem cegieł, jeżeli podmiot, wytwarzający cegły we własnym zakresie para się wydobywaniem gliny, potrzebnej do wytwarzania tychże cegieł. Wydobywanie gliny, prowadzone poza działalnością zintegrowaną pionowo, należałoby klasyfikować jako działalność odrębną (wydobytą glina jako produkt wyjściowy działalności). Również wytwarzanie cegieł nie połączone z wydobywaniem gliny należałoby traktować jako działalność odrębną. Ponieważ w omawianym przykładzie wydobywanie gliny jest zintegrowane z wytwarzaniem cegieł, przeto mamy do czynienia z działalnością zintegrowaną pionowo, której produktem wyjściowym są cegły.

Podmioty gospodarki narodowej nie prowadzą na ogół jednej działalności bezpośrednio – wytwórczej, lecz działalność wieloraką. Jeżeli podmiot gospodarki narodowej prowadzi działalność wieloraką, oznacza to, że wytwarza nie jeden, lecz dwa lub większą liczbę produktów wyjściowych.

⁴ zdaje się pozostawać poza dyskusją, że elementarną działalność należy tu traktować jako synonim działania, składającego się na działalność, w rozumieniu tego pojęcia przytoczonym na wstępie

Działalności prowadzone przez dany podmiot (działalności proste, działalności złożone oraz działalności złożone pionowo zintegrowane) mogą w danym podmiocie pozostawać w zintegrowaniu poziomym. O działalnościach zintegrowanych poziomo należy mówić wówczas, gdy określone działalności są wykonywane równolegle (w tym jednocześnie) przy wykorzystaniu praktycznie tych samych środków produkcji (to jest przy wykorzystaniu tych samych zasobów pracy, wytworów rąk ludzkich: nieruchomości, maszyn i urządzeń, w oparciu o te same materiały na wejściu czy usługi obce).

W wyjaśnieniach do PKD w charakterze przykładu działalności pozostających w zintegrowaniu poziomym przywołano wytwarzanie wyrobów piekarskich z równoległym wytwarzaniem wyrobów czekoladowych. Kierując się tym przykładem – uprawnione jest stwierdzenie, że działalności zintegrowane poziomo nie muszą to być działalności wymagające wykorzystywania dokładnie tych samych czynników produkcji (choć w różnych proporcjach). Do wytwarzania wyrobów piekarskich rzadko kiedy wykorzystuje się miazgę kakaową, zaś w procesie wytwarzania czekolady nie zużywa się na ogół mąki.

W tym kontekście w zintegrowaniu poziomym pozostaje działalność w zakresie wydobywania gliny (jeżeli część tej gliny jest produktem wyjściowym działalności jako przedmiot sprzedaży zewnętrznej) oraz działalność pionowo zintegrowana, polegająca na wytwarzaniu cegieł z bazy gliny wydobywanej we własnym zakresie (głina zużywana do produkcji cegieł jest półproduktem).

Jak to będzie dalej omówione szczegółowo, w Lasach Państwowych działalnościami pozostającymi w ścisłym zintegrowaniu poziomym postają m.in.:

- 1) działalność polegająca na wytwarzaniu surowca drzewnego (działalność złożona pionowo zintegrowana),
- 2) działalność polegająca na wytwarzaniu produktów gospodarki łowieckiej (jeżeli gospodarkę łowiecką prowadzi nadleśnictwo),
- 3) działalność polegająca na świadczeniu usług w zakresie turystyki myśliwskiej (jeżeli gospodarkę łowiecką prowadzi nadleśnictwo),
- 4) działalność polegająca na wytwarzaniu produktów wyjściowych (w tym nierynkowych produktów wyjściowych), związanych z realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Jeżeli podmiot prowadzi działalność wieloraką (jeżeli wytwarza więcej niż jeden produkt wyjściowy), to zgodnie z wymogami PKD podmiot ten powinien zostać scharakteryzowany pod względem działalności przeważającej, przy czym wszystkie działalności, prowadzone poza działalnością przeważającą, są w tym podmiocie działalnościami drugorzędnymi.

Zgodnie z wyjaśnieniami do PKD – ustalanie działalności przeważającej powinno następować z zastosowaniem metody „góra – dół”.

W celu ustalenia działalności przeważającej, prowadzonej przez dany podmiot, wszystkie działalności, prowadzone przez ten podmiot należy zgodnie z wyjaśnieniami do PKD podzielić na sekcje, działy, grupy, klasy i podklasy. Podział ten powinien być dokonany bez względu na atrybut złożoności oraz zintegrowania poszczególnych działalności prowadzonych przez dany podmiot.

Założmy, że dany prywatny podmiot gospodarczy prowadzi następujące działalności: (1) wytwarzania sadzonek drzew leśnych i krzewów na sprzedaż, (2) udostępnianie szkółek

leśnych na potrzeby działalności leśnej kogo innego, (3) wytwarzanie surowca drzewnego iglastego, (4) wytwarzanie surowca drzewnego liściastego, (5) wytwarzanie surowca drzewnego opałowego, (6) wytwarzanie brusznicy w celach sprzedaży przetwórcom po pozyskaniu, (7) wytwarzanie skrzyń metalowych na dowolny materiał w nich umieszczany.

Z przykładu, utrwalonego w Tab.4 (poniżej) wynika, że ww. prywatny podmiot gospodarczy prowadzi działalność wieloraką, na którą składa się siedem działalności, z których trzy działalności nie pozostają w zintegrowaniu pionowym:

- 1) działalność nr 1, polegająca na wytwarzaniu sadzonek drzew leśnych i krzewów na sprzedaż,
- 2) działalność nr 2, polegająca na udostępnianiu szkółek leśnych na potrzeby działalności leśnej kogo innego,
- oraz
- 3) działalności nr 7, polegająca na wytwarzaniu skrzyń metalowych na dowolny materiał w nich do umieszczenia.

Natomiast cztery z tych działalności pozostaje w zintegrowaniu pionowym. Są to następujące działalności:

- 1) działalność nr 3, polegająca na wytwarzaniu surowca drzewnego iglastego,
- 2) działalność nr 4, polegająca na wytwarzaniu surowca drzewnego liściastego,
- 3) działalność nr 5, polegająca na wytwarzaniu surowca drzewnego opałowego,
- oraz
- 4) działalność nr 6, polegająca na brusznicy w celach sprzedaży przetwórcom po pozyskaniu.

Działalności od 1 do 6 są działalnościami zintegrowanymi poziomo, przy czym najsilniejszą integrację w tym zakresie wykazują działalności 3, 4 i 5.

Tab. 4 : Działalności prowadzone przez przykładowy prywatny podmiot gospodarczy

Lp	Nazwa działalności	Sekcja	Dział	Grupa	Podklasa 1	Podklasa 2	Podklasa 3	Podklasa 4	Produkt wyjściowy według PKWiU 2008
1	Wytwarzanie sadzonek drzew leśnych i krzewów na sprzedaż	A Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	02 Leśnictwo i pozyskiwanie drewna	02.1 Gospodarka leśna i pozostała działalność leśna z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych	02.10.Z Gospodarka leśna i pozostała działalność leśna z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych				02.10.11.0 Sadzonki drzew i krzewów leśnych
2	Udostępnianie szkółek leśnych na potrzeby działalności leśnej kogo innego								02.10.20.0 Usługi związane ze szkółkami leśnymi
3	Wytwarzanie surowca drzewnego iglastego								02.20.11.0 Drewno okrągłe z drzew iglastych, z wyłączeniem drewna opałowego i z drzew tropikalnych
4	Wytwarzanie surowca drzewnego liściastego								02.20.12.0 Drewno okrągłe z drzew liściastych, z wyłączeniem drewna

								opałowego i z drzew tropikalnych
5	Wytwarzanie surowca drzewnego opałowego							02.20.14.0 Drewno opałowe
6	Wytwarzanie brusznicy w celach sprzedaży przetwórcom po pozyskaniu			02.1	02.3 Pozyskiwanie dziko rosnących produktów leśnych, z wyłączeniem drewna	02.30.Z	02.30.Z Pozyskiwanie dziko rosnących produktów leśnych, z wyłączeniem drewna	02.30.40.0 Dziko rosnące jadalne produkty leśne
7	Wytwarzanie skrzyń metalowych na dowolny materiał	C	Przetwórstwo przemysłowe	25	Produkcja pozostałych gotowych wyrobów metalowych		25.91.Z Produkcja pojemników metalowych	25.91.11.0 Skrzynie metalowe na dowolny materiał

Kontynuując procedurę ustalania działalności przeważającej należy sporządzić zestawienie, stanowiące przedmiot Tab.5.

Tab. 5. Zestawienie służące ustaleniu działalności przeważającej

Działalności	Sekcja	Dział	Grupa	Klasa = Podklasa	Nazwa podklasy	Wskaźnik udziału działalności w podklasie w całokształcie działalności podmiotu
Wytwarzanie sadzonek drzew leśnych i krzewów na sprzedaż Udostępnianie szkółek leśnych na potrzeby działalności leśnej kogo innego Wytwarzanie surowca drzewnego iglastego Wytwarzanie surowca drzewnego liściastego Wytwarzanie surowca drzewnego opałowego Pozyskiwanie brusznicy w celach sprzedaży przetwórcą	A	02	02.1.	02.10.Z	Gospodarska leśna i pozostała działalność leśna z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych	15
Wytwarzanie surowca drzewnego iglastego Wytwarzanie surowca drzewnego liściastego			02.2	02.20.Z	Pozyskiwanie surowca drzewnego	10
Wytwarzanie brusznicy w celach sprzedaży przetwórcom po pozyskaniu			02.3	02.30.Z	Pozyskiwanie dziko rosnących produktów leśnych, z wyłączeniem drewna	05
Wytwarzanie skrzyń metalowych na dowolny materiał	C	25	25.9	25.91Z	Produkcja pojemników metalowych	16

Następnym działaniem powinno być ustalenie sekcji działalności, charakteryzującej się najwyższą sumaryczną wartością wskaźnika udziału w całokształcie działalności danego podmiotu (dalej wskaźnik udziału). Przykładowy prywatny podmiot gospodarczy prowadzi działalności wchodzące w skład dwóch sekcji: w skład sekcji A oraz sekcji C. Sumaryczna wartość wskaźnika udziału dla sekcji A wynosi tu: $15 + 10 + 5 = 30\%$, zaś w sekcji C – 16% . Oznacza to, że przeważająca działalność przykładowego prywatnego podmiotu gospodarczego jest działalnością wchodzącą w skład sekcji A. Kolejnym krokiem powinno być ustalenie najwyższej sumarycznej wartości dla działu, wchodzącego w skład sekcji A. W analizowanym przykładzie mamy do czynienia tylko z jednym działem wchodzącym w skład sekcji A (z działem 02). Oznacza to, że działalność przeważająca przykładowego podmiotu prawa prywatnego mieści się w dziale 02 (Leśnictwo i pozyskiwanie drewna). Gdyby przykładowo przywołany tu podmiot prowadził działalności mieszczące się w dwóch lub większej liczbie działów w ramach sekcji A – pod uwagę należałoby wziąć dział, charakteryzujący się najwyższą wartością sumaryczną wskaźnika udziału. Po zidentyfikowaniu działu, który należy brać pod uwagę, niezbędne jest ustalenie grupy o najwyższym sumarycznej wartości wskaźnika udziału. W analizowanym przykładzie jest to grupa 02.1 (15%). Gdyby w analizowanym przykładzie grupa składała się z więcej niż dwóch klas – należałoby zidentyfikować klasę, cechującą się najwyższą sumaryczną wartością udziału. Gdyby w analizowanym przykładzie klasa składała się z więcej niż jednej podklasy – należałoby zidentyfikować podklasę o najwyższej wartości wskaźnika udziału. Taka podklasa identyfikowałaby działalność przeważającą, prowadzoną przez dany podmiot. W analizowanym przykładzie działalność przeważająca podmiotu prawa prywatnego jest działalnością polegającą na gospodarce leśnej i pozostałej działalności leśnej z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych.

Analizowany przykład pokazuje, że za działalność przeważającą nie musi być uznawana działalność w ramach podklasy, charakteryzującej się najwyższą bezwzględną wartością wskaźnika udziału. W analizowanym przykładzie za działalność przeważającą nie może być uznana działalność w zakresie produkcji pojemników metalowych (16%), lecz działalność ww. działalność w ramach podklasy 02.10.Z (wartość wskaźnika udziału 15%).

Analizowany przykład pokazuje ponadto, że identyfikatorem działalności uznawanej za działalność przeważającą nie musi być produkt działalności przeważającej. W analizowanym przykładzie z działalnością przeważającą (gospodarką leśną oraz pozostałą działalnością leśną, z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych) wiążą się dwa produkty wyjściowe działalności (sadzonki drzew leśnych i krzewów oraz usługi związane ze szkółkami leśnymi), lecz znaczna część tej działalności służy wytwarzaniu jedynie półproduktu w stosunku do produktów wyjściowych działalności, jakimi w analizowanym przykładzie są drewno okrągłe iglaste, drewno okrągłe liściaste oraz drewno opałowe. W krańcowym przypadku wykonywania przez dany podmiot działalności zintegrowanej pionowo – za działalność przeważającą może być uznana działalność w ramach podklasy, z którą nie wiąże się w ogóle produkt wyjściowy działalności. Można tu posłużyć się przykładem hipotetycznego podmiotu prowadzącego działalność zintegrowaną pionowo w zakresie:

- 1) gospodarki leśnej i pozostałej działalności leśnej (z wyłączeniem pozyskiwania produktów),
- 2) pozyskiwania drewna,
- 3) wytwarzania wyrobów tartych jako jedynych produktów wyjściowych tej działalności.

Pomimo że produktami wyjściowymi przykładowej działalności są wyłącznie wyroby tarte, za działalność przeważającą może być tu uznana gospodarka leśna i pozostała działalność leśna, z którą nie wiąże się żaden faktyczny produkt wyjściowy działalności.

W ustalaniu działalności przeważającej kluczowe znaczenie ma przyjęcie odpowiedniego wskaźnika udziału.

Z wyjaśnień do PKD wynika, że rolę wskaźnika udziału mogą odgrywać na przykład wartość dodana, związana z daną działalnością, produkcja brutto, wartość sprzedaży, wielkość zatrudnienia, lub wartość wynagrodzeń.

W wyjaśnieniach do PKD stwierdza się, że w „badaniach statystycznych zalecanym wskaźnikiem służącym do określania przeważającej działalności jest wartość dodana”⁵.

Zintegrowanie działalności w Lasach Państwowych. Działalność w Lasach Państwowych pozostaje w silnym zintegrowaniu pionowym i poziomym

W Lasach Państwowych ścisłym zintegrowaniu poziomym pozostaje działalność w zakresie prowadzenia gospodarki łowieckiej i turystyka myśliwska. Mamy tu mianowicie do czynienia z dwoma działalnościami bezpośrednio – wytwórczymi prowadzonymi jednocześnie: (1) z gospodarowaniem zwierzyną łowną w ramach gospodarki leśnej (jeżeli gospodarka łowiecka jest prowadzona przez nadleśnictwo z wykorzystaniem leśnych obwodów łowieckich) oraz (2) ze świadczeniami turystycznymi na rzecz myśliwych (i osób towarzyszących).

Przykładem działalności, pozostających w Lasach Państwowych w zintegrowaniu pionowym jest wytwarzanie surowca drzewnego w ramach gospodarki leśnej. Aby takie wytworzenie było możliwe najpierw lasy powinny być urządzone (urządzanie lasu jako działalność w zakresie gospodarki leśnej), następnie powinny być zebrany materiał rozmnożeniowy (najczęściej w postaci nasion drzew i krzewów leśnych), z tego materiału rozmnożeniowego powinny być wyhodowane sadzonki do wykorzystania w pracach odnowieniowych, prowadzonych w ramach wymiany generacyjnej lasu. Młody las i las osiągnący kolejne fazy rozwojowe powinien być poddawany zabiegom pielęgnacyjnym, w tym obejmującym użytkowanie przedrębne, oraz ochronnym, by dopiero po wielu dziesięciolecia możliwe było pozyskanie surowca drzewnego i jego sprzedaż w ramach użytkowania rębego lasu.

Wszystkie te działania pozostają w zintegrowaniu pionowym. Jeżeli działania pozostające w zintegrowaniu pionowym są działalnościami w rozumieniu Polskiej Klasyfikacji Działalności – to produkt wyjściowy działalności poprzedzającej na ogół nie pojawia się w obrocie (jest tylko produktem potencjalnym). Na przykład produktem wyjściowym działalności bezpośrednio – wytwórczej obejmującej gospodarkę leśną są sadzonki drzew i krzewów leśnych. Ponieważ jednak te sadzonki (w ramach działalności bezpośrednio – wytwórczej) najczęściej nie są zbywane na rzecz podmiotów zewnętrznych, gdyż stają się przedmiotem wykorzystania dla następnych działalności bezpośrednio – wytwórczych w ramach gospodarki leśnej (są mianowicie zużywane głównie w toku odnawiania lasu) – przeto sadzonki roślinności leśnej są tu przykładem produktu wyjściowego gospodarki leśnej jedynie z potencjalnego punktu widzenia.

⁵ Problematyka udziału Lasów Państwowych w kreowaniu PKB oraz procedury, jaka powinna być stosowana przy posługiwaniu się wartością dodaną przy identyfikowaniu działalności przeważającej oraz działalności drugorzędnych, stanowi przedmiot odrębnego opracowania.

Gospodarka leśna prowadzona w Lasach Państwowych w świetle PKD oraz PKWiU ze szczególnym uwzględnieniem działalności w zakresie realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu

Jakkolwiek w świetle przepisów Ustawy o lasach gospodarka leśna obejmuje również działania w zakresie gospodarowania zwierzyną łowną – do w PKD gospodarka leśna oraz gospodarka łowiecka zostały sklasyfikowane odrębnie.

W wyniku postulatów (zgłaszanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne do Głównego Urzędu Statystycznego jako podmiotu właściwego w sprawie projektowania przepisów, dotyczących Polskiej Klasyfikacji Leśnej) w klasyfikacji i opisie w PKD gospodarki leśnej została uwzględniona działalność w zakresie realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Sposób sklasyfikowania oraz normatywnego (a więc powszechnie obowiązującego) opisanie w PKD zakresu rzeczowego gospodarki leśnej oraz gospodarki łowieckiej ilustruje poniższe zestawienie tabelaryczne.

Tabela 6 – Gospodarka leśna oraz gospodarka łowiecka w świetle PKD

DZIAŁ	GRUPA	KLASA	PODKLASA	NAZWA GRUPOWANIA
SEKCJA A		ROLNICTWO, LEŚNICTWO, ŁOWIECTWO I RYBACTWO		
Zgodnie z normatywnymi wyjaśnieniami do PKD – sekcja A obejmuje działalności związane z: 1) eksploatacją naturalnych zasobów roślinnych i zwierzęcych, 2) uprawą zbóż i innych roślin uprawnych, 3) chowem i hodowlą zwierząt, 4) pozyskiwaniem drewna i surowców leśnych, 5) pozyskiwaniem zwierząt lub produktów zwierzęcych z gospodarstw rolnych lub z ich naturalnego środowiska				
01				UPRAWY ROLNE, CHÓW I HODOWŁA ZWIERZĄT, ŁOWIECTWO, WŁĄCZAJĄC DZIAŁALNOŚĆ USŁUGOWĄ
Zgodnie z normatywnymi wyjaśnieniami do PKD – dział 01 sekcji A obejmuje: 1) uprawę i hodowlę roślin na otwartych polach lub pod osłonami, 2) chów i hodowlę zwierząt oraz wytwarzanie produktów zwierzęcych, 3) rolnictwo ekologiczne, 4) uprawę i hodowlę roślin genetycznie modyfikowanych, 5) chów i hodowlę zwierząt genetycznie zmodyfikowanych, 6) pozyskiwanie zwierząt łownych, 7) działalność usługową związaną z rolnictwem i łowiectwem, pozyskiwaniem zwierząt oraz działalność pokrewną, Dział ten nie obejmuje: 1) przetwórstwa produktów rolnych (odpowiednie podklasy działu 10 Produkcja artykułów spożywczych, działu 11 Produkcja napojów oraz 12.00.Z Produkcja wyrobów tytoniowych), z wyłączeniem przygotowywania ich na rynek pierwotny, sklasyfikowanego w niniejszym dziale, 2) robót ziemnych budowlanych wykonywanych na polach, np. orka warstwicowa gruntów rolnych (w celu utworzenia tarasów), drenaż, przygotowanie pól pod uprawę ryżu niełuskanego itp. sklasyfikowanych w odpowiednich podklasach Sekcji F Budownictwo, 3) sprzedaży produktów rolnych sklasyfikowanych w odpowiednich podklasach Sekcji G Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle, 4) zagospodarowania terenów zieleni, sklasyfikowanego w 81.30.Z Działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni				
Grupa 01.5 (Uprawy rolne połączone z chowem i hodowlą zwierząt /działalność mieszana/) uwzględnia zjawisko występowania gospodarstw rolnych prowadzących jednocześnie produkcję roślinną i zwierzęcą w zrównoważonej wielkości. Grupa ta została utworzona w celu uniknięcia zaklasyfikowania gospodarstw mieszanych w różnych grupowaniach				

	01.7	01.70	01.70.Z	Łowiectwo i pozyskiwanie zwierząt łownych, włączając działalność usługową
Podklasa 01.70. Z obejmuje: 1) pozyskiwanie zwierząt łownych w celach handlowych, 2) pozyskiwanie zwierząt łownych (żywych i martwych) dla celów konsumpcyjnych, uzyskania trofeów, futer, skór, przeprowadzania badań oraz odłowu w celu przemieszczania na inne tereny, a także w celu umieszczenia ich w ogrodach zoologicznych lub jako zwierzęta domowe, 3) hodowlę, rozmnażanie i prowadzenie zasiedleń zwierzętami łownymi, 4) produkcję skór zwierząt łownych, włączając ptaki, pozyskiwanych z działalności łowieckiej. Podklasa 01.70.Z nie obejmuje: 1) produkcji skór zwierząt hodowlanych, włączając ptaki, pozyskiwanych z chowu i hodowli, sklasyfikowanej w odpowiednich podklasach grupy 01.4, 2) chowu i hodowli dzikich zwierząt w gospodarstwach produkcyjnych, sklasyfikowanych w 01.49 Z, 3) polowania na wieloryby, sklasyfikowanego w 03.11.Z, 4) produkcji skór surowych pochodzących z rzeźni, sklasyfikowanej w 10.11.Z, 5) myślistwa sportowego i rekreacyjnego, sklasyfikowanego w 93.19.Z, 6) działań promujących myślistwo i łowiectwo, sklasyfikowanych w 94.99.Z.				
02				LEŚNICTWO I POZYSKIWANIE DREWNA
Zgodnie z normatywnymi wyjaśnieniami do PKD – dział 02 sekcji A obejmuje: 8) wytwarzanie drewna okrągłego do dalszego przerobu, 9) pozyskiwanie i zbieranie dziko rosnących produktów leśnych, 10) wytwarzanie produktów używanych w postaci nieprzetworzonej lub przetworzonych w niewielkim stopniu, takich jak: drewno opałowe, węgiel drzewny, zrębki lub drewno okrągłe (np. stojaki kopalniane, żerdzie itp.), 11) Urządzanie lasu, 12) Utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych, 13) Działalność z zakresu nasiennictwa i selekcji leśnej, 14) zagospodarowanie i ochronę lasu, 15) <u>przystosowanie, utrzymanie i wykorzystanie zasobów przyrodniczych w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu,</u> 16) działalność usługową związaną z leśnictwem Działania te mogą być wykonywane w lasach naturalnych lub zasadzonych. Dział ten nie obejmuje: 1) dalszej obróbki drewna związanej z jego piłowaniem i heblowaniem, sklasyfikowanej w odpowiednich podklasach działu 16.				
	02.1	02.10	02.10.Z	Gospodarka leśna i pozostała działalność leśna, z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych
Zgodnie z normatywnymi wyjaśnieniami do PKD – podklasa 02.10.Z obejmuje: 1) urządzenie lasu, 2) zagospodarowanie lasu, 3) utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych, 4) ochronę lasów i dróg leśnych, włączając ochronę przeciwpożarową, łącznie z gaszeniem pożarów w lasach, 5) działalność szkółek leśnych, 6) <u>przystosowywanie, utrzymanie i wykorzystanie zasobów przyrodniczych w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu.</u> Działania te mogą być wykonywane w lasach naturalnych lub zasadzonych. Podklasa ta nie obejmuje: 1) uprawy choinek świątecznych na gruntach rolnych, sklasyfikowanej w 01.29.Z, 2) szkółkarstwa innego niż leśne, sklasyfikowanego w 01.30.Z, 3) pozyskiwania drewna, sklasyfikowanego w 02.20.Z, 4) pozyskiwania grzybów i innych dziko rosnących produktów leśnych, sklasyfikowanego w 02.30.Z, 5) ochrony lasu, włączając ochronę przed pożarami (łącznie z gaszeniem pożarów w lasach) wykonywanej na zlecenie, sklasyfikowanej w 02.40.Z, 6) produkcji wiórów drewnianych, sklasyfikowanej w 16.10.Z.				
	02.2	02.20	02.20.Z	Pozyskiwanie drewna
Zgodnie z normatywnymi wyjaśnieniami do PKD – podklasa 02.20.Z obejmuje pozyskiwanie: 1) drewna okrągłego do dalszego przerobu w przemyśle przetwórczym, 2) drewna okrągłego używanego w postaci nieprzetworzonej takiej jak: kopalniak, żerdzie i słupy, 3) drewna i innych produktów leśnych na cele opałowe oraz 4) produkcję węgla drzewnego w lesie (z wykorzystaniem metod tradycyjnych). W wyniku tej działalności powstają drewno użytkowe, zrębki lub drewno opałowe. Podklasa ta nie obejmuje: 1) uprawy choinek świątecznych na gruntach rolnych, sklasyfikowanej w 01.29.Z, 2) urządzania i zagospodarowania lasu oraz utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, sklasyfikowanych w 02.10.Z, 3) pozyskiwania dziko rosnących produktów leśnych, sklasyfikowanego w 02.30.Z,				

4) produkcji wiórów drewnianych, sklasyfikowanej w 16.10.Z, 5) produkcji węgla drzewnego otrzymywanego w procesie destylacji drewna, sklasyfikowanej w 20.14.Z.				
	02.3	02.30	02.30.Z	Pozyskiwanie dziko rosnących produktów leśnych, z wyłączeniem drewna
Zgodnie z normatywnymi wyjaśnieniami do PKD – podklasa 02.30 Z obejmuje pozyskiwanie dziko rosnących produktów leśnych, takich jak: 1) grzyby, w tym trufle, 2) owoce jagodowe, 3) orzechy leśne, 4) balaty i pozostałe żywice gumopodobne, 5) korek, 6) żywica i szelak nieczyszczony, 7) karpina, 8) kora, 9) igliwie, 10) choinki, 11) balsamy, 12) włókna roślinne, 13) trawa morska, 14) żołędzie, kasztany, szyszki, nasiona, owoce, 15) mchy i porosty, 16) inne rośliny leśne i ich części. Podklasa ta nie obejmuje: 1) uprawy grzybów, w tym trufli, sklasyfikowanej w 01.13.Z, 2) uprawy drzew i krzewów owocowych jagodowych lub orzechów, sklasyfikowanej w 01.25.Z, 3) uprawy choinek świątecznych na gruntach rolnych, sklasyfikowanej w 01.29.Z, 4) pozyskiwania drewna opałowego, sklasyfikowanego w 02.20.Z, 5) produkcji wiórów drewnianych, sklasyfikowanej w 16.10.Z.				
	02.4	02.40	02.40.Z	Działalność usługowa związana z leśnictwem
Zgodnie z normatywnymi wyjaśnieniami do PKD – podklasa 02.40Z obejmuje: 1) działalność usługową związaną z leśnictwem, wykonywaną na zlecenie, w zakresie: a) zarządzania lasu, włączając inwentaryzacje leśne, oceny i aktualizacje stanu lasów, b) zagospodarowania lasu, c) ochrony lasu, włącznie z ochroną przed pożarami (łącznie z gaszeniem pożarów w lasach) oraz zwalczaniem szkodników leśnych, d) doradztwa związanego z zarządzaniem lasem, e) <u>przystosowywania, utrzymania i wykorzystania zasobów przyrodniczych w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu.</u> 2) działalność usługową związaną z pozyskiwaniem drewna, wykonywaną na zlecenie, włączając zrywkę, podwóz i transport drewna na terenie lasu, 3) działalność usługową związaną z pozyskiwaniem pozostałych dziko rosnących produktów leśnych wykonywaną na zlecenie, 4) wynajem maszyn i urządzeń leśnych z obsługą, 5) pozostałą działalność usługową związaną z leśnictwem. Podklasa ta nie obejmuje: 1) drenowania terenów leśnych, sklasyfikowanego w 43.12.Z, 2) oczyszczania placów budowy, sklasyfikowanego w 43.12.Z, 3) wynajmu maszyn i urządzeń leśnych, sklasyfikowanego w 77.31.Z.				

Jak wiadomo, konkretyzacja i dalsze uszczegółowienie Polskiej Klasyfikacji Działalności jest możliwe dzięki Polskiej Klasyfikacji Wyrób i Usług. Polska Klasyfikacja Wyróbów i Usług stanowi bowiem wykaz produktów wyjściowych działalności bezpośrednio – wytwórczych. Wykaz ten został sporządzony i poniżej utrwalony (Tab.7) z uwzględnieniem (w nawiązaniu do) PKD.

Tab. 7 : Produkty wyjściowe gospodarki leśnej oraz gospodarki łowieckiej w nawiązaniudo PKD

Sekcja A PRODUKTY ROLNICTWA, LEŚNICTWA, ŁOWIECTWA I RYBACTWA ORAZ USŁUGI WSPOMAGAJĄCE

Sekcja ta obejmuje:

- 1) rośliny uprawne i produkty pochodzenia roślinnego,
- 2) zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego,
- 3) produkty gospodarki leśnej, usługi związane z produkcją roślinną, chowem i hodowlą zwierząt, łowiectwem, leśnictwem i rybactwem,
- 4) ryby i pozostałe produkty rybactwa,
- 5) usługi schronisk dla zwierząt gospodarskich, bez zapewnienia opieki weterynaryjnej.

Sekcja ta nie obejmuje:

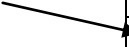
- 1) mąki i mączki z roślin pastewnych, sklasyfikowanej w 10.91.20.0,
- 2) drewna w postaci wiórów lub kawałków, sklasyfikowanego w 16.10.23.0,
- 3) brykietów ze słomy, sklasyfikowanych w 16.29.25.0,
- 4) rozłupanych pali i tyczek, sklasyfikowanych w 16.10.39.0,
- 5) usług związanych z dystrybucją wody za pośrednictwem sieci wodociągowych oraz obsługą systemów irygacyjnych, sklasyfikowanych w 36.00.20.0,
- 6) usług weterynaryjnych, włącznie ze szczepieniem zwierząt, sklasyfikowanych w 75.00.1,
- 7) usług związanych z zagospodarowaniem terenów zieleni, sklasyfikowanych w 81.30.10.0,
- 8) usług schronisk dla zwierząt domowych, bez zapewnienia opieki weterynaryjnej, sklasyfikowanych w 96.09.11.0.

Uwagi dodatkowe

- grupowanie 01.11.20.0 nie obejmuje kukurydzy cukrowej (01.13.39.0) i kukurydzy pastewnej (01.19.10.0).

Dział 01				
PRODUKTY ROLNICTWA I ŁOWIECTWA ORAZ USŁUGI WSPOMAGAJĄCE				
Symbol podklasy PKD		Symbol PKWiU	Nazwa grupowania	
01.70.Z	pozyskiwanie zwierząt łownych w celach handlowych; pozyskiwanie zwierząt łownych (żywych i martwych) dla celów konsumpcyjnych, uzyskania trofeów, futer, skór, przeprowadzania badań oraz odłowu w celu przemieszczania na inne tereny, a także w celu umieszczenia ich w ogrodach zoologicznych lub jako zwierzęta domowe; hodowla, rozmnażanie i prowadzenie zasiedleń zwierzętami łownymi; produkcja skór zwierząt łownych, włączając ptaki, pozyskiwanych z działalności łowieckiej.	01.70	ŁOWIECTWO I POZYSKIWANIE ZWIERZĄT ŁOWNYCH ORAZ USŁUGI ZWIĄZANE Z ŁOWIECTWEM	
		01.70.1		
		01.70.10		
		01.70.10.0		
Dział 02				
PRODUKTY GOSPODARKI LEŚNEJ I USŁUGI ZWIĄZANE Z LEŚNICTWEM				
Symbol podklasy PKD	Odpowiadający opis działalności zawarty w PKD		Symbol PKWiU	Nazwa grupowania
	Gospodarka	urządzanie lasu, zagospodarowanie lasu, utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych, ochrona lasów i dróg leśnych, włączając ochronę przeciwpożarową, łącznie z gaszeniem pożarów w lasach, działalność szkółek leśnych, przystosowywanie, utrzymanie i wykorzystanie zasobów przyrodniczych w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu.	02.1	DRZEWY I KRZEWY LEŚNE ORAZ USŁUGI ZWIĄZANE ZE SZKÓLKAMI LEŚNYMI
			02.10	
			02.10.1	Sadzonki drzew i krzewów leśnych; nasiona drzew i krzewów leśnych
			02.10.11	Sadzonki drzew i krzewów leśnych
			02.10.11.0	
			02.10.12	Nasiona drzew i

02.10.Z	leśna i pozostała działalność leśna, z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych			02.10.12.0	krzewów leśnych
				02.10.3	Drzewa leśne
				02.10.30	
				02.10.30.0	
		działalność szkółek leśnych		02.10.2	Usługi związane ze szkółkami leśnymi
				02.10.20	
				02.10.20.0	
02.20.Z	Pozyskiwanie drewna	pozyskiwanie drewna (1) okrągłego do dalszego przerobu w przemyśle przetwórczym, (2) okrągłego używanego w postaci nieprzetworzonej takiej jak: kopalniak, zerdzie i słupy		02.2	DREWNO NIEOBROBIONE
				02.20	DREWNO NIEOBROBIONE
				02.20.1	Drewno nieobrobione
				02.20.11	Drewno okrągłe z drzew iglastych, z wyłączeniem drewna opałowego i z drzew tropikalnych
				02.20.11.0	
				02.20.12	Drewno okrągłe z drzew liściastych, z wyłączeniem drewna opałowego i z drzew tropikalnych
				02.20.12.0	
				02.20.13	Drewno okrągłe z drzew tropikalnych
				02.20.13.0	
		pozyskiwanie drewna(1) drewna i innych produktów leśnych na cele opałowe oraz (2) produkcję węgla drzewnego w lesie (z wykorzystaniem metod tradycyjnych).		02.20.14	Drewno opałowe
				02.20.14.0	
		pozyskanie balaty i pozostałych żywic gumopodobnych		02.3	DZIKO ROSNĄCE PRODUKTY LEŚNE, Z WYŁĄCZENIEM DREWNA
				02.30	DZIKO ROSNĄCE PRODUKTY LEŚNE, Z WYŁĄCZENIEM DREWNA
				02.30.1	Gumy naturalne
				02.30.11	Balata, gutaperka, guayule, chicle i podobne gumy naturalne
				02.30.11.0	
				02.30.12	Szelak, balsamy i

02.30.Z	Pozyskiwanie dziko rosnących produktów leśnych, z wyłączeniem drewna	pozyskanie żywicy i szelaku nieczyszczonego pozyskanie balsamów,		02.30.12.0	pozostałe gumy i żywice naturalne
		pozyskanie korka		02.30.2	Korek naturalny, surowy lub wstępnie obrobiony
				02.30.20	
				02.30.20.0	
		pozyskiwanie mchów i porostów pozyskanie karpiny, pozyskanie kory, pozyskanie igliwia, pozyskanie choinek pozyskiwanie włókna roślinnego pozyskiwanie trawy morskiej, pozyskiwanie żołędzi, kasztanów, szyszek, nasiona, owocni (o ile nie jest to dokonywane w celach związanych z wytwarzaniem nasion drzew leśnych i krzewów), pozyskiwanie innych roślin leśnych i ich części (o ile są to produkty jadalne),		02.30.3	Części roślin, trawy, mchy i porosty nadające się do celów zdobniczych oraz pozostałe niejadalne dziko rosnące produkty leśne
				02.30.30	
				02.30.30.0	
		pozyskanie grzybów, w tym trufl, pozyskanie owoców jagodowych pozyskanie orzechów leśnych, pozyskiwanie innych roślin leśnych i ich części (o ile są to produkty jadalne),		02.30.4	Dziko rosnące jadalne produkty leśne
				02.30.40	
				02.30.40.0	
02.40.Z	Działalność usługowa związana z leśnictwem	działalność usługowa związana z leśnictwem, wykonywana na zlecenie, w zakresie urządzania lasu, włączając inwentaryzacje leśne, oceny i aktualizacje stanu lasów		02.4	USŁUGI ZWIĄZANE Z LEŚNICTWEM
				02.40	USŁUGI ZWIĄZANE Z LEŚNICTWEM
				02.40.1	Usługi związane z leśnictwem
				02.40.10	Usługi związane z leśnictwem
				02.40.10.1	Usługi związane z urządzaniem lasu, włączając inwentaryzacje leśne, oceny i aktualizacje
		działalność usługowa związana z leśnictwem, wykonywana na zlecenie, w zakresie zagospodarowania lasu		02.40.10.2	Usługi związane z zagospodarowaniem lasu
		działalność usługowa związana z leśnictwem, wykonywana na zlecenie, w zakresie: ochrony lasu, włącznie z ochroną przed pożarami (łącznie z gaszeniem pożarów w lasach) oraz zwalczaniem szkodników leśnych		02.40.10.3	Usługi związane z ochroną lasu, włączając ochronę przed pożarami
		działalność usługowa związana z pozyskiwaniem drewna, wykonywana na zlecenie, włączając zrywkę, podwóz i transport drewna na terenie lasu,		02.40.10.4	Usługi związane z pozyskiwaniem drewna, włączając zrywkę i przemieszczanie drewna na terenie lasu
		działalność usługowa związana z leśnictwem, wykonywana na zlecenie, w zakresie doradztwa związanego z zarządzaniem lasem, działalność usługowa związana z leśnictwem, wykonywana na zlecenie, w			Pozostałe usługi

		zakresie przystosowywania, utrzymania i wykorzystania zasobów przyrodniczych w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu działalność usługową związaną z pozyskiwaniem pozostałych dziko rosnących produktów leśnych wykonywana na zlecenie wynajem maszyn i urządzeń leśnych z obsługą pozostała działalność usługowa	02.40.10.9	związane z leśnictwem
--	--	--	------------	--------------------------

Powyższe zestawienie unaocznia, iż przepisy prawa powszechnego w Polsce definiują produkty gospodarki łowieckiej na możliwie najwyższym stopniu ogólności. W świetle PKWiU należy mówić po prostu o jednym produkcie gospodarki łowieckiej, określonym niezwykle enigmatycznie – albowiem określonym poprzez powtórzenie nazwy podklasy PKD. Zmusza to do analitycznej rozbudowy rzeczywistych produktów wyjściowych gospodarki łowieckiej **poza PKWiU** (na przykład na potrzeby planowania finansowo – gospodarczego w danym podmiocie czy choćby na potrzeby planu kont danego podmiotu) . Oczywiście – kierując się „zdrowym rozsądkiem” oraz utartą praktyką, sporządzenie poza PKWiU katalogu produktów wyjściowych gospodarki łowieckiej, prowadzonej np. w Lasach Państwowych, nie jest problemem. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że tak bardzo ogólny sposób zdefiniowania w PKWiU produktów wyjściowych gospodarki łowieckiej (być może „wygodny” dla większości podmiotów prowadzących gospodarkę łowiecką) w praktyce stwarza bardzo duże kłopoty w odróżnianiu produktów wyjściowych gospodarki łowieckiej jako gospodarki leśnej od produktów wyjściowych działalności dodatkowej, związanej z gospodarką łowiecką jako gospodarką leśną. W tym kontekście nie sposób nie zauważyć⁶, że w PKWiU w sposób zdecydowanie bardziej zgodny z rzeczywistością wyspecyfikowano produkty wyjściowe działalności, będącej (w rozumieniu PKD) gospodarką leśną, chociaż bardzo poważne problemy pojawiają się tu przy identyfikowaniu produktów wyjściowych, związanych z realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej.

Jest oczywiste, że nie każde działanie, mieszczące się w ramach danej podklasy PKD, musi lub może skutkować produktem wyjściowym działalności. Na przykład efektem urządzania lasu rozumianego jako część składowa gospodarki leśnej jest dobro prawne, inkorporowane w dokumentacji planu urządzenia lasu⁷. Dobro to podlega zużyciu w toku gospodarki leśnej . Jest półproduktem, który podlega zużyciu na potrzeby wytwarzania produktów wyjściowych gospodarki leśnej. Półprodukt ten, jako ściśle związany z danym nadleśnictwem i jemu tylko służący, nie może być przedmiotem zewnętrznego zużycia.

Powyższego rozumowania nie należy jednak odnieść również do efektów z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Już z samej definicji gospodarki leśnej wynika, że realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu **nie jest działaniem, służącym wytwarzaniu rzeczowych (materialnych) produktów wyjściowych gospodarki leśnej**. Zgodnie bowiem z brzmieniem definicji gospodarki leśnej realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu należy traktować jako działanie w ramach gospodarki leśnej – jednak jako działanie nie pozostające w zintegrowaniu pionowym z innymi, następującymi po urządzeniu lasu, działaniami,

⁶ W tym miejscu należy podnieść niekwestionowane zasługi śp. Jerzego Stasiaka, wieloletniego pracownika DGLP, który w trakcie wieloletniej współpracy z GUS doprowadził swoją działalnością konsultacyjną do należytego ujęcie gospodarki leśnej w przepisach PKD

⁷ plan urządzenia lasu ma dwoistą naturę: z jednej strony jest innym instrumentem, służącym realizacji polityki rozwoju na poziomie nadleśnictwa, a z drugiej strony jest dokumentem inkorporującym dobro prawne w postaci zasobów wiedzy o tym, jak należy prowadzić gospodarkę leśną w nadleśnictwie w okresie obowiązywania tego planu

skutkującymi rzeczowymi produktami wyjściowymi gospodarki leśnej⁸. Ponieważ jednak jest to działanie, wchodzące w zakres gospodarki leśnej, to musi ono skutkować (**jak każde „suwerenne” działanie zachodzące w ramach działalności bezpośrednio – wytwórczej**) efektem, który w świetle przepisów dotyczących PKD, jak również przepisów rozporządzenia o jednostkach statystycznych nie może nie być traktowany jako produkt lub półprodukt wyjściowy, przeznaczony do zaspakajania zewnętrznych potrzeb społecznych i gospodarczych (także z tego względu, że realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu nie pozostaje w zawiązku zintegrowania pionowego z działaniami, następującymi po urządzeniu lasu).

W PKD określono, że realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu (czyli doprowadzanie do wystąpienia pozaprodukcyjnych funkcji lasu) polega na stosownym przystosowywaniu, utrzymaniu i wykorzystania zasobów przyrodniczych.

Jak to wynika z tabeli 7. działania, wchodzące w zakres gospodarki leśnej, obejmującej urządzenie lasu, zagospodarowanie lasu, utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych, ochronę lasów i dróg leśnych, włączając ochronę przeciwpożarową, łącznie z gaszeniem pożarów w lasach, przystosowywanie, a także utrzymanie i wykorzystanie zasobów przyrodniczych w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu, służą wytwarzaniu następujących materialnych produktów wyjściowy gospodarki leśnej:

- 1) nasion drzew i krzewów leśnych (symbol PKWiU: 02.10.12.0),
- 2) sadzonek drzew i krzewów leśnych (symbol PKWiU: 02.10.11.0),
- 3) drzew leśnych (symbol PKWiU : 02.10.30.0).

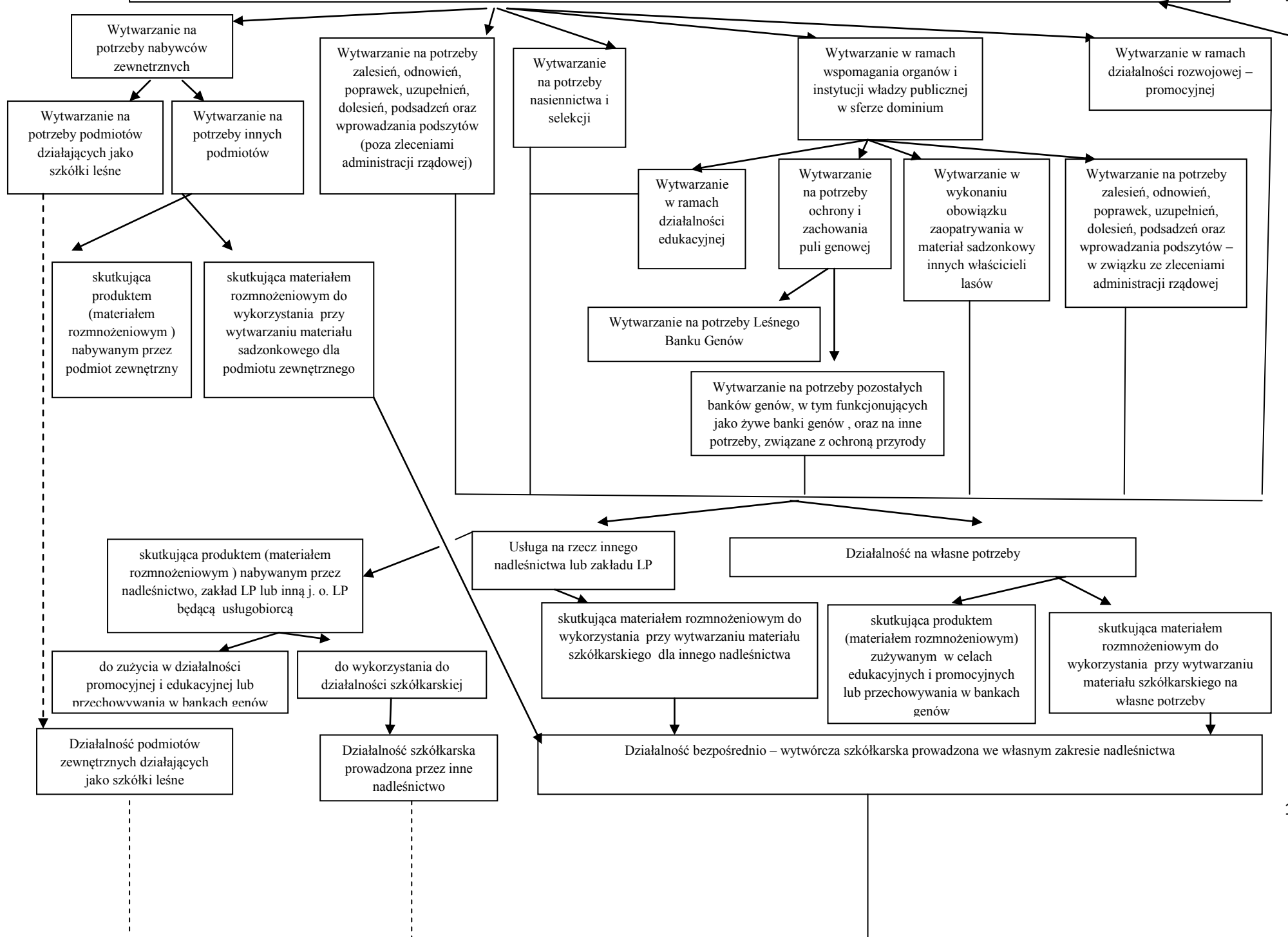
Bez trudu można wykazać, że nasiona drzew i krzewów oraz sadzonki drzew i krzewów leśnych mogą być zarówno produktem wyjściowym działalności leśnej, zbywanym na zewnątrz, jak i potencjalnym produktem wyjściowym działalności leśnej, odgrywającym de facto rolę półproduktu, powstającego w ramach działalności pionowo zespolonej z innymi działaniami bezpośrednio – wytwórczymi w ramach działalności leśnej.

Obrazuje to schemat blokowy (Ryc. 5), odnoszący się do działalności w zakresie produkcji (wytwarzania) materiału rozmnożeniowego na potrzeby produkcji materiału szkółkarskiego.

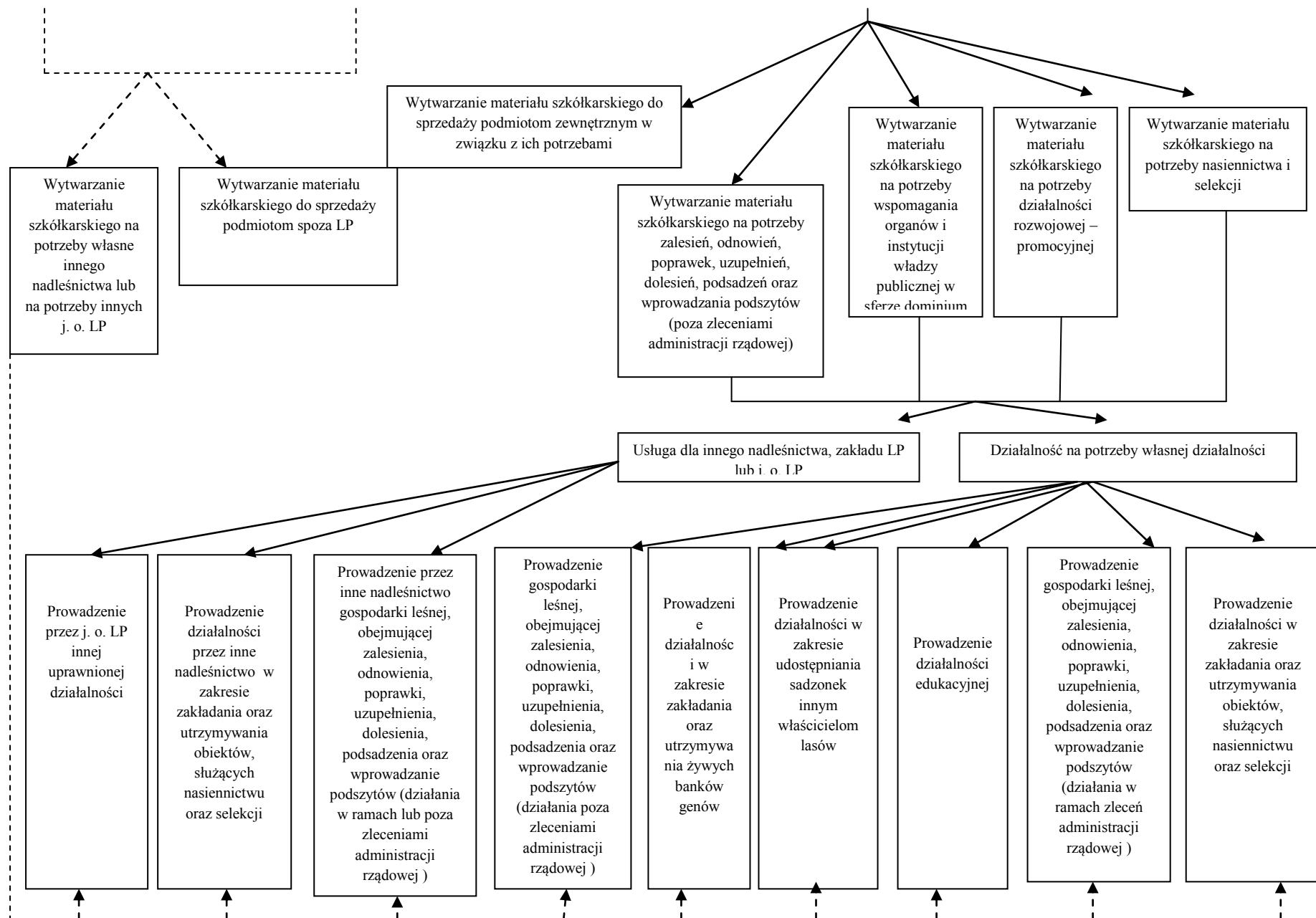
⁸ jest to działalność pozostająca w związkach zintegrowania poziomego z tymi działaniami, przy czym działalność ta może być prowadzona wyłącznie na podstawie planu urządzenia lasu, ale może także być prowadzona na podstawie specjalnego programu działań, nakierowanych na wzmacnianie efektów pozaprodukcyjnych funkcji lasu (w takim przypadku też należy mówić o jej zintegrowaniu poziomym z innymi działaniami w zakresie gospodarki leśnej, następującymi po urządzeniu lasu).

Ryc. 5 Działalność bezpośrednio – wytwórcza w zakresie produkcji (wytwarzania) materiału rozmnożeniowego na potrzeby

17



17



W uzupełnieniu powyższego schematu blokowego niezbędne jest szczegółowe odniesienie się do:

- 1) działalności podmiotów działających jako szkółki leśne,
- 2) wytwarzania materiału rozmnożeniowego na potrzeby Leśnego Banku Genów,
- 3) nieutralnej na powyższym schemacie działalności w zakresie działań wykonywanych w wyluszczeniach oraz przechowalniach materiału rozmnożeniowego.

Otóż przez długi czas największe w Polsce gospodarstwo leśne, jakim jest Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe funkcjonowało w oparciu o „własne moce produkcyjne” (w oparciu o własne gospodarstwa szkółkarskie). W ostatnich kilkunastu latach powstały podmioty prawa prywatnego, będące profesjonalnymi szkółkami leśnymi, wytwarzającymi materiał szkółkarski na potrzeby leśnictwa. Abstrahując (od wiążącego się z tym stanu niepewności) co do możliwości zachowania i przestrzegania reguł postępowania, wynikających z regionalizacji nasiennej, obowiązującej w Lasach Państwowych na mocy zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych – powstała potrzeba ujęcia działalności ww. szkółek leśnych w Polskiej Klasyfikacji Działalności.

W PKD działalność szkółek leśnych, będących wyodrębnionymi podmiotami gospodarki narodowej, została uwzględniona w podklasie 02.10.Z - Działalność szkółek leśnych, z tym że w tym przypadku produktem wyjściowym są „Usługi związane ze szkółkami leśnymi” (symbol klasyfikacyjny PKWiU: 02.10.20.0). Działalności szkółek leśnych nie należy oczywiście mylić z działalnością szkółkarską prowadzoną przez Lasy Państwowe m.in. w ramach zagospodarowania lasu (z działalnością „własnych” szkółek leśnych Lasów Państwowych), skutkującą:

- 1) produktem wyjściowym: „Sadzonki drzew i krzewów leśnych” (symbol PKWiU: 02.10.11) - przeznaczonym do sprzedaży zewnętrznej,
- 2) produktem wyjściowym: „Sadzonki drzew i krzewów leśnych” (symbol PKWiU : 02.10.11) – wykorzystywanym w nadleśnictwie do prowadzenia działalności promującej Lasy Państwowe lub działalności wspierającej organy i instytucje władzy publicznej w sferze dominium,
- 3) produktem wyjściowym, będącym usługą związaną z zagospodarowaniem lasu (symbol PKWiU: 02.40.10.2), a w rozumieniu rozporządzenia regulującego gospodarkę finansową w Lasach Państwowych - działalnością dodatkową w ramach gospodarki leśnej wykonywaną w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz innych nadleśnictw, jeżeli materiał szkółkarski jest zużywany przez te inne nadleśnictwa na potrzeby działalności w zakresie zagospodarowania lasu (poza zleceniami administracji rządowej),
- 4) produktem wyjściowym „Sadzonki drzew i krzewów leśnych” (symbol PKWiU : 02.10.11):
 - a) służącym innym nadleśnictwom, regionalnym dyrekcjom Lasów Państwowych DGLP lub zakładom Lasów Państwowych do działalności rozwojowej – jeżeli materiał szkółkarski jest zużywany przez te podmioty na potrzeby działalności promocyjnej (budującej wizerunek Lasów Państwowych),
 - b) służącym innym nadleśnictwom, regionalnym dyrekcjom Lasów Państwowych lub Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych do działalności w zakresie wspierania organów i instytucji władzy publicznej – jeżeli materiał szkółkarski jest zużywany przez te jednostki do prowadzenia:
 - działalności edukacyjnej,

- działalności nadleśnictw w zakresie nieodpłatnego zaopatrywania innych gospodarstw leśnych w materiał szkółkarski,
 - działalności w zakresie zagospodarowania lasu, prowadzonego na zlecenia administracji rządowej,
- c) służącym zakładom Lasów Państwowych do prowadzenia działalności dodatkowej poza gospodarką leśną w zakresie uczestniczenia we wspieraniu organów i instytucji władzy publicznej w sferze dominium.

Działalności szkółek leśnych nie należy także mylić z działalnością, która w PKD została określona jako działalność usługowa związana z leśnictwem, wykonywana na zlecenie, w zakresie zagospodarowania lasu (symbol PKD: 02.40.Z) , skutkująca produktem wyjściowym „Usługi związane z zagospodarowaniem lasu” (symbol PKWiU: 02.40.10.2).

Ta bowiem działalność jest w Lasach Państwowych związana podmiotowo praktycznie z zakładami usług leśnych, angażowanych przez nadleśnictwa do wykonywania określonych zleceń na terenie szkółek leśnych, wchodzących w skład zleceńodawców.

W Lasach Państwowych funkcjonuje unikatowy zakład, zwany Leśnym Bankiem Genów (LBG). Zakład ten prowadzi wielorakie działalności, z których większość polega na prowadzeniu działalności dodatkowej poza gospodarką leśną służącą wspomaganie organów i instytucji władzy publicznej (takie, jak: prowadzenie badań czy prowadzenie edukacji). Jednakże podstawową (pierwszorzędną) działalnością jest tu działalność służąca wspomaganie organów i instytucji władzy publicznej w sferze dominium w zakresie ochrony i zachowaniu leśnej puli genowej. Jest to działalność prowadzona co do zasady jako realizacja wspólnego przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, angażująca nie tylko LBG , lecz również DGLP czy nadleśnictwa. Stąd (z braku środków z dotacji celowej budżetu państwa) jest to działalność finansowana z użyciem środków, związanych z funduszem leśnym. Materiał rozmnożeniowy do wykonywania przez LBG jest pozyskiwany na terenie nadleśnictw. Może to następować przy różnych scenariuszach podziału obowiązków :

- 1) pozyskiwanie materiału rozmnożeniowego przez nadleśnictwa,
- 2) pozyskiwanie materiału rozmnożeniowego przez LBG,
- 3) niektóre działania wykonywane przez nadleśnictwa, niektóre przez LBG.

Nadleśnictwo za działania wykonywane na rzecz gromadzenia materiału rozmnożeniowego na potrzeby ochrony i zachowania leśnej puli genowej powinno otrzymywać wynagrodzenie z użyciem środków, związanych z funduszem leśnym (wprost z DGLP lub za pośrednictwem LBG).

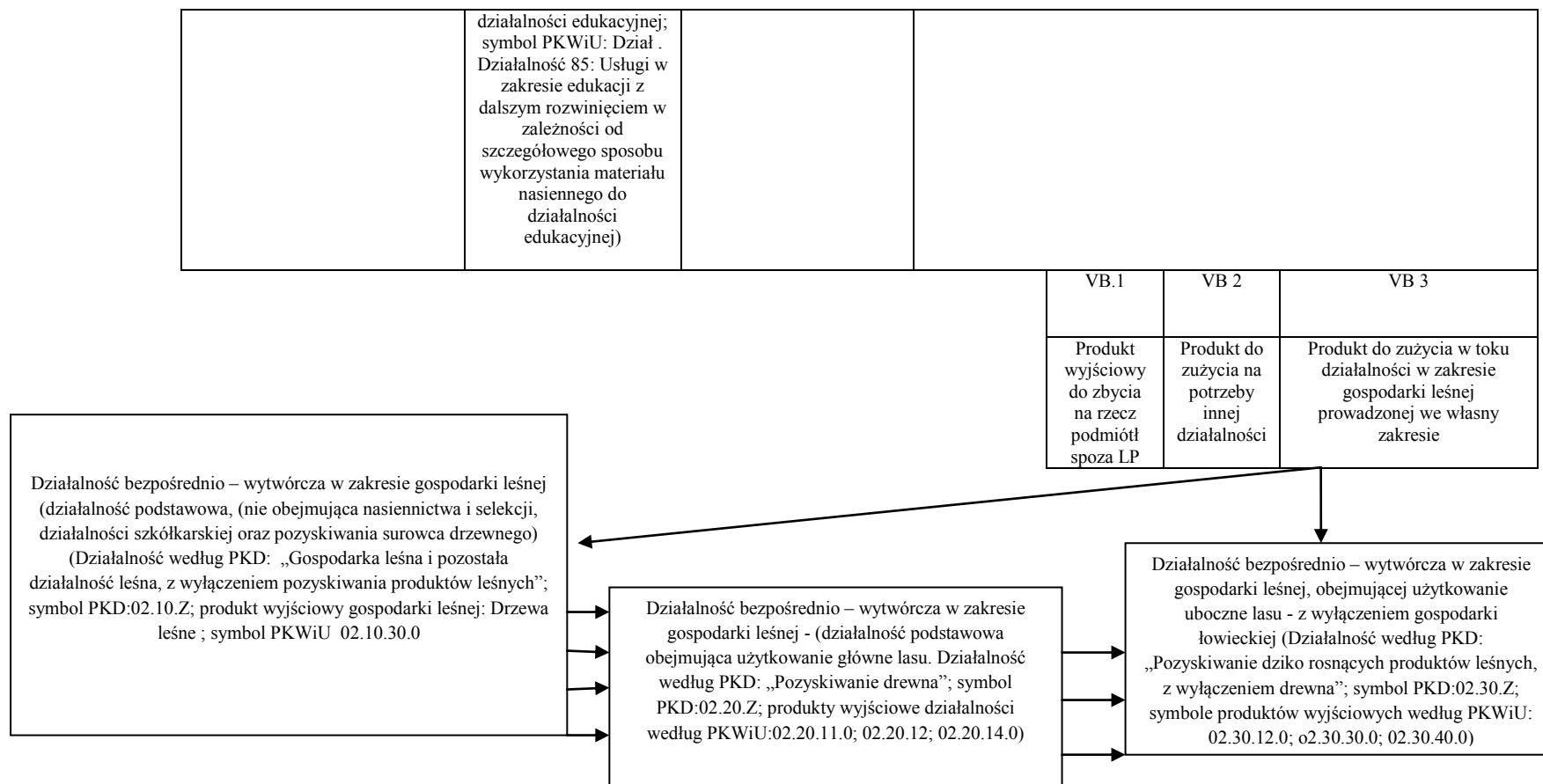
Wytwarzanie materiału nasiennego nie ogranicza się wyłącznie do pozyskiwania (zbioru) szyszek, owocni czy nasion w drzewostanach (przed lub po ścięciu drzew) czy w obrębie obiektów, tworzących specjalistyczną infrastrukturę nasiennictwa leśnego.

Zasadnicze czynności odbywają się w wyluszczeniach oraz przechowalniach materiału nasiennego. Działania te mogą być prowadzone w ramach działalności danego nadleśnictwa (jest to wówczas działalność mieszcząca się w ramach działalności bezpośrednio – wytwórczej w zakresie gospodarki leśnej w nadleśnictwie) lub w ramach działalności dodatkowej świadczonej w ramach gospodarki leśnej w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych przez inne nadleśnictwa bądź przez wyspecjalizowane zakłady LP (nie wyłączając LBG w tym zakresie, w jakim nie pełni on funkcji banku genów, lecz usługowej wyluszczeni czy przechowalni nasion na potrzeby bieżące nadleśnictw).

Odwołując się do powyższego schematu klasyfikacyjnego działalności w zakresie pozyskiwania materiału rozmnożeniowego oraz w zakresie działalności szkółkarskiej – należy mówić nie o jednej, lecz o całym zbiorze działalności (najczęściej zintegrowanych pionowo) oraz pozostających w zintegrowaniu poziomym (obejmującym nasiennictwo i szkółkarstwo) – co obrazuje przykładowo (w sposób wysoce niepełny) poniższe zestawienie tabelaryczne (Tab.8):

Tabela 8 – Zbiór działalności w zakresie nasiennictwa i szkółkarstwa

I działalność		II działalność			III działalność		IV działalność		V działalność	
Działalność bezpośrednio – wytwórcza w zakresie wytwarzania materiału rozmnożeniowego (nasiennego generatywnego lub wegetatywnego) jako element działalności podstawowej w zakresie gospodarki leśnej Działalność według PKD: Gospodarka leśna i pozostała działalność leśna, z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych (symbol PKD:02.10.Z) Produkt wyjściowy działalności: Nasiona drzew i krzewów (symbol PKWiU: 02.10.12.0)										
Produkt wyjściowy do zbycia na rzecz podmiotów spoza Lasów Państwowych		Produkt wyjściowy ma charakter produktu potencjalnego, gdyż jest wykorzystywany do dalszej działalności wytwórczej. Jeżeli potencjalny produkt wyjściowy w postaci materiału nasiennego jest zbywany na rzecz innych jednostek organizacyjnych LP – to należy mówić o działalności dodatkowej w ramach gospodarki leśnej wykonywanej w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych (usług produkcyjnych) na rzecz tych innych j. o. LP . Ta usługa też produktem jedynie potencjalny, gdyż jest zintegrowana pionowo z działalnością wykonywaną na rzecz tych innych jednostek organizacyjnych LP								
		Materiał rozmnożeniowy na potrzeby banków genów			Materiał rozmnożeniowy na potrzeby działalności edukacyjnej		Materiał rozmnożeniowy na potrzeby działalności promocyjnej		Materiał rozmnożeniowy na potrzeby działalności szkółkarskiej	
		II A	II B	II C	IV A	IV B	IV A	IV B	V A	V B
		LBG	banki innych j. o. LP	własny bank. genów	inne j. o. LP	działalność we własnym zakresie	inne j. o. LP	działalność we własnym zakresie	Działalność szkółkarska prowadzona przez inne nadleśnictwo	Działalność szkółkarska prowadzona we własnym zakresie
		Działalność w zakresie wspomagania organów i instytucji władzy publicznej w sferze dominium w tym zakresie, w jakim do obowiązków państwa należy ochrona przyrody prowadzona metodami ochrony i zachowania różnorodności genetycznej (symbol PKD: 91.04.Z – Działalność ogrodów botanicznych i zoologicznych oraz obszarów i obiektów ochrony przyrody; symbol PKWiU: 91.04.12.0 - Usługi związane z działalnością obszarów i obiektów ochrony przyrody, włączając ochronę dzikiej przyrody)			Działalność w zakresie wspomagania organów i instytucji władzy publicznej w sferze dominium w tym zakresie, w jakim obowiązkiem państwa jest działalność edukacyjna. Jeżeli inną j. o. LP jest zakład LP: działalność dodatkowa poza gospodarką leśną świadczona w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz nadleśnictw, rdLP lub DGLP jako jednostek wspierających władzę publiczną. (symbol PKD: Sekcja P: z dalszym rozwinięciem zależnym od szczegółowego sposobu wykorzystania materiału nasiennego do		Działalność rozwojowa kształtująca wizerunek Lasów Państwowych poprzez promocję tego podmiotu (symbol PKD: 73.11.Z: Działalność agencji reklamowych)		Działalność bezpośrednio – wytwórcza w zakresie wytwarzania materiału szkółkarskiego jako element działalności podstawowej w zakresie gospodarki leśnej . Działalność według PKD: Gospodarka leśna i pozostała działalność leśna, z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych (symbol PKD:02.10.Z) Produkt wyjściowy działalności: Sadzonki drzew i krzewów leśnych (symbol PKWiU: 02.10.12.0)	



Po wprowadzeniu lub samoistnym zaistnieniu roślinności leśnej na danej powierzchni ziemskiej w ramach odnawiania lasu (wymiany generacyjnej lasu) lub w ramach działań w zakresie zalesiania gruntów ;

- 1) podstawowa działalność bezpośrednio – wytwórcza w zakresie gospodarki leśnej, nie obejmująca: (1) nasiennictwa i selekcji, (2) działalności szkółkarskiej oraz (3) pozyskiwania surowca drzewnego (będąca według PKD gospodarką leśną i pozostałą działalnością leśną bez pozyskania produktów leśnych, skutkującą „wytworzeniem” drzew leśnych jako produktu wyjściowego, mającego w PKWiU symbol 02.10.30.0),
 - 2) podstawowa działalność bezpośrednio – wytwórcza w zakresie gospodarki leśnej, obejmująca użytkowanie główne lasu (będąca według PKD działalnością w zakresie pozyskiwania drewna, skutkującą drewnem okrągłym lub węglem drzewnym, tj. produktami wyjściowymi, mającymi w PKWiU symbole: 02.20.11.0; 02.20.12; 02.20.14.0) -
- są działalnościami pozostającymi w integracji pionowej, choć odbywającymi się zasadniczo w tym samym czasie. Nie może być przecież mowy o wytworzeniu surowca drzewnego bez uprzedniego „wytworzenia” drzewa leśnego, jednak proces „wytwarzania” drzew i pozyskiwania surowca drzewnego przebiega zasadniczo w tym samym czasie, jeżeli nie liczyć wczesnych faz rozwojowych lasu.

Natomiast uboczne użytkowanie lasu raczej nie pozostaje w integracji pionowej z działalnością w zakresie „wytwarzania” drzew leśnych. Wraz z odnowieniem lasu lub zalesieniem powierzchni ziemskiej obie działalności przebiegają w ramach zintegrowania poziomego: wraz z „wytwarzaniem” drzew leśnych odbywa się kształtowanie oraz pobieranie użytków ubocznych. Należy jednak zauważyć, że część działalności w zakresie ubocznego użytkowania lasu pozostaje w integracji pionowej z pozyskiwaniem surowca drzewnego (pozyskiwanie karpiny, kory czy igliwia co do zasady jest możliwe po ścięciu drzew).

Jest zrozumiałe, że statystyka publiczna „rządzi się własnymi zasadami” i „jest związana” określonym aparatem pojęciowym. Tym należy tłumaczyć, że zgodnie z PKWiU efekt działalności w zakresie zagospodarowania lasu, obejmującego w szczególności jego hodowlę oraz ochronę, a więc działania, mające na celu ukształtowanie i utrzymanie struktury oraz odpowiedniej kondycji lasu – w PKD został przywołany pod nazwą drzew leśnych jako produktów wyjściowych tej działalności. Pozostaje poza dyskusją, że prawodawca zdawał sobie sprawę z faktu, że efektem tej działalności nie są drzewa leśne jako takie (nie jest „prosty” zbiór drzew leśnych), lecz las z drzewostanem i innymi zasobami przyrodniczymi, które – w ramach działalności w zakresie realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu – podlegają niezbędnemu przystosowywaniu, utrzymywaniu i wykorzystywaniu.

Nie ulega wątpliwości, że co do zasady przystosowywanie, utrzymywanie oraz wykorzystywanie zasobów przyrodniczych w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji jest niejako warunkiem, jaki podmiot prowadzący gospodarkę leśną, jest obowiązany spełnić, aby mógł wytwarzać materialne produkty wyjściowe gospodarki leśnej.

Innymi słowy, podmiot, prowadzący trwale zrównoważoną gospodarkę leśną, nie może tego dokonywać bez odpowiedniego kształtowania i wykorzystywania zasobów przyrodniczych (stanowiących części składowe lasu) w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

W tym kontekście realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu jako taka jest działalnością zintegrowaną poziomo z działalnościami, skutkującymi materialnymi (rzecзовymi) produktami wyjściowymi gospodarki leśnej.

Okoliczność, iż (zgodnie z zakresem rzeczowym gospodarki leśnej, mieszczącym się w PKD w podklasie 02.10.Z) drzewa leśne, tworzące drzewostan, oraz pozostałe zasoby przyrodnicze, będące częściami składowymi lasu, powinny być kształtowane oraz wykorzystywane dla efektu w postaci pozaprodukcyjnych funkcji lasu – otóż okoliczność ta rodzi oczywiste oczekiwanie, iż w PKWiU powinien być przywołany produkt tej działalności, np. pod nazwą pozaprodukcyjnych świadczeń lasu. W Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług produkt wyjściowy gospodarki leśnej pod taką lub podobną nazwą nie został przywołany.

Nie sposób jednak nie zauważyć, że w następstwie prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, mieszczącej się w podklasie 02.10.Z., nie jest wytwarzany „prosty” zbiór drzew leśnych (była już o tym mowa), nie jest też „wytwarzany” las cechujący się jedynie zdolnością do „wydawania” materialnych produktów wyjściowych w postaci surowca drzewnego czy użytków ubocznych. Jest (a przynajmniej powinien być) „wytwarzany” las cechujący się również zdolnością do zaspakajania społeczno – gospodarczego zapotrzebowania na niematerialne jego świadczenia. Innymi słowy jest „wytwarzany” las, w którym metodami gospodarki leśnej powinny być stworzone warunki do uzyskiwania określonych korzyści przez określonych beneficjentów. Można powiedzieć, że częścią składową tego lasu jest (a przynajmniej powinna być) właśnie ww. zdolność (powinny być stworzone ww. warunki).

W realiach polskiego modelu leśnictwa (w tej części, w jakiej model ten odnosi się do państwowej gospodarki leśnej) – las jako produkt wyjściowy gospodarki leśnej, związany z działalnością, mieszczącą się w podklasie 02.10.Z, jest tylko potencjalnym produktem wyjściowym gospodarki leśnej. W określonej fazie rozwojowej nie podlega zbywaniu na rzecz innych podmiotów jako „kontynuatorów” gospodarki leśnej – w tej części, w jakiej gospodarka ta polega na pozyskiwaniu i sprzedaży surowca drzewnego.

W sprawdzonych, i jedynie słusznych (jak się wydaje), rozwiązaniach, przyjętych w Polsce od wielu dziesiątków lat, lasy Skarbu Państwa we wszystkich fazach rozwojowych pozostają we władaniu tego samego podmiotu (we władaniu Lasów Państwowych), a w ramach tego władania są przez Lasy Państwowe wykorzystywane do pozyskiwania w nich surowca drzewnego i użytków ubocznych – bez szkody dla lasu jako takiego. Bez szkody dla lasu są też z niego pobierane różne świadczenia niematerialne – z tą jednak różnicą, iż określona (istotna) rola w procesie tego poboru przypada świadczeniobiorcom.

Biorąc pod uwagę okoliczność, że lasy Skarbu Państwa zasługują na uznanie w przepisach prawa za wspólność majątkową społeczeństwa - w pełni uprawnione jest twierdzenie, że owe świadczenia niematerialne są zawsze działalnością ponowo zintegrowaną, w której Lasom Państwowym przypada obowiązek nadania zasobom leśnym (z zastosowaniem metod gospodarki leśnej) zdolności do zaspakajania społeczno – gospodarczego zapotrzebowania na użyteczności niematerialne, zaś świadczeniobiorcom przypada obowiązek prowadzenia działalności, nazwanej w PKD w różnych miejscach tej klasyfikacji, obejmującej wykorzystanie tejże zdolności.

I tak oto należy dojść do wniosku, że produktem wyjściowym realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu jest część składowa lasu, obejmująca, „wytworzoną” przez Lasy Państwowe, zdolność zasobów leśnych do zaspakajania społeczno – gospodarczego zapotrzebowania na użyteczności o charakterze niematerialnym. Do czasu (bezwzględnie wymaganej) nowelizacji PKD i PKWiU należy zatem przyjmować, że produktem wyjściowym realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu również są drzewa (symbol PKWiU : 02.10.30.0), jednak w tej jedynie części składowej, jaką jest powołana powyżej zdolność lasu.

W niektórych przypadkach mogą to być i inne produkty wyjściowe gospodarki leśnej – oczywiście także w tej części składowej, jaką jest zdolność tych produktów do zaspakajania potrzeb społeczno – gospodarczych.

Produkt wyjściowy realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu jest jedynie produktem potencjalnym, bowiem jest on przedmiotem wykorzystywania przez różnych beneficjentów w ramach prowadzonej przez nich działalności wytwórczej (sklasyfikowanej zresztą w różnych częściach PKD). Działalność tę można porównać do kodeksowego (k.c.) pobierania naturalnych pożytków rzeczy (polegającego tu na wykorzystywaniu przez beneficjentów zdolności lasów do zaspakajania zapotrzebowania na świadczenia o niematerialnych charakterze). Z porównania tego wynika zresztą imperatyw dokonywania tego poboru (korzystania z owej zdolności lasu) bez szkody dla lasu w trakcie „odłączania tej zdolności”.

Przybliżając (konkretyzując) powyższe rozważania – warto przywołać, że w ramach PKD został wyodrębniony Dział 98 – Gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby. Dział ten obejmuje:

- 1) podklasę 09.10.Z (Gospodarstwa domowe produkujące wyroby na własne potrzeby), w ramach której mieszczą się takie działania, jak zbieractwo czy wytwarzanie odzieży dla potrzeb gospodarstwa domowego),
- 2) podklasę 98.20.Z (Gospodarstwa domowe świadczące usługi na własne potrzeby), w ramach której mieszczą się następujące działania: gotowanie, nauczanie, opieka nad członkami gospodarstwa domowego i inne usługi na własne potrzeby.

Jeżeli członkowie gospodarstwa domowego udają się do lasu Skarbu Państwa dla wypoczynku – to w istocie mamy do czynienia z działalnością zintegrowaną, w ramach której są prowadzone dwie działalności:

Tabela 9 – Wytwarzanie nierzeczowych produktów wyjściowych gospodarki leśnej w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu jako działalność pionowo zintegrowana

Podmiot prowadzący działalność	Nazwa działalności	Nazwa produktu wyjściowego działalności
Lasy Państwowe	Realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu, polegająca na kształtowaniu i wykorzystywaniu zdolności zasobów przyrodniczych do zaspokajania zapotrzebowania na świadczenia pobytowe w lasach (symbol PKD: 02.10.Z)	Drzewa leśne (a w innym ujęciu: część składowa lasu, obejmująca jego zdolność do zaspokajania zapotrzebowania na świadczenia pobytowe (symbol PKWiU : 02.10.30.0)
Gospodarstwo domowe	Działania niezbędne do pobrania świadczeń niematerialnych lasu (symbol PKD 98.20.Z – świadczenie usług na własne potrzeby)	Świadczenie wypoczynkowe pobrane staraniem własnym gospodarstwa domowego (symbol PKWiU:

Oczywiście można lansować inny pogląd: pogląd, iż mamy tu do czynienia z dwoma działalnościami, wykonywanymi przez dwa różne podmioty: z (1) działalnością Lasów Państwowych w zakresie podaży usługi w postaci stawiania do wykorzystania zdolności lasów do zaspokajania potrzeb na świadczenia pobytowe lasu oraz z (2) działalnością

gospodarstwa domowego w zakresie świadczenia usług na własne potrzeby. Odwołując się jednakże do diagnozy, iż lasy Skarbu Państwa we władaniu Lasów Państwowych zasługują na uznanie za wspólność majątkową społeczeństwa – prezentowanie tych dwóch działalności jako działalności zintegrowanej pionowo jest zdecydowanie bardziej uzasadnione. Z dwoma działalnościami, z których jedna jest usługą dla świadczeniobiorcy, a druga jest działalnością bezpośrednią – wytwórczą świadczeniobiorcy, mamy natomiast do czynienia w odniesieniu do przypadków, w których pozaprodukcyjną funkcję lasu realizuje prywatne gospodarstwo leśne (lasz własności prywatnej nie mogą być traktowane jakby były wspólnością majątkową).

Należy zatem przyjąć, że w sytuacjach, w których realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu przypada Lasom Państwowym, występuje zbieg co najmniej dwóch działalności, pozostających w zintegrowaniu pionowym, z których jedna jest wykonywana w ramach działalności leśnej (przede wszystkim w ramach gospodarki leśnej) przez Lasy Państwowe (kształtowanie zdolności lasu do „wydawania” świadczeń niematerialnych), zaś druga – przez beneficjenta świadczeń niematerialnych (dokonywanie działań, niezbędnych do pobrania świadczeń niematerialnych z wykorzystaniem zdolności lasu do ich „wydawania”).

Im większa jest rola beneficjenta w zaspokajaniu własnego zapotrzebowania na świadczenia niematerialne lasu Skarbu Państwa, tym mniejsza jest podstawa do żądania przez Lasy Państwowe gratyfikacji za możliwość skorzystania ze zdolności lasu Skarbu Państwa do „wydawania” tych świadczeń.

I odwrotnie: im rola beneficjenta w uzyskiwaniu świadczeń niematerialnych lasu jest bardziej „bierna” (a w szczególności nie może być zidentyfikowana jako działalność bezpośrednia – wytwórcza) – tym bardziej uzasadnione staje się rozważanie poboru odpłatności za ww. zdolność lasu (o czym dalej).

2. Działalność gospodarcza w świetle definicji normatywnych a działalność prowadzona w Lasach Państwowych

Analiza definicji normatywnych działalności gospodarczych

Jednym z wyróżników podmiotu działającego z wykorzystaniem przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 55 ¹k.c. („Przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej”) – jest okoliczność prowadzenia przez ten podmiot działalności gospodarczej (przedsiębiorstwo jest wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej).

W aktach ustawowych, wchodzących w skład polskiego systemu prawnego, nie ma jednolitej definicji działalności, będącej działalnością gospodarczą.

W piśmiennictwie, a także w obiegu prawnym, najczęściej przytaczana jest definicja działalności gospodarczej, zawarta w art. 2 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Definicja ta ma następujące brzmienie:

„Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”.

Definicję działalności gospodarczej, zawartą w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, można ująć w następujące ramy redakcyjne:

„działalnością gospodarczą jest:

- 1) zarobkowa działalność:
 - a) wytwórcza,
 - b) budowlana,
 - c) handlowa,
 - d) usługowa
 oraz
- 2) poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż,
a także
- 3) działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”.

W niektórych tezach piśmiennictwa jest lansowany pogląd, że wyróżnikiem działalności gospodarczej w świetle definicji, zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, jest zorganizowany i ciągły charakter tejże działalności. Jak to jednoznacznie wynika z powyższej formy redakcyjnej, nadającej omawianej definicji cechę jednoznaczności – przymiot zorganizowania i ciągłości, warunkujący uznanie danej działalności za działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jest wyróżnikiem jedynie działalności zawodowej. A zatem w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie każda działalność zawodowa jest działalnością gospodarczą. Działalnością gospodarczą nie jest mianowicie działalność zawodowa nie wykonywana w sposób ciągły oraz zorganizowany. Odrębnym zagadnieniem jest przy tym prawidłowe pod względem prawnym interpretowanie działalności zawodowej jako takiej, w tym działalności zawodowej, wyczerpującej znamiona działalności gospodarczej. Nie ma normatywnej definicji działalności zawodowej, w tym działalności zawodowej, wykonywanej w sposób zorganizowany i ciągły. Zgodnie z doktryną chodzi tu o działalność wykonywaną w ramach tzw. wolnych zawodów. Rzecz w tym, że również pojęcie wolnego zawodu nie doczekało się definicji normatywnej. W piśmiennictwie dominuje pogląd, że pojęcie wolnego zawodu jest bliskoznaczne pojęciu zawodu zaufania publicznego, o którym mowa w art. 17 Konstytucji RP. Jak wiadomo zawodem jest wyodrębniony oraz odpowiednio sklasyfikowany zbiór czynności (a dokładnie zbiór działań). Powszechnie przyjmuje się, że działalność jest prowadzona w ramach wolnego zawodu (obejmuje zbiór działań, składających się na wolny zawód), jeżeli:

- 1) podmiotem, prowadzącym tę działalność, jest osoba fizyczna,
- 2) osoba ta działa na własny rachunek i ma status: (a) architekta, (b) inżyniera budowlanego, (c) adwokata, (d) notariusza, (e) radcy prawnego, (f) rzecznika patentowego, (g) biegłego rewidenta, (h) brokera ubezpieczeniowego, (i) doradcy inwestycyjnego lub podatkowego, (j) księgowego, (k) dewelopera, (l) pośrednika w obrocie, (ł) rzeczoznawcy majątkowego, (m) urbanisty, (n) zarządcy nieruchomości, (o) lekarza, lekarza dentysty, lekarza weterynarii, (p) pielęgniarza, pielęgniarke, położonej i położnego, (r) aptekarza, (s) artysty, literata, fotografa, (t) dziennikarza, (u) tłumacza, (v) psychologa, (w) diagnostyka laboratoryjnego, (x) komornika, (y) kuratora sądowego, (z) inny status, w szczególności związany z odprowadzaniem podatków w formie zryczałtowanej.

Biorąc pod uwagę przepisy, dotyczące Polskiej Klasyfikacji Działalności, działalność w ramach wolnych zawodów (działalność zawodowa) w dużej mierze mieści się w Sekcji L: „Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości”, Sekcji M: „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (wymagająca wiedzy specjalistycznej)”, Sekcji R : „Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją” – lecz (oczywiście) wchodzi w zakres wielu innych sekcji PKD.

Jeżeli tak rozumiana działalność zawodowa jest zorganizowana oraz prowadzona w sposób ciągły – wyczerpuje znamiona działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

O ile w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły, została zaliczona w skład działalności gospodarczej, o tyle w normatywnej definicji przedsiębiorcy, zawartej w k.c., działalność gospodarcza oraz działalność zawodowa zostały potraktowane odrębnie (przedsiębiorcą jest w rozumieniu k.c. określony podmiot prowadzących działalność gospodarczą lub zawodową).

W dążeniu do zachowania spójności między definicją działalności gospodarczej, zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, a znaczeniem tego pojęcie użytym w kodeksowej definicji przedsiębiorcy – należałoby założyć, że w k.c. ustawodawca przyjął, iż przedsiębiorcą jest nie tylko podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, lecz również podmiot prowadzący działalność zawodową, wykonywaną w sposób niezorganizowany i nieciągły.

Lansowanie takiego poglądu znajduje zresztą swoje wsparcie w – kształtującej przecież doktrynę – tezie Postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2009 r. w sprawie o sygn. V KK 330/08, utrwalonej m.in. przez Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego w Biuletynie Prawa Karnego nr 3/09 w brzmieniu następującym: „w przepisie art. 2 u.s.d.g. zamieszczona jest definicja legalna działalności gospodarczej co oznacza, iż powinna być ona traktowana jako powszechnie obowiązujące rozumienie tego pojęcia w polskim systemie prawnym, wiążące zarówno dla ustawodawcy, jak i organów wykonawczych oraz sądowniczych.”

W tym kontekście – wszelkie inne, w tym ustawowe, definicje lub quasi – definicje działalności gospodarczej należy rozumieć w sposób niesprzeczny z definicją tego pojęcia, zawartą w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

W ślad za przywołanym rozumieniem przepisu k.c., określającego przedsiębiorcę - konsekwentnie należałoby przyjąć, że w rozumieniu k.c. przedsiębiorstwem nie jest zespół składników majątkowych, wykorzystywany do prowadzenia działalności zawodowej, jeżeli działalność ta jest niezorganizowana i nieciągła (a więc jeżeli nie stanowi części składowej działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), albowiem zgodnie z k.c. przedsiębiorstwem jest określonych zespół składników, służących do prowadzenia działalności gospodarczej.

Mając na względzie wyżej przywołaną tezę Postanowienia Sądu Najwyższego, należy zauważyć, że działalność gospodarcza jest również przedmiotem quasi - definicji, zawartych w:

- 1) ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tj. Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz.1054),
- 2) ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (ostatnia zmiana Dz. U. z 2011 r Nr 205, poz. 1203),
- 3) ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (ostatnia zmiana: Dz. U. 2011, Nr 199, poz.1175).

W art. 15 ust.1 ustawy o podatku od towarów i usług określono, że „podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na

cel lub rezultat takiej działalności”. W art. 15 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług określono, że „działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody, również wówczas, gdy czynność została wykonana jednorazowo w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy. Działalność gospodarcza obejmuje również czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych”. Przepis art. 15 ust. 2 w powiązaniu z art. 15 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług należy traktować jako dookreślenie (na potrzeby podatku od towarów i usług) definicji działalności gospodarczej, zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, przy czym w świetle ww. postanowienia SN interpretacja tego dookreślenia nie może być dokonywana w sposób naruszający (zdaniem SN) definicję powszechnie obowiązującą (tj. właśnie definicję, zawartą w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej). Należy zatem przyjąć, że działalnością gospodarczą jest (bez względu na jej rezultat) działalność :

1) będąca zarobkową działalnością :

- a) wytwórczą,
- b) budowlaną,
- c) handlową,
- d) usługową,

w tym obejmującą wykorzystywanie towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych, oraz

2) polegająca na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż, a także

3) będąca działalnością zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły, tj. choćby w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy.

przy czym działalność ta jest objęta podatkiem od towarów i usług, jeżeli, bez względu na jej cel, jest prowadzona samodzielnie przez osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz przez osoby fizyczne – będące: producentami, handlowcami lub usługodawcami, w tym podmiotami pozyskującymi zasoby naturalne oraz rolnikami, a także osobami wykonującymi wolne zawody.

Przepis art. 5 a pkt. 6 w powiązaniu z art. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi, że „ilekroć w ustawie jest mowa o (...) działalności gospodarczej albo pozarolniczej działalności gospodarczej – oznacza to działalność zarobkową:

a) wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową,

b) polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż,

c) polegającą na wykorzystywaniu rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych – prowadzoną we własnym imieniu *danej osoby fizycznej*, bez względu na (...) rezultat *tej działalności*, w sposób zorganizowany i ciągły, z której uzyskane przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–9 (...)”

Należy zauważyć, że przedmiotem ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie jest działalność gospodarcza jako taka,

1) lecz część działalności gospodarczej jako takiej, nazywana w ustawie pozarolniczą działalnością gospodarczą,

2) przy czym owa pozarolnicza działalność gospodarcza jest prowadzona przez osoby fizyczne, podlegające obowiązkowi podatku dochodowego od osób fizycznych.

Tak rozumiana pozarolnicza działalność gospodarcza nie obejmuje następujących elementów działalności gospodarczej:

1) działalności rolniczej (co wynika z art. 2 ust.1. pkt. 1),

- 2) gospodarki leśnej w rozumieniu ustawy o lasach oraz ustawy o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia (co wynika z art. 2 ust. 1 pkt. 2),
- 3) działalności prowadzonej przez osobę fizyczną jako armator w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonazowym (co wynika z art. 2 ust. 1 pkt. 6),
- 4) działalności, mieszczącej się w ramach działalności wykonywanej osobiście w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (co wynika z art. 5a pkt 6 oraz art. 10 ust. 1 pkt. 2),
- 5) działalności, polegającej na prowadzeniu działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (co wynika z art. 5 a pkt 6 oraz art. 10 ust. 1 pkt. 4),
- 6) działalności, polegającej na najmie, podnajmie, dzierżawie lub poddzierżawie dóbr majątkowych, z zastrzeżeniem najmu, podnajmu, dzierżawy lub poddzierżawy składników majątkowych, związanych z działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (co wynika z art. 5 a pkt. 6 oraz art. 10 ust. 1 pkt. 6),
- 7) działalności, będącej źródłem przychodów z kapitału pieniężnego i praw majątkowych (co wynika z art. 5 a pkt 6 oraz art. 10 ust. 1 pkt. 7),
- 8) działalności, polegającej na odpłatnym zbywaniu określonych dóbr majątkowych przy spełnieniu określonych warunków (co wynika z art. 5 a pkt. 6 oraz art. 10 ust. 1 pkt. 8 oraz ust. 2 i 3),
- 9) działalności, będącej źródłem innych przychodów w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt.9 (co wynika z art. 5 a pkt. 6 oraz art. 10 ust. 1 pkt 9).

W celu zachowania zgodności definicji ww. pozarolniczej działalności gospodarczej z definicją powszechnie obowiązującą (w świetle ww. Postanowienia SN) – należy przyjąć, że pozarolniczą działalnością gospodarczą jest wyodrębniona co do źródeł przychodów, określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, część działalności gospodarczej, prowadzonej (bez względu na jej rezultaty) przez osoby fizyczne w ich własnym imieniu:

1) będąca zarobkową działalnością :

- e) wytwórczą,
- f) budowlaną,
- g) handlową,
- h) usługową,

w tym polegającą na wykorzystywaniu towarów, będących rzeczami, lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych, oraz

2) polegająca na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż, a także

3) będąca działalnością zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły, tj. choćby w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy,

przy czym pozarolniczą działalnością gospodarczą nie jest (1) poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin, jeżeli nie jest to działalność zarobkowa, a także (2) wszelka wyżej wymieniona działalność, jeżeli nie ma charakteru zorganizowanego oraz ciągłego.

Zarówno ustawa o podatku od towarów i usług, jak również ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych zawierają przepisy szczególne, na mocy których część działalności, spełniającej formalnie warunki dla jej traktowania za działalność gospodarczą w rozumieniu tych ustaw, jest uznawana za działalność nie będącą taką działalnością.

Takie rozwiązania legislacyjne należy interpretować w ten sposób, iż część działalności, którą nie uznaje się za działalność gospodarczą, w istocie jest działalnością gospodarczą, jednak nie podlegającą podatkowi od towarów i usług albo podatkowi dochodowemu od osób fizycznych

Przepis art. 3 pkt. 9 Ordynacji podatkowej, określił, że działalnością gospodarczą jest każda działalność zarobkowa w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, w tym wykonywanie wolnego zawodu, a także każda inna działalność

zarobkowa wykonywana we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek, nawet gdy inne ustawy nie zaliczają tej działalności do działalności gospodarczej lub osoby wykonującej taką działalność - do przedsiębiorców.

Definicja działalności gospodarczej, zawarta w Ordynacji podatkowej, jest bez wątpienia definicją „najdalej” idącą. Otóż zgodnie z Ordynacją podatkową działalnością gospodarczą jest nie tylko działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (a więc nie tylko działalność gospodarcza w powszechnie obowiązującym według Sądu Najwyższego rozumieniu tego pojęcia w polskim systemie prawnym, wiążącym zarówno dla ustawodawcy, jak i organów wykonawczych oraz sądowniczych), lecz również „dodatkowo” wszelka inna działalność zarobkowa, choćby :

- 1) była wykonywana na cudzy rachunek,
- 2) nie była w innych ustawach zaliczana do działalności gospodarczej,
- 3) była wykonywana przez osoby, nie zaliczane w innych ustawach do przedsiębiorców.

W świetle wyżej wymienionego postanowienia Sądu Najwyższego – definicja działalności gospodarczej, zawarta w Ordynacji podatkowej nie ma przymiotu definicji powszechnie obowiązującej. Jest definicją użyteczną tylko na potrzeby wykonywania przepisów Ordynacji. Można zatem powiedzieć, że według Ordynacji podatkowej działalność gospodarcza obejmuje działalność gospodarczą sensu stricto, tj. działalność gospodarczą w powszechnie obowiązującym rozumieniu tego pojęcia, oraz każdą inną działalność, będącą działalnością zarobkową, która jako działalność zarobkowana została w Ordynacji zrównana z działalnością gospodarczą pod względem: zobowiązań podatkowych, informacji podatkowej, postępowania podatkowego, kontroli podatkowej i czynności sprawdzających, jak również z punktu widzenia tajemnicy skarbowej (por. art. 1 Ordynacji).

Lasy Państwowe prowadzą działalność gospodarczą

Biorąc pod uwagę, że:

- 1) działalnością przeważającą w Lasach Państwowych jest trwale zrównoważona gospodarka leśna,
- 2) w rozumieniu Polskiej Klasyfikacji Działalności gospodarka leśna jest działalnością wytwórczą, z którą są związane konkretne wyroby i usługi, ujęte w PKWiU (wskazane w Tab.7), nie wyłączając produktów wyjściowych związanych z realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu,
- 3) wyroby i usługi, o których mowa w ppkt. 2) nie są (ujętych w Polskiej Klasyfikacji Działalności odrębnie) produktami wyjściowymi działalności, charakteryzującymi działalność:
 - a) podmiotów (jednostek instytucjonalnych) należących do sektora rządowego oraz samorządowego w rozumieniu statystyki publicznej, a także
 - b) jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów Ustawy o finansach publicznych nie sani charakteryzującymi działalność jednostek sektora finansów publicznych (o szczegółowo czym dalej),
- 4) wyroby i usługi, o których mowa w ppkt. 2), są wytwarzane przez wszystkie podmioty, prowadzące gospodarkę leśną, w tym przez podmioty prowadzące gospodarkę leśną z wykorzystaniem lasów własności prywatnej,
- 5) w rozporządzeniu Rady Ministrów, regulującym gospodarkę finansową w Państwowym Gospodarstwie Leśnym „Lasy Państwowe”:
 - a) działalność Lasów Państwowych w zakresie gospodarki leśnej została określona wprost jako działalność gospodarcza,

- b) działalność dodatkowa w Lasach Państwowych została na podstawie przepisów ww. rozporządzenia podatkiem dochodowym od osób prawnych, identyfikującym tę działalność jako działalność zarobkową,
- 6) działalność Lasów Państwowych jest prowadzona na własny rachunek na zasadzie samodzielności finansowej, oznaczającej pokrywanie kosztów tej działalności z przychodów własnych LP (co jednoznacznie identyfikuje jej charakter zarobkowy) - więc – uwzględniając scharakteryzowane i zanalizowane powyżej definicje normatywne – należy przyjąć, że praktycznie cała działalność bezpośrednio – wytwórcza w Lasach Państwowych - za wyjątkiem (co oczywiste) działalności rozwojowej w rozumieniu PKD oraz działalności, polegającej na wspomaganiu i wyręczaniu państwa w sferze imperium przez organy i wyodrębnione w LP stanowiska pracy - wyczerpuje wszystkie znamiona działalności gospodarczej (w zatem jest działalnością gospodarczą).

Skomentowania wymaga niewątpliwie kwalifikowanie jako działalności gospodarczej tych z działań Lasów Państwowych, które polegają na wspomaganiu w sferze dominium organów władzy publicznej oraz instytucji publicznych. Otóż co do zasady - za działania, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, Lasom Państwowym, na mocy art. 54 ustawy o lasach, powinno przysługiwać wynagrodzenie z budżetu państwa, jeżeli przedmiotowe wspomaganie dotyczy administracji rządowej. Ponieważ wynagrodzenie to stanowi realizację dotacji celowych, to z istoty dotacji celowych wynika, że środki finansowe z nią związane muszą odpowiadać kosztom, ponoszonym przez Lasy Państwowe na wykonywanie przedmiotowego wspomagania. Abstrahując od tego, że od wielu lat przepis art. 54 ustawy o lasach jest przepisem martwym⁹, to należy podkreślić, że cały szereg działań wspomagających organy i władzy publicznej i instytucji publicznych w ogóle nie wiąże się z wynagrodzeniem pieniężnym, osiąganym przez Lasy Państwowe na mocy przepisów ustawy o lasach. Zgodnie z regulacjami unijnymi – podmioty, będące przedsiębiorcami, mają możliwość ubiegania się bez notyfikacji o pomoc publiczną, wynagradzająca działania publiczne świadczone nieodpłatnie. W praktyce jednak Lasy Państwowe z tej możliwości nie korzystają. Stwierdzenia dwóch zdań poprzedzających upoważniają jednak do stwierdzenia, że do istoty działania Lasów Państwowych wspomagające organy władzy publicznej oraz instytucje publiczne w sferze dominium są działalnością, mającą charakter działalności zarobkowej (czym innym jest atrybut danej działalności jako działalności zarobkowej, a czym innym wykorzystywanie tego atrybutu do faktycznego zarabkowania). Należy zatem dojść do wniosku, że działalność Lasów Państwowych w zakresie wspomagania w sferze dominium organów władzy publicznych i instytucji publicznych jest działalnością gospodarczą, choć w praktyce działalnością gospodarczą zintegrowaną poziomo z działalnością rozwojową.

Należy bowiem zauważyć, że wiele działań, identyfikowanych jako ww. wspomaganie organów władzy publicznej i instytucji publicznych w sferze dominium przynosi korzyść w postaci poprawy funkcjonalności czy wizerunku Lasów Państwowych. Wspomaganiem organów władzy publicznej jest na przykład wykonywanie na koszt nadleśnictwa (bez wynagrodzenia) zabiegów zwalczających nadmierne występowanie organizmów szkodliwych w lasach, nie znajdujących się w zarządzie LP. Pozostaje poza dyskusją, że z wykonania takiego zabiegu Lasy Państwowe uzyskują określoną korzyść, polegającą na utrzymaniu (pozostających

⁹ Należy tu podnieść, że przy realizacji niektórych działań w ramach wspomagania organów i instytucji władzy publicznej występuje możliwość ich finansowania z użyciem środków, związanych z wyodrębnioną częścią funduszu leśnego (chodzi tu o środki na finansowanie działań w lasach, nie znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych); jednak w praktyce w niewielkim zakresie może to być substytut środków z ww. dotacji celowych.

w zarządzie LP) zasobów leśnych Skarbu Państwa w należyłym stanie braku zagrożenia od czynników biotycznych – a to w następstwie eliminacji niebezpieczeństwa „importu” stanu zagrożenia dla trwałości lasu z lasów „niepaństwowych” do lasów Skarbu Państwa.

Działalność Lasów Państwowych w zakresie wspomagania w sferze dominium organów władzy publicznej i instytucji publicznych jako działalność rozwojowa może podlegać szacunkowej wycenie za pomocą następującej formuły:

$$[1] W_{\text{publ.}} = K_{\text{publ.}} - O_{\text{publ.}}, \text{ w której poszczególne symbole oznaczają:}$$

Symbol	Znaczenie symbolu
$W_{\text{publ.}}$	Szacunkowa wartość działalność LP w zakresie wspomagania w sferze dominium organów władzy publicznej i instytucji publicznych będącej działalnością rozwojową
$K_{\text{publ.}}$	Koszty całkowite ponoszone przez Lasy Państwowe w związku ze wspomaganie organów władzy publicznej i instytucji publicznych (łącznie z wydatkami, ponoszonymi z wykorzystaniem środków związanych z funduszem leśnym)
O_{publ}	Odpłatność pieniężna uzyskiwana przez Lasy Państwowe za wspomaganie organów władzy publicznej i instytucji publicznych w sferze dominium

W praktyce nie cała oczywiście działalność w zakresie wspomagania przez LP organów władzy publicznej oraz instytucji publicznych stanowi zintegrowaną poziomo działalność gospodarczą oraz działalność rozwojową. Dlatego rzeczywista wartość omawianej działalności rozwojowej (W_{publ}^1) jest dana następującym wzorem:

$$[2] W_{\text{publ}}^1 = W_{\text{publ.}} - \dot{S}_{\text{publ}}$$

(gdzie $\dot{S}_{\text{publ}}$ oznacza wartość świadczenia publicznego ponoszonego bez odpłatności przez Lasy Państwowe w związku ze wspomaganie w sferze dominium organów władzy publicznej oraz instytucji publicznych).

W kontekście działalności gospodarczej, prowadzonej przez Lasy Państwowe, skomentowania wymaga również realizowanie pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej. Otóż realizowanie pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej, prowadzonej przez Lasy Państwowe, polega na wykonywaniu działań, skutkujących ww. produktami wyjściowymi działalności, za które Lasy Państwowe nie mogą co do zasady (z zastrzeżeniem wyjątków omówionych poniżej) otrzymywać wynagrodzenia. Nie oznacza to jednak, że brak odpłatności pieniężnej za realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu jest zjawiskiem uniwersalnym (że odpłatność pieniężna za realizację pozaprodukcyjnych nie wchodzi w grę z samej istoty tych działań). Realizowania pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej jest warunkiem „dopuszczającym” możliwość prowadzenia gospodarki leśnej w pozostałym zakresie (realizowanie pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej jest warunkiem uznania tej gospodarki na gospodarkę trwale zrównoważoną). Jednakże podmioty prowadzące gospodarkę leśną z wykorzystaniem innych lasów aniżeli lasy państwowe, mogą w świetle prawa domagać się wynagrodzenia za efekty tych działań, i to wynagrodzenia na zasadach rynkowych. W tym kontekście realizowanie pozaprodukcyjnych funkcji lasu należy uznać za przejaw działalności gospodarczej, w ramach której gospodarstwa leśne wspomagają w istocie organy władzy publicznej oraz instytucje publiczne. Okoliczność, iż Lasy Państwowe za efekty tych działań nie uzyskują (nie mogą co do zasady, z zastrzeżeniem przywołanych poniżej sytuacji) uzyskiwać wynagrodzenia, oznacza, że dla tego podmiotu realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu oznacza ponoszenie ciężarów publicznych, z którymi w świetle Konstytucji RP każdy podmiot prawny powinien się liczyć (z zachowaniem jednak zasady sprawiedliwości oraz wynikającej z niej zasady równości).

3. Działalność Lasów Państwowych w świetle ustawy o lasach oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe

Uwagi wstępne

Prowadzenie przez Lasy Państwowe działalności oznacza realizowanie przez ten podmiot gospodarki narodowej ciągu zadań, które, jako sprawy lub pozycje planu finansowo – gospodarczego Lasów Państwowych oraz planów finansowo – gospodarczych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, powinny podlegać indywidualnemu oznaczeniu – m.in. pod względem:

- 1) nazwy własnej,
- 2) produktu (półproduktu, części składowej produktu),
- 3) daty rozpoczęcia i czasu wykonania,
- 4) jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, komórek organizacyjnych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, a w razie potrzeby stanowisk pracy realizujących dane zadanie, a także pod względem
- 5) źródeł finansowania,
- 6) czasochłonności, nakładów, w tym kosztów, oraz ewentualnych korzyści, w tym przychodów, związanych z realizacją tych zadań.

Prowadzenie przez podmioty gospodarki narodowej działalności powinno skutkować produktami wyjściowymi tejże działalności, zaś wytwarzanie oraz podaż tych produktów (w zaspokajaniu zapotrzebowania społeczno – gospodarczego na te produkty), powinno prowadzić do wypełniania przez dany podmiot „przydzielonej” (przypisanej) mu misji, tj. do osiągnięcia przez dany podmiot – wyznaczonych mu z mocy prawa - celów generalnych.

Wypełnianie przez dany podmiot przypisanej mu misji następuje poprzez prowadzenie uprawnionej, w tym obowiązkowej, działalności wytwórczej.

Truizmem jest stwierdzenie, że każdy podmiot gospodarki narodowej włada danym majątkiem, aby, korzystając z określonych podmiotowych praw majątkowych, związanych z tym majątkiem, oraz z uprawnień niemajątkowych (w tym, związanych ze zdolnością do czynności prawnych oraz innych czynności konwencjonalnych), a także korzystając ze wszelkich innych potrzebnych dóbr prawnych, wykonywać władanie tymi zasobami (wykonywać władanie tym majątkiem oraz prawami majątkowymi oraz innymi dobrami prawnymi) , tj. wykorzystywać dany majątek oraz prawa majątkowe (wraz z innymi – należącymi do tego podmiotu - dobrami prawnymi, do prowadzenia działalności.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 w powiązaniu z art. 32 ustawy o lasach mienie Skarbu Państwa, znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych jest wykorzystywane do:

- 1) prowadzeniu gospodarki leśnej,
- 2) prowadzeniu ewidencji oraz ustalaniu wartości majątku Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych,
- 3) prowadzenia działalności, wymagającej gospodarowania gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną.

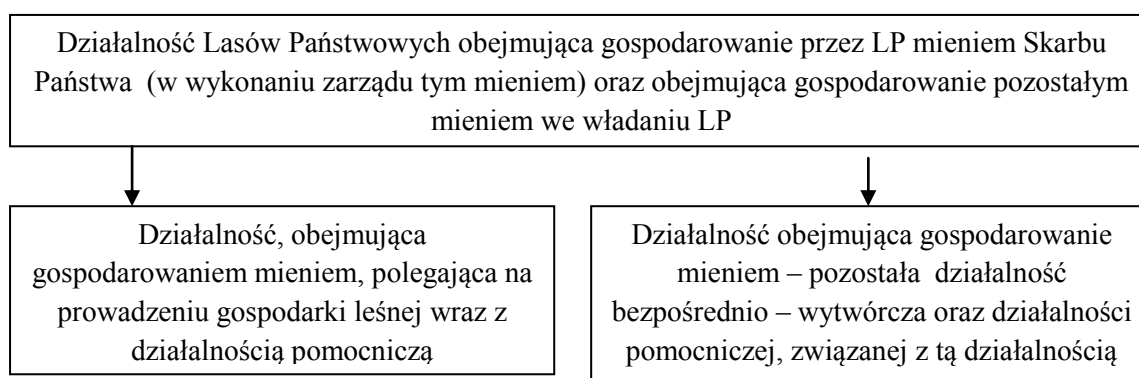
Gospodarowanie gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami ma bardzo rozległy obszar znaczeniowy. Mówiąc wprost – prowadzenie wszelkiej działalności

(bezpośrednio – wytwórczej czy pomocniczej na rzecz bezpośrednio – wytwórczej) wymaga gospodarowania nieruchomościami oraz ruchomościami.

Jako to wykazano w dotychczasowej treści niniejszego opracowania – we władaniu Lasów Państwowych nie znajduje się wyłącznie mienie należące do Skarbu Państwa, lecz również mienie należące do Lasów Państwowych (stanowiące własność Lasów Państwowych).

W aspekcie gospodarowania mieniem jako zjawiska nierozłącznie związanego z prowadzeniem działalności wytwórczej przez podmioty gospodarki narodowej – należy przyjąć następujący generalny schemat uprawnionej działalności prowadzonej w Lasach Państwowych (Ryc. 6).

Ryc. 6. Generalny schemat uprawnionej działalności prowadzonej w Lasach Państwowych



Przy dalszym identyfikowaniu uprawnionego obszaru działalności bezpośrednio – wytwórczej Lasów Państwowych niezbędne jest przyjęcie, że ramy klasyfikacyjne tejże działalności zostały wykreowane przez prawodawcę nie w ustawie o lasach, lecz w rozporządzeniu Rady Ministrów regulującym prowadzenie gospodarki finansowej w Lasach Państwowych (i to z pominięciem działalności bezpośrednio – wytwórczej o charakterze rozwojowym).

I tak :

- 1) w § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia finansowego jest mowa o działalności prowadzonej w Lasach Państwowych w ramach sprawowanego zarządu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o lasach¹⁰,
- 2) zgodnie z § 4 ust. 1 pkt. 1 – 3 ww. rozporządzenia **w Lasach Państwowych** – w ramach sprawowanego zarządu - jest prowadzona:
 - a) działalność administracyjna w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych i nadleśnictwach,
 - b) gospodarcza, w zakresie gospodarki leśnej w nadleśnictwach, w tym:
 - a) podstawowa,
 - oraz
 - b) uboczna
 - c) dodatkowa – produkcyjna i usługowa na rzecz gospodarki leśnej, opodatkowana podatkiem dochodowym od osób prawnych, jeżeli wydatki związane z wytwarzaniem produktów lub świadczeniem usług w ramach tej działalności nie są wyższe od ich zakupu poza Lasami Państwowymi,

¹⁰ w dacie przyjęcia przez Radę Ministrów rozporządzenia finansowego - art. 4 ust. 2 ustawy o lasach miał brzmienie obecnego art. 4 ust. 3 tejże ustawy („W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość”)

- 3) zgodnie z § 4 ust. 2 w. w. rozporządzenia wynika, że zakłady Lasów Państwowych prowadzą:
 - a) działalność niezbędną do realizacji zadań Lasów Państwowych w zakresie gospodarki leśnej
lub
 - b) działalność poza gospodarką leśną.

Dylematy prawne związane działalnością dodatkową oraz rozwojową w Lasach Państwowych

Skoro prawodawca działalność zakładów niezbędną do realizacji zadań Lasów Państwowych w zakresie gospodarki leśnej przeciwstawił działalności zakładów poza gospodarką leśną, to nie może ulegać wątpliwości, że działalność zakładów niezbędna do realizacji zadań Lasów Państwowych w zakresie gospodarki leśnej jest działalnością, która nie jest prowadzona poza gospodarką leśną. Skoro działalność ta nie jest prowadzona poza gospodarką leśną, to jest to działalność prowadzona w ramach gospodarki leśnej.

Zakłady Lasów Państwowych stanowią część składową Lasów Państwowych. Skoro w Lasach Państwowych jest prowadzona (1) działalność administracyjna (działalność prowadzona w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych i nadleśnictwach), (2) gospodarcza – w zakresie gospodarki leśnej (działalność prowadzona w nadleśnictwach), (3) dodatkowa – produkcyjna i usługowa na rzecz gospodarki leśnej (bez identyfikacji jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych) - więc działalność zakładów musi mieścić się w ramach działalności, wskazanych z pkt. (1), (2) i (3) (skoro zakłady Lasów Państwowych stanowią część składową Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, to jest oczywiste, że nie mogą one prowadzić działalności, która nie jest prowadzona w Lasach Państwowych).

Zakłady Lasów Państwowych nie mogą prowadzić działalności bezpośrednio-wytwórczej, zwanej działalnością administracyjną (ta działalność została bowiem przypisana do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz do nadleśnictw). Zakłady nie mogą prowadzić działalności bezpośrednio – wytwórczej w zakresie gospodarki leśnej (ta działalność została bowiem przypisana do nadleśnictw). Zakłady mogą zatem prowadzić działalność dodatkową – produkcyjną i usługową na rzecz gospodarki leśnej, wykonywaną (1) w ramach gospodarki leśnej oraz (2) poza gospodarką leśną. **Mogą też prowadzić działalność rozwojową (o czym dalej).**

Z mocy rozporządzenia finansowego - działalność dodatkowa jest objęta podatkiem dochodowym od osób prawnych, a ponadto „przychody z działalności ubocznej i dodatkowej nie powinny być niższe niż koszty poniesione na ich prowadzenie”. Powołane przepisy nie są jednoznaczne. W szczególności nie pozwalają na jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy prawodawcy chodziło o to, aby:

- 1) wyżej wymieniona nadwyżka przychodów nad kosztami występowała w skali Lasów Państwowych, czy też „na poziomie” poszczególnych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych,
- 2) nadwyżka przychodów nad kosztami odnosiła się do działalności dodatkowej i ubocznej – przy traktowaniu tych działalności łącznie czy też na zasadach podejścia odrębnego, w tym na zasadach analitycznego wyodrębniania działalności

bezpośrednio – wytwórczej (dodatkowej i ubocznej) zgodnie z procedurą wyodrębniania działalności bezpośrednio – wytwórczej, zawartą w PKD.

Do czasu autentycznej wykładni rozporządzenia finansowego – przy identyfikowaniu danej działalności jako działalności dodatkowej uprawnione wydaje się honorowanie utartej w Lasach Państwowych od ponad dwudziestu lat praktyki, zgodnie z którą wymóg nadwyżki przychodów nad kosztami powinien być spełniony „na poziomie” poszczególnych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, zaś w ramach każdej z tych jednostek – w odniesieniu do analitycznie wyodrębnianych działalności dodatkowych oraz ubocznych (do działalności wyodrębnianej klasyfikacyjnie na zasadach, zawartych w PKD). **Jest przy tym oczywiste, że przy takim podejściu –nadwyżkowość finansowa powinna charakteryzować całokształt działalności ubocznej i dodatkowej, prowadzonej w danej jednostce organizacyjnej Lasów Państwowych**

Jak to będzie dalej rozwinięte, za działalność dodatkową **należy m.in. uznawać niektóre działania usługowe oraz produkcyjne jednych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych na rzecz innych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych** (w niniejszym opracowaniu dla takich działań usługowych i produkcyjnych w ogóle, w tym wyczerpujących znamiona działalności dodatkowej, zarezerwowano termin „usługi wewnątrzinstytucjonalne”).

Z przepisów rozporządzenia finansowego wynika, że sprzedaż wyrobów i usług zakładów na rzecz innych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych nie może odbywać się po kosztach ich wytworzenia (usługi wewnątrzinstytucjonalne zakładów Lasów Państwowych powinny być działalnością dochodowa z punktu widzenia zakładu prowadzącego tę działalność).

Z ww. rozporządzenia wynika ponadto, że sprzedaż wyrobów i usług w grupie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, obejmującej Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych i nadleśnictwa, **powinna odbywać się po kosztach wytworzenia**. W świetle zatem przywołanego powyżej kryterium dochodowości - usługi wewnątrzinstytucjonalne w ww. grupie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych (w grupie, obejmującej Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, regionalnej dyrekcje Lasów Państwowych oraz nadleśnictwa) **co do zasady** nie mogą być identyfikowane jako działalność dodatkowa w rozumieniu rozporządzenia finansowego (jako działalność dodatkowa, prowadzona w formie świadczeń wewnątrzinstytucjonalnych, **cechująca się nadwyżkowością**) – skoro z punktu widzenia świadczeniodawcy (Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśnictw) nie może to być działalność dochodowa (nadwyżkowa). Jak to poniżej rozwinięto – twierdzenie zdania poprzedzającego nie „do końca” jest twierdzeniem prawdziwym.

Ponadto nie sposób nie zauważyć, że zasadniczo działalność „usługowa” , świadczona przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych na rzecz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (także na rzecz nadleśnictw oraz zakładów Lasów Państwowych) nie jest działalnością polegającą stricte na sprzedaży produktów i usług . Jest to działalność finansowana głównie ze środków, będących wpłatami nadleśnictw, dokonywanymi celem finansowania działalności Dyрекcji Generalnej Lasów Państwowych oraz działalności regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych .

Podobnie rzecz się ma z działalnością „usługową”, świadczoną przez regionalne dyrekcje Lasów Państwowych na rzecz: (1) Dyрекcji Generalnej Lasów Państwowych, (2) innych

regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, (3) nadleśnictw oraz (4) zakładów, w tym zakładów o zasięgu regionalnym.

Zbywaniu zatem (po kosztach wytworzenia) na zasadach sprzedaży usług wewnątrzinstytucjonalnych **podlegają** wyroby i usługi **nadleśnictw** na rzecz:

- 1) Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych,
- 2) regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz
- 3) innych nadleśnictw.

Ponadto w ramach usług wewnątrzinstytucjonalnych zbywaniu (po kosztach wytworzenia) **podlegają** wyroby i usługi:

- 1) regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych na rzecz:
 - a) Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych,
 - b) innych regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz
 - c) nadleśnictw,
- 2) Dyrekcji Generalnej Lasów nadleśnictw na rzecz:
 - a) regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych,
 - b) nadleśnictw

- o ile nie zostały ujęte w planie działań, przewidzianych do finansowania z ww. wpłat nadleśnictw.

Wbrew ogólnej zasadzie – niektóre usługi wewnątrzinstytucjonalne, świadczone w ramach grupy jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, obejmującej Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych oraz nadleśnictwa (choć powinny być zbywane i są zbywane po kosztach wytworzenia) w określonych stanach prawnych i faktycznych **nie stanowią działalności pomocniczej w rozumieniu PKD, wyczerpując w rozumieniu rozporządzenia finansowego znamiona działalności dodatkowej, rozwojowej lub administracyjnej.**

W tym miejscu dla przykładu można przywołać działalność rolniczą (produkcja paszy) prowadzoną przez nadleśnictwo X na potrzeby gospodarki łowieckiej uprawianej przez nadleśnictwo Y. Prowadzenie działalności rolniczej nie stanowi bez wątpienia działalności w zakresie gospodarki leśnej, nie jest też działalnością administracyjną **ani rozwojową**. **Co do zasady** - uznaniu tej działalności za działalność dodatkową poza gospodarką leśną sprzeciwia się niewątpliwie okoliczność, że produkty działalności rolniczej, prowadzonej przez przykładowe nadleśnictwo X, powinny być przez nie - w wykonaniu rozporządzenia finansowego - zbywane do nadleśnictwa Y po kosztach wytworzenia (a więc bez spełnienia warunku nadwyżki przychodów nad kosztami w nadleśnictwie, prowadzącym działalność rolniczą).

Należy jednak zauważyć, że zamiar prowadzenia działalności rolniczej oraz gospodarki łowieckiej z wykorzystaniem produktów tejże działalności rolniczej można (a nawet należy) w omawianym przykładzie traktować jako wspólne przedsięwzięcie dwóch nadleśnictw, cechujące się tym, że w urzeczywistnieniu tego przedsięwzięcia działalność rolnicza wymaga pozostawania w zintegrowaniu pionowym z gospodarką łowiecką. Oznacza to, że wprowadzie w wykonaniu rozporządzenia finansowego zbywanie produktów działalności rolniczej przez nadleśnictwo X do nadleśnictwa Y powinno następować po kosztach wytwarzania – jednak przy rozpatrywaniu ww. działalności rolniczej bez kontekstu jej pionowego zintegrowania z gospodarką łowiecką oraz bez kontekstu ww. wspólnego przedsięwzięcia należałoby ją bez wątpienia traktować jako „zewnętrzną” działalność dodatkową poza gospodarką leśną (tj. jako

działalność potencjalnie nadwyżkową przy zakładanej sprzedaży produktów działalności rolniczej podmiotom zewnętrznym). Innymi słowy działalność rolnicza prowadzona przez nadleśnictwo X jest działalnością nadwyżkową (potencjalnie nadwyżkową) – „tyle że” nadwyżka z tej działalności jest „przechwytywana” przez gospodarkę łowiecką prowadzoną przez nadleśnictwo Y. **Jest to zatem działalność dodatkowa poza gospodarką leśną zintegrowana pionowo z gospodarką łowiecką.**

Zresztą jest to zjawisko charakteryzujące wszelką działalność wytwórczą, pozostającą w zintegrowaniu pionowym z inną działalnością wytwórczą, której produkty wyjściowe podlegają sprzedaży „zewnętrznej” (dochodowość tej działalności zintegrowanej można ustalać jedynie statystycznie jako część dochodowości działalności wytwórczej, której produkty wyjściowe podlegają sprzedaży „zewnętrznej”)/

W charakterze innego przykładu, ilustrującego tezę, że nie wszystkie usługi wewnątrzinstytucjonalne w grupie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, obejmującej Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych oraz nadleśnictwa, są przejawem działalności pomocniczej, można przytoczyć świadczenie nadleśnictwa Z na rzecz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych przy projektowaniu rozwiązań systemowych (na przykład przy projektowaniu systemu sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe).

W wykonaniu rozporządzenia finansowego taka usługa wewnątrzinstytucjonalna powinna być zbywana przez nadleśnictwo Z po kosztach wytworzenia. Nie jest to jednak działalność pomocnicza nadleśnictwa Z na rzecz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, a tym bardziej nie jest to działalność dodatkowa poza gospodarką leśną, prowadzona jako usługa wewnątrzinstytucjonalna. Jest to działalność rozwojowa, prowadzona przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych wspólnie z nadleśnictwem Z (w urzeczywistnieniu wspólnego przedsięwzięcia Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz nadleśnictwa Z).

W tym przypadku Dyрекcja Generalna Lasów Państwowych powinna wynagradzać nadleśnictwo Z (do wysokości kosztów poniesionych przez nadleśnictwo Z), wykorzystując do tego środki pieniężne, stanowiące wpłaty nadleśnictw, dokonywane w celu sfinansowania działalności Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.

Należy jednak zauważyć, że część usług wewnątrzinstytucjonalnych, będących odpowiednio działalnością pomocniczą, działalnością dodatkową, działalnością administracyjną czy też działalnością rozwojową, powinna być finansowana środkami, związanymi z funduszem leśnym, w tym środkami zewnętrznymi, które zgodnie z ustawą o lasach powinny skutkować zwiększeniem stanu funduszu leśnego (choć niestety wbrew ustawie o lasach pozyskanie takich środków na ogół skutkuje ewidencją odmienną, nie powodującą zwiększenia stanu funduszu leśnego)

Wynagradzanie usług wewnątrzinstytucjonalnych z wykorzystaniem środków, związanych z funduszem leśnym, powinno mieć miejsca w tych przypadkach, w których dana usługa wewnątrzinstytucjonalna:

- 1) jest związana ze wspólnym przedsięwzięciem jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, którego urzeczywistnienie kwalifikuje się do sfinansowania właśnie w ciężar funduszu leśnego, albo

- 2) jest związana z tworzeniem infrastruktury, niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej.

Wyprzedzając rozwinięcie tematu w innych częściach niniejszego opracowania - należy dojść do wniosku, że usługi wewnątrzinstytucjonalne mogą mieć w Lasach Państwowych trzy pierwotne źródła finansowania. Mogą to być:

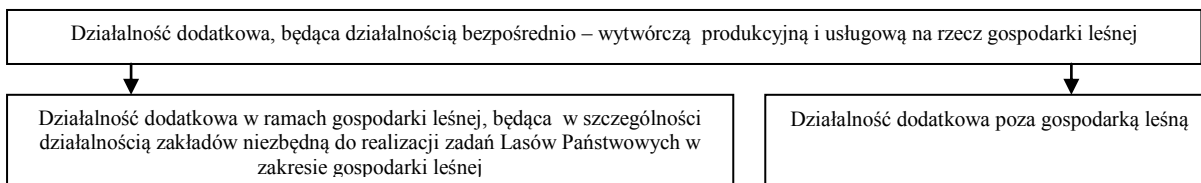
- 1) środki, związane z przychodami, własnymi świadczeniobiorcy (zaliczając do nich dotacje podmiotowe i przedmiotowe, dokonywane w ciężar funduszu leśnego do nadleśnictw),
- 2) środki, związane z wpłatami nadleśnictw, służące finansowaniu działalności Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych,
- 3) środki, związane z funduszem leśnym, jeżeli usługa wewnątrzinstytucjonalna jest środkiem realizacji wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych lub służy tworzeniu infrastruktury, niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej.

Działalność dodatkowa prowadzona w Lasach Państwowych przez poszczególne rodzaje jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych (zakłady Lasów Państwowych, nadleśnictwa regionalne dyrekcje Lasów Państwowych oraz Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych) wymaga niewątpliwie dalszej analizy identyfikacyjnej.

Powyżej wywiedziono, że przepis, odnoszący się do działalności, prowadzonej przez zakłady Lasów Państwowych, uprawnia do twierdzenia, że działalność dodatkowa jako działalność produkcyjna i usługowa może być działalnością prowadzoną na rzecz gospodarki leśnej w ramach gospodarki leśnej (jest to działalność zakładów prowadzona jako działalność usługowa związana z leśnictwem /wg PKD/ prowadzona - w rozumieniu rozporządzenia finansowego - w ramach gospodarki leśnej) lub pośrednio na rzecz gospodarki leśnej (działalność zakładów prowadzona poza gospodarką leśną, będąca jednak działalnością dodatkową).

Biorąc to pod uwagę, jak również uwzględniając: definicję działalności dodatkowej, zawartą w rozporządzeniu finansowym, **oraz** dotychczasowe dywagacje na temat tej działalności – uprawniony jest niewątpliwie następujący schemat klasyfikacyjny (Ryc. 7):

Ryc. 7 Generalna klasyfikacja działalności dodatkowej prowadzonej w Lasach Państwowych



Redakcja definicji działalności dodatkowej, zawarta w rozporządzeniu finansowym, pozwala na następujące jej rozumienie interpretacyjne:

- 1) rozumienie pierwsze: działalnością dodatkową jest działalność, którą obejmuje się podatkiem dochodowym od osób prawnych **tylko wówczas**, jeżeli wydatki związane z wytworzeniem produktów lub świadczeniem usług w ramach tej działalności nie są wyższe od ich zakupu poza Lasami Państwowymi,
- 2) rozumienie drugie: działalność dodatkowa jest to działalność, ukierunkowana na zysk (na dochód, także z punktu widzenia danej jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych), a w

związku z tym jest to działalność, objęta podatkiem dochodowym od osób prawnych, przy czym:

- a) nabywcami produktów i usług wytwarzanych w ramach tej działalności mogą być **wyłącznie** inne jednostki organizacyjne Lasów Państwowych,
 - b) inne jednostki organizacyjne Lasów Państwowych mogą nabywać produkty i usługi, wytwarzane w ramach działalności dodatkowej, jeżeli ich nabycie od podmiotów spoza Lasów Państwowych nie jest „tańsze”,
- 3) **rozumienie trzecie**: działalność dodatkowa jest to działalność, ukierunkowana na zysk (także z punktu widzenia danej jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych), a w związku z tym jest to działalność, objęta podatkiem dochodowym od osób prawnych, przy czym:
- a) nabywcami produktów i usług wytwarzanych w ramach tej działalności mogą być **także** (nie wyłącznie) inne jednostki organizacyjne Lasów Państwowych,
 - b) inne jednostki organizacyjne Lasów Państwowych mogą nabywać produkty i usługi, wytwarzane w ramach działalności dodatkowej, jeżeli ich nabycie od podmiotów spoza Lasów Państwowych nie jest „tańsze”.

Rozumienie pierwsze definicji działalności dodatkowej, zawartej w rozporządzeniu finansowym, zasługuje oczywiście na odrzucenie jako niezgodne z zasadą racjonalnego prawodawcy.

Przyjęcie natomiast, że poprawne jest rozumienie drugie ww. definicji, musiałoby skutkować „przyjęciem do wiadomości” że nałożenie na Lasy Państwowe obowiązku odprowadzania podatku dochodowego od działalności dodatkowej jest rozstrzygnięciem legislacyjnym wykreowanym **praktycznie** dla „pozoru”. W dacie nowelizowania rozporządzenia finansowego, prawodawca miał bowiem wiedzę, że Lasy Państwowe prowadzą rozliczenia z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych jak jeden podmiot prawny. Jeżeli nabywcami produktów i usług działalności dodatkowej miałyby być wyłącznie jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, to jest oczywiste, iż w skali Lasów Państwowych działalność dodatkowa nie mogłaby **praktycznie** być działalnością dochodową (przychody uzyskiwane przez świadczeniodawcę, tj. przez określone jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, byłyby w całości wydatkami, ponoszonymi na prowadzenia działalności przez świadczeniobiorców, tj. przez inne jednostki organizacyjne Lasów Państwowych).

Tak więc do czasu autentycznej wykładni prawa leśnego – należy przyjmować, że uprawnione jest trzecie, z wyżej przytoczonych, rozumienie działalności dodatkowej, prowadzonej w Lasach Państwowych.

Jeżeli usługi wewnętrzne i wewnątrzinstytucjonalne zasługują na traktowanie jako działalność pomocnicza, to jest to działalność, służąca **działalności bezpośrednio – wytwórczej w Lasach Państwowych wynikowo**. W zdaniu poprzedzającym zastrzeżenie co do **wynikowego** charakteru omawianej działalności (działalność **wynikowo** wyczerpująca znamiona działalności pomocniczej) zostało dokonane z rozmysłem – albowiem w szczególności możemy mieć do czynienia z działalnością pomocniczą na rzecz innej działalności pomocniczej, co oznacza, że możemy mieć do czynienia ze zbywaniem wyrobów i usług na rzecz działalności pomocniczej, prowadzonej w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych czy nadleśnictwach (a nie wprost na rzecz działalności bezpośrednio – wytwórczej w Lasach Państwowych).

Rozważania na temat działalności dodatkowej nie byłyby pełne, gdyby pominąć jeszcze jeden aspekt działalności zakładów Lasów Państwowych. Chodzi mianowicie o działalność usługową i produkcyjną zakładów w ramach lub na rzecz działalności pomocniczej,

prowadzonej przez różne jednostki organizacyjne Lasów Państwowych. Na przykład Zakład Informatyki Lasów Państwowych prowadzi działalność w zakresie utrzymania oraz bieżącej konserwacji sprzętu komputerowego oraz oprogramowania jako części składowej zintegrowanego systemu informatycznego Lasów Państwowych (ZSILP).

W PKD można oczywiście bez trudu przypisać do tej działalności określony symbol podklasy. Rzecz jednak w tym, że prowadzenie tej działalności nie jest działalnością wytwórczą. Nie jest to w szczególności działalność rozwojowa. Jest to działalność w ramach lub na rzecz działalności pomocniczej, służącej różnej działalności wytwórczej. Jest to bowiem działalność w zakresie zarządzania informacjami. Zarządzanie zaś informacjami w danym podmiocie prawnym ze swej istoty jest działalnością pomocniczą na rzecz różnych działalności bezpośrednio – wytwórczych.

Jak to już podniesiono, rozporządzenie finansowe wymaga, aby sprzedaż usług wewnątrzinstytucjonalnych przez zakłady Lasów Państwowych na rzecz innych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych następowała z zyskiem (nie po koszcie wytworzenia). W przepisach prawa brak jest jednak regulacji, które nie pozwalałyby na zaliczanie działalności zakładów do działalności pomocniczej na rzecz różnych jednostek organizacyjnych – z tego tylko względu, że działalność ta w obrębie Lasów Państwowych powinna być zbywana z nadwyżką

Uprawnione jest zatem stwierdzeniem, że przywołana powyżej działalność usługowa Zakładu Informatyki Lasów Państwowych (choć powinna być ona zbywana z nadwyżką) **nie jest z punktu widzenia Lasów Państwowych działalnością dodatkową bezpośrednio – wytwórczą, lecz działalnością pomocniczą w ramach lub na rzecz działalności pomocniczej, polegającej w różnych jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych na wytwarzaniu, przetwarzaniu oraz korzystaniu z informacji na potrzeby różnych działalności bezpośrednio – wytwórczych, prowadzonych przez tej jednostki.**

Przy okazji nie sposób nie napomknąć, że efekty działalności Zakładu Informatyki Lasów Państwowych w zakresie zarządzania informacjami na potrzeby różnych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych nie powinny być finansowane w ciężar funduszu leśnego (jak ma to **do pewnego czasu miało miejsce**), albowiem do tego celu powinny być używane środki, związane z przychodami własnymi zakładów i nadleśnictw, korzystających z usług ZILP, albo środki, związane z wpłatami nadleśnictw (w odniesieniu do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz do regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych – jako beneficjentów ww. usług ZILP).

Reasumując - usługi wewnątrzinstytucjonalne, świadczone przez zakłady Lasów Państwowych na potrzeby innych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych mogą być uznawane za działalność pomocniczą na rzecz tych jednostek (pomimo ich zbywania z nadwyżką), jeżeli uzasadnia to zakres rzeczowy oraz charakter tych usług. Usługi te mogą być w szczególności działaniami pomocniczymi na rzecz działalności pomocniczej, prowadzonej przez ww. jednostki organizacyjne Lasów Państwowych¹¹.

Stwierdzenia, zawarte w dwóch zdaniach poprzedzających, odnoszą się odpowiednio do usług wewnątrzinstytucjonalnych, świadczonych przez nadleśnictwa, regionalne dyrekcje

¹¹ Zgodnie z utartą od ponad dwudziestu lat praktyką, wynikającą z zasady ostrożności, działalność pomocnicza zakładów Lasów Państwowych, jako działalność z mocy prawa nadwyżkowa (zarobkowa) - z punktu widzenia skutków podatkowych jest traktowana na równi z działalnością bezpośrednio – wytwórczą dodatkową.

Lasów Państwowych oraz przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych na rzecz zakładów Lasów Państwowych.

W przyszłym porządkowaniu systemu finansowego Lasów Państwowych należałoby niewątpliwie dążyć do tego, aby prowadzenie działalności pomocniczej przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych oraz przez regionalne dyrekcje Lasów Państwowych na rzecz innych jednostek organizacyjnych nie odbywało się w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych (docelowo taka działalność w całości powinna być wykonywana w ciężar wpłat nadleśnictw).

Działalność bezpośrednio - wytwórcza, prowadzona przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych na rzecz podmiotów zewnętrznych na ogół nie nastręcza trudności przy jej identyfikowaniu na gruncie przepisów dotyczących Polskiej Klasyfikacji Działalności. Jeżeli jakiś zakład Lasów Państwowych zajmuje się na przykład budowaniem budynków mieszkalnych i niemieskalnych na potrzeby gospodarstw domowych oraz podmiotów gospodarki narodowej, zewnętrznych w stosunku do LP - to z punktu widzenia Polskiej Klasyfikacji Działalności oznacza to prowadzenie przez Lasy Państwowe działalności, mieszczącej się w podklasie: „41.20.Z – Realizacja budowli, związanych ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieskalnych”. Z punktu widzenia klasyfikacji działalności, utrwalonej w rozporządzeniu finansowym, należy przyjmować, że dany zakład prowadzi - **poza gospodarką leśną - działalność, będącą działalnością dodatkową w Lasach Państwowych pośrednio na rzecz gospodarki leśnej.**

Oczywiście w przypadku traktowania danej działalności jako działalności dodatkowej pośrednio na rzecz gospodarki leśnej – każdorazowo należy mieć możliwość wykazania, że istotnie pośrednio służy ona gospodarce leśnej. W powyższym przykładzie można przyjąć, że jest to działalność służąca pośrednio gospodarce leśnej dlatego, że przede wszystkim pozwala na utrzymanie przez dany zakład płynności finansowej, a ponadto: (1) skutkuje zdobywaniem doświadczeń w zakresie budowy obiektów infrastruktury administracyjno- leśnej (budowa obiektów infrastruktury leśnej jako działalność pośrednio na rzecz gospodarki leśnej warunkowana utrzymywaniem przez dany zakład płynności finansowej), (2) jako zakładowi mającemu płynność finansową umożliwia prowadzenia działalności gospodarczej, a w jej ramach świadczenie usług bezpośrednio na rzecz gospodarki leśnej.

Jeżeli przyjąć, że dany (wyżej przywołany przykładowo) zakład Lasów Państwowych prowadzi również działalność w zakresie wznoszenia budynków, mających być leśniczówkami, nadleśniczówkami czy siedzibami nadleśnictw, to z punktu widzenia Lasów Państwowych¹² jest to działalność rozwojowa w zakresie wytwarzania dóbr trwałych Skarbu Państwa w bezpośredni zarząd określonego nadleśnictwa – prowadzona wspólnie przez nadleśnictwo oraz przez dany zakład Lasów Państwowych, przy czym rola nadleśnictwa polega przede wszystkim na prowadzeniu we własnym zakresie działalności pomocniczej na rzecz tejże działalności rozwojowej, a wynikowo na nabyciu w swój zarząd efektu działalności budowlanej, zrealizowanej przez dany zakład LP (Tab.10)

¹² Zgodnie z utrwaloną od przeszło dwudziestu lat praktyką działalność rozwojowa prowadzona przez zakłady LP w ramach wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP jest z punktu widzenia skutków podatkowych traktowana z ostrożności traktowana na równi z działalnością bezpośrednio – wytwórczą dodatkową

Tab. 10 Przykład identyfikowania działalności rozwojowej Lasów Państwowych na „gruncie” Polskiej Klasyfikacji Działalności

Nazwa działalności prowadzonej przez Lasy Państwowej	Jednostki uczestniczące	Identyfikacja działalności na gruncie PKD	Produkt działalności
Działalność rozwojowa w zakresie tworzenia infrastruktury leśnej	Zakład Lasów Państwowych prowadzący działalność w zakresie budowy obiektów infrastruktury leśnej	41.20.Z – Realizacja budowli, związanych ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych	Obiekty infrastruktury administracyjno + leśnej w postaci leśniczówek, nadleśniczówek oraz siedzib nadleśnictw
	Nadleśnictwo prowadzące we własnym zakresie działalność pomocniczą na rzecz budowy obiektów infrastruktury leśnej	41.20.Z – Realizacja budowli, związanych ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych (nadleśnictwo wykazuje taką działalność po nabyciu efektu działalności zakładu i poniesieniu nakładów na działalność pomocniczą)	

Jak to podniesiono powyżej – zakłady Lasów Państwowych prowadzą m.in. działalność dodatkową niezbędną do realizacji zadań Lasów Państwowych w zakresie gospodarki leśnej. W rozumieniu rozporządzenia finansowego jest to działalność w ramach gospodarki leśnej. W rozumieniu zaś Polskiej Klasyfikacji Działalności jest to co do zasady inna działalność usługowa, związana z leśnictwem, mieszcząca się w podklasie „02.40.Z – Działalność usługowa związana z leśnictwem”(wyjątkowo omawiana działalność usługowa może mieścić się w podklasie 01.70.Z – Łowiectwo i pozyskiwanie zwierząt łownych, **włączając działalność usługową**) .

Cechą charakterystyczną innej działalności usługowej, związanej z leśnictwem (to jest działalności, mieszczącej się w podklasie 02.40.Z) jest to, że ze swej istoty musi ona pozostawać w integracji pionowej choćby z jedną z działalności, mieszczącej się w następujących podklasach PKD:

- 1) 02.10.Z – Gospodarka leśna i pozostała działalność leśna, z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych,
- 2) 02.20.Z – Pozyskiwania surowca drzewnego,
- 3) 02.30.Z - Pozyskiwanie dziko rosnących produktów leśnych, z wyłączeniem drewna.

Problematyka powiązań działalności bezpośrednio – wytwórczej, określonej w rozporządzeniu finansowym, w tym działalności dodatkowej, z działalnością sklasyfikowaną w ramach PKD, okazuje się niekiedy bardzo skomplikowana. Problematyce tej poświęcono odrębne opracowanie.

W świetle Polskiej Klasyfikacji Działalności, a także przepisów unijnych dotyczących „obserwacji” procesu produkcyjnego przez podmioty prowadzące, działalnością bezpośrednio – wytwórczą jest w szczególności działalność rozwojowa, choćby efekty tej działalności służyły wyłącznie jednostce organizacyjnej prowadzącej daną działalność rozwojową. W tym samym świetle działalność rozwojowa prowadzona przez dany podmiot prowadzący działalność wytwórczą ma bardzo szeroki zakres znaczeniowy, obejmując nie tylko działania, polegające na nabywaniu lub wytwarzaniu w drodze robót budowlano – montażowych materialnych dóbr trwałych na własne potrzeby podmiotu , lecz w szczególności również kształtowanie szeroko rozumianego funkcjonalności podmiotu. Rodzi to zresztą w praktyce, nie tylko, a może przede wszystkim poza Polską, szereg sporów teoretycznych i „skarbowych”, odnoszących się do tego, jakie działania, zasługujące w rozumieniu PKD do zaliczenia do działalności rozwojowej w zakresie kształtowania funkcjonalności danego

podmiotu, rodzą koszty, będące kosztami uzyskania przychodów (w kontekście obowiązku podatkowego).

Zgodnie z regulacjami ustawy o lasach – Lasy Państwowe są obowiązane m.in. do gospodarowania mieniem. Jak to już podniesiono – ewidentną składową gospodarowania mieniem są działania, mieszczące się w zakresie działalności rozwojowej. Szereg innych przepisów prawa leśnego (dotyczących na przykład /1/ obowiązku ustalania systemów funkcjonalnych w Lasach Państwowych, /2/ tworzenia infrastruktury, niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej, /3/ potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, /4/ kreowania wewnętrznej struktury organizacyjnej) pozwala na sformułowanie wniosku, że prowadzenie działalności rozwojowej jako działalności bezpośrednio – wytwórczej wchodzi w zakres uprawnionej działalności Lasów Państwowych.

Uprawnienie do prowadzenia działalności rozwojowej jako działalności bezpośrednio – wytwórczej nie wynika jednak wprost z przywołanych regulacji rozporządzenia finansowego. Nie sposób w szczególności przyjąć, że działalność rozwojowa stanowi część składową działalności administracyjnej. Gdyby nawet założyć, że według intencji prawodawcy działalność administracyjna, „kryje” również w sobie działalność rozwojową – to w ślad za tym należałoby paradoksalnie uznać, że uprawnienie do działalności rozwojowej nie przysługuje zakładom Lasów Państwowych (choćby w zakresie szkolenia kadry pracowniczej).

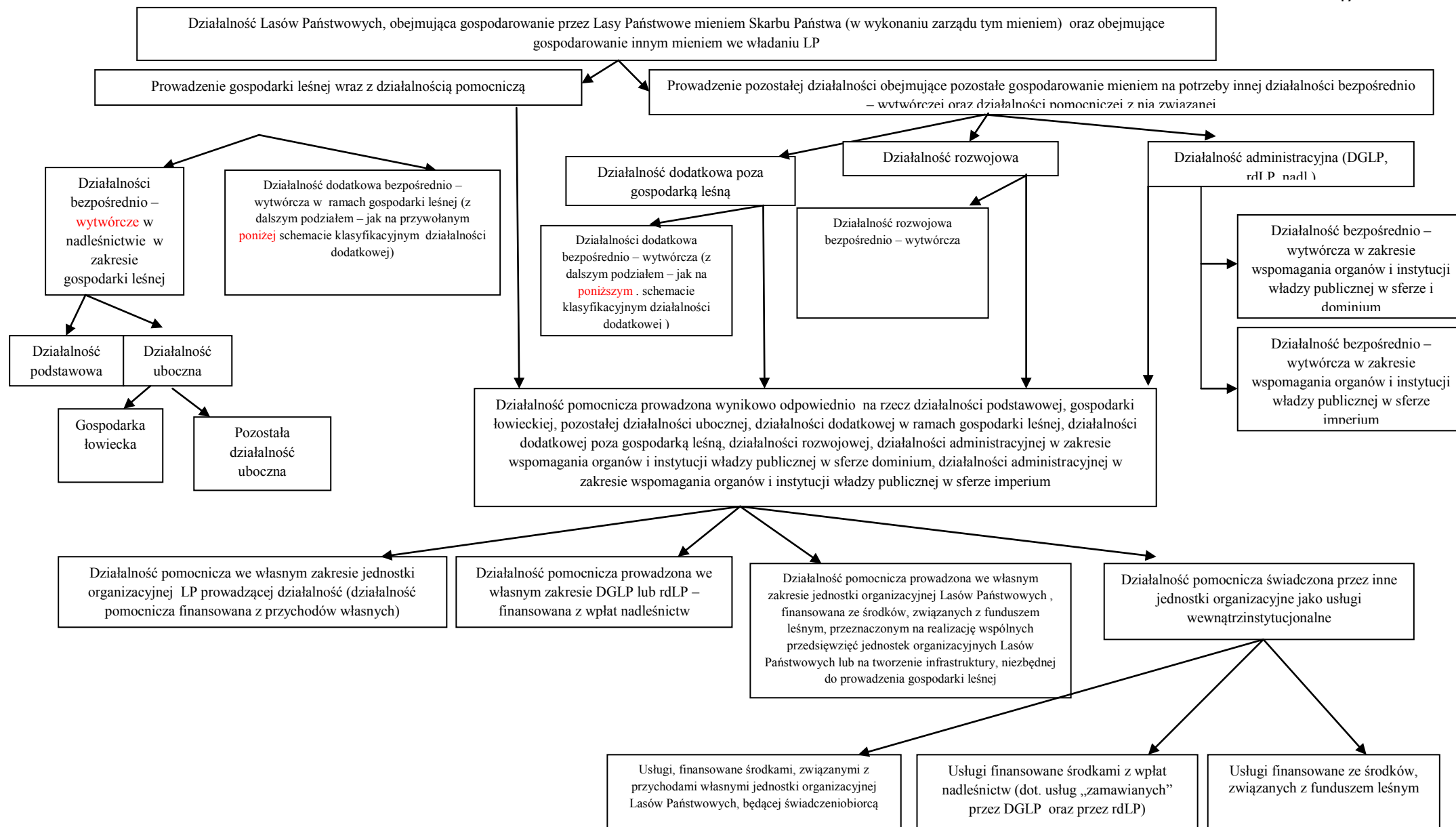
Biorąc to pod uwagę - nasuwa się wniosek, że w rozporządzeniu finansowym prawodawca pominął działalność rozwojową, prowadzoną w Lasach Państwowych, być może z tego względu, że obowiązek jej prowadzenia (także przez jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi) wynika z wielu innych przepisów prawa spoza systemu prawa leśnego.

W przyszłym porządkowaniu systemu normatywnego leśnictwa – z ostrożności należałoby jednoznacznie określić, że Lasy Państwowe (w tym zakłady Lasów Państwowych) są uprawnione do prowadzenia nie tylko działalności bezpośrednio – wytwórczej w ramach gospodarki leśnej, działalności dodatkowej poza gospodarką leśną oraz działalności administracyjnej, lecz również szeroko rozumianej działalności rozwojowej.

Rozwinięcie generalnego schematu uprawnionej działalności w Lasach Państwowych

Dotychczasowe analizy, dywagacji oraz wywody na temat działalności, prowadzonej w Lasach Państwowych - uwzględniając przy tym **faktyczną działalność prowadzoną w Lasach Państwowych** – pozwalają na dokonanie następującego rozwinięcia tegoż schematu klasyfikacji generalnej tejże działalności (Ryc.8)

Ryc.8 Ogólna klasyfikacja uprawionej działalności w Lasach Państwowych



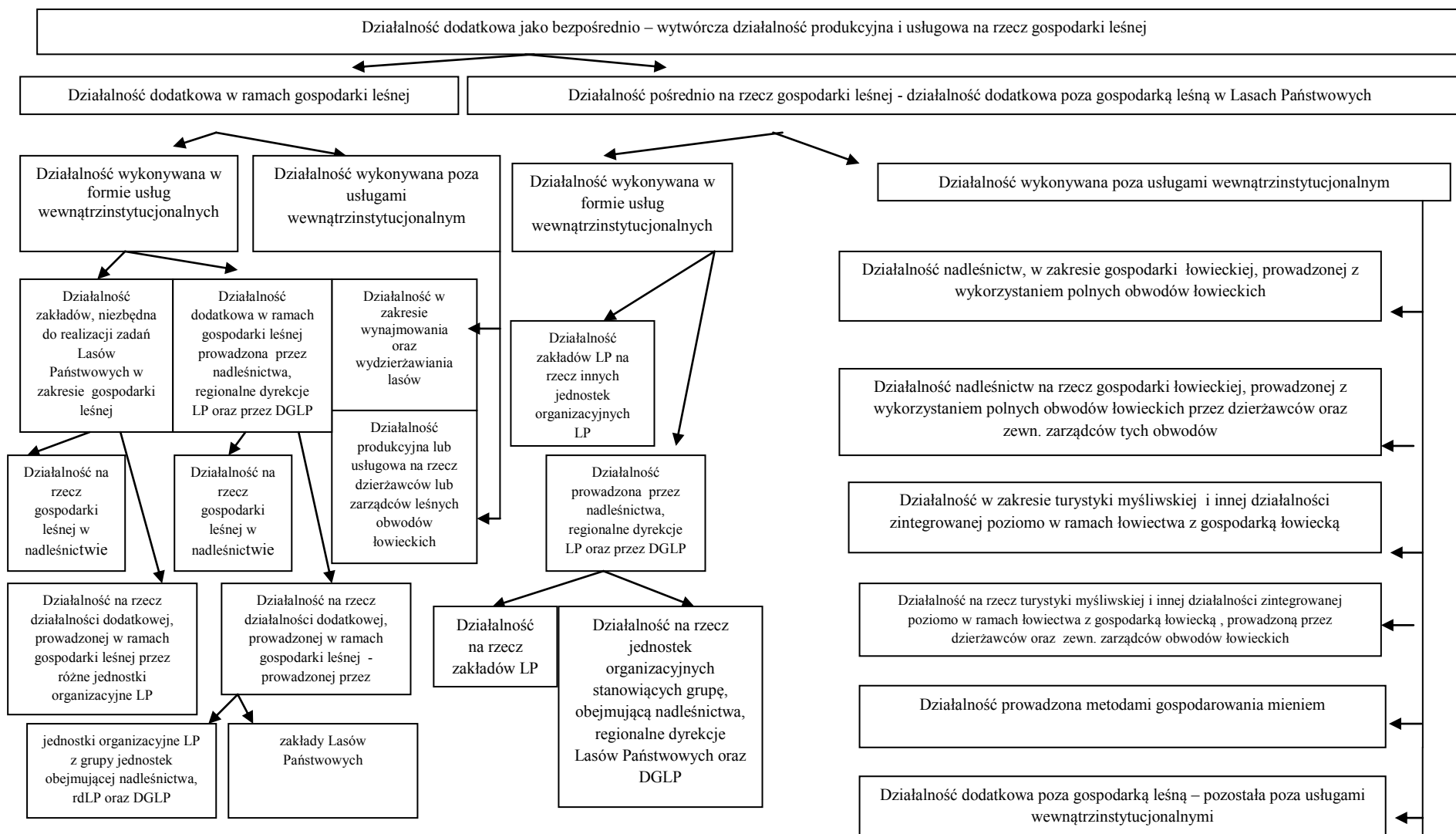
Przy sporządzaniu powyższego schematu dążono do: (1) zachowania spójności ustawy o lasach oraz rozporządzenia finansowym z punktu widzenia uregulowań prawnych, zawartych w tych aktach prawnych w odniesieniu do działalności prowadzonej w Lasach Państwowych, a także do (2) zachowania spójności między ww. uregulowaniami a faktyczną działalnością prowadzoną od dziesięcioleci przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”.

Na zakończenie warto zauważyć, że jakkolwiek prowadzenie każdej działalności wymaga gospodarowania mieniem - to nie zawsze gospodarowanie to jest istotą prowadzonej działalności. Na przykład przy prowadzeniu działalności administracyjnej, będącej działalnością bezpośrednio – wytwórczą w zakresie wspomagania organów władzy publicznej w sferze imperium, gospodarowanie mieniem na potrzeby tej działalności nie może nie wystąpić (gospodarowanie jako zwykłe używanie mienia), jednak gospodarowanie to nie stanowi celu samego w sobie..

Schemat klasyfikacyjny działalności dodatkowej w Lasach Państwowych

Ponadto dotychczasowe analizy, dywagacji oraz wywody na temat działalności, prowadzonej w Lasach Państwowych - uwzględniając przy tym **faktyczną działalność prowadzoną w Lasach Państwowych** – pozwalają na ujęcie w ramy następującego schematu klasyfikacyjnego działalności dodatkowej w Lasach Państwowych (Ryc. 9).

Ryc.9 Schemat klasyfikacyjny działalności dodatkowej w Lasach Państwowych



Działalność dodatkowa poza gospodarką leśną prowadzona w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych wymaga objęcia szeregiem uzupełniających uwag. Otóż po pierwsze z punktu widzenia Lasów Państwowych nie jest działalnością dodatkową poza gospodarką leśną – działalność prowadzona w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych, jeżeli usługa ta obejmuje działania wyczerpujące znamiona działalności rozwojowej. Usługa taka stanowi de facto przejaw działalności rozwojowej w Lasach Państwowych¹³. Była już o tym mowa:

- 1) na przykładzie wspólnego projektowania przez nadleśnictwo, będące usługodawcą, oraz przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, będącą usługobiorcą, określonych rozwiązań funkcjonalnych, mających za przedmiot podniesienie funkcjonalności Lasów Państwowych, a także
- 2) na przykładzie działalności w zakresie tworzenia przez zakład Lasów Państwowych infrastruktury leśnej na potrzeby i współ z konkretnym nadleśnictwem.

Po drugie nie jest *per analogiam* działalnością dodatkową poza gospodarką leśną – działalność prowadzona w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych, jeżeli usługa ta obejmuje działania wyczerpujące znamiona wspomagania władzy publicznej (zasadniczo w sferze dominium; wspomaganie władzy publicznej w sferze imperium jest **bowiem** prawnie przywiązane do określonych organów wewnętrznych w Lasach Państwowych i co do zasady nie powinno podlegać zbywaniu – choć sprawa nie jest oczywista, jeżeli zważyć na, wynikającą z kpa, możliwość upoważniania określonych stanowisk pracy do stanowienia aktów administracyjnych z upoważnienia organu prawnie umocowanego). Usługa taka stanowi de facto przejaw działalności administracyjnej, o której mowa w rozporządzeniu finansowym.

W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z rozporządzeniem finansowym działalność administracyjna nie jest prowadzona w zakładach Lasów Państwowych. Nie oznacza to, że zakłady Lasów Państwowych nie mogą świadczyć usług wewnątrzinstytucjonalnych (wynikowo) na rzecz jednostek organizacyjnych LP (nadleśnictw, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych), prowadzących przedmiotową działalność (działalność administracyjną). Z punktu widzenia Lasów Państwowych takie usługi należy traktować jako przejaw działalności administracyjnej w Lasach Państwowych, zaś z punktu widzenia danego zakładu – odpowiednio jako:

- 1) przejaw działalności pomocniczej na rzecz działalności administracyjnej
lub
- 2) jako przejawem działalności dodatkowej poza gospodarką leśną zintegrowanej pionowo z działalnością administracyjną jednostki organizacyjnej LP prowadzącej daną działalnością administracyjną, przy czym może to mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy na gruncie PKD usługi takie „dają” się identyfikować nie jako działalność sektora rządowo – samorządowego (określona zresztą w PKD w sposób „rozrzucony” po różnych jednostkach klasyfikacyjnych), lecz jako inna działalność wytwórcza ujęta w PKD¹⁴.

¹³ Jeżeli usługę wewnątrzinstytucjonalną świadczy zakład Lasów Państwowych – to z jego punktu widzenia jest to działalność zrównywana pod względem skutków podatkowych z działalnością dodatkową na rzecz gospodarki leśnej prowadzona poza gospodarką leśną (była już o tym mowa w innym przypisie).

¹⁴ W tym stanie rzeczy działalność, finansowana z użyciem środków, związanych z funduszem leśnym, Leśnego Banku Genów czy Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie (choć są to działalności ewidentnie wspomagające wykonywanie obowiązków publicznych) należy traktować jako działalność dodatkową poza gospodarką leśną zintegrowaną pionowo z działalnością Dyrekcji Generalnej w zakresie wspomagania organów władzy publicznej oraz instytucji publicznych; działalność w zakresie wspomagania władzy publicznej jest w tym przypadku prowadzona przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych (o czym bardziej szczegółowo w odrębnym opracowaniu).

W grupie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, obejmującej nadleśnictwa, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych oraz Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych – usługa wewnątrzinstytucjonalna może być identyfikowana jako forma działalności dodatkowej poza gospodarką leśną pod warunkiem jej zintegrowania pionowego z działalnością wytwórczą prowadzoną przez jednostkę organizacyjną, będącą świadczeniobiorcą. Była już o tym mowa na przykładzie działalności rolniczej prowadzonej przez nadleśnictwo X na potrzeby gospodarki łowieckiej, prowadzonej przez nadleśnictwo Y.

Działalność Lasów Państwowych dzieli się na działalność obligatoryjną lub fakultatywną

W określonych sytuacjach uprawniona działalność Lasów Państwowych jest działalnością obowiązkową lub fakultatywną. Działalnością fakultatywną jest m.in. działalność dodatkowa. Jej podejmowanie jest determinowane dwoma warunkami brzegowymi: nadwyżkowością finansową oraz zakazem realizowania w formie dostaw i usług na rzecz innych jednostek organizacyjnych LP w przypadku możliwości nabycia wyrobów i usług analogicznych od podmiotów zewnętrznych po niższych cenach.

Od zasady fakultatywnego charakteru działalności dodatkowej są wyjątki. Działalnością dodatkową obligatoryjną jest działalność w zakresie turystyki myśliwskiej – w tym przypadku, w którym całość lub część gospodarki łowieckiej jest prowadzona przez nadleśnictwo. Obligatoryjność działalności w zakresie turystyki myśliwskiej wynika tu z okoliczności, iż jest to po prostu działalność nierozzerwalnie zespolona z gospodarką łowiecką *sensu stricto*. Również działalność dodatkowa prowadzona jako działalność socjalno – bytowa jest w znacznym stopniu działalnością obligatoryjną. Charakter fakultatywny ma również pozostała działalność uboczna (tj. działalność uboczna, nie polegająca na prowadzeniu gospodarki łowieckiej). Warunkiem brzegowym tej działalności jest jej nadwyżkowość finansowa. Również prowadzenie przez nadleśnictwo gospodarki łowieckiej należy uznać za działalność fakultatywną. Gospodarka łowiecka jest **bowiem** prowadzona bezpośrednio przez nadleśnictwo w razie oddania nadleśnictwu leśnych obwodów łowieckich w zarząd.

Charakter fakultatywny ma również działalność w zakresie wspomagania organów i instytucji władzy publicznej – w tych przypadkach, w których podjęcie tej działalności jest uzależnione od zlecenia, porozumienia lub upoważnienia do działania.

Na gruncie Ustawy o rachunkowości działalność Lasów Państwowych jest albo działalnością operacyjną, albo pozostałą działalnością operacyjną, albo działalnością rodzącą przychody lub koszty finansowe

Zgodnie z § 25 rozporządzenia finansowego do „jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych stosuje się przepisy w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości”, co oznacza między innymi, że działalność prowadzona przez Lasy Państwowe powinna być identyfikowana również na gruncie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Ustawa, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, wyróżnia m.in. działalność operacyjną, pozostałą działalność operacyjną, jak również działalność, rodzącą przychody i koszty finansowe. Oznacza to, że na gruncie ustawy o rachunkowości część uprawnionej działalności LP powinna być identyfikowana właśnie jako pozostała działalność operacyjna lub rodząca przychody i koszty finansowe

W praktyce działalność wytwórcza i pomocnicza prowadzona przez jednostki organizacyjne LP charakteryzuje się dużą zmiennością z punktu widzenia możliwych „scenariuszy”

Uzupełnieniem obu rycin 8 i 9 jest tabela 11, będąca katalogiem możliwych działalności nadleśnictwa. Z tabeli tej wynika, że w praktyce działalność nadleśnictw o tej samej przynależności klasyfikacyjnej w świetle Ryc. 8 lub Ryc. 9 charakteryzuje się bardzo dużą zmiennością przy szczegółowym opisie tejże działalności. Stwierdzenie zdania poprzedzającego odnosi się do działalności pomocniczej prowadzonej przez nadleśnictwa, jak również do działalności wytwórczej oraz pomocniczej prowadzonej przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych oraz przez zakłady Lasów Państwowych.¹⁵

Tabela nr 11 – Specyfikacja działalności wytwórczej prowadzonej w nadleśnictwach

DZIAŁALNOŚĆ NADLEŚNICTW
DZIAŁALNOŚĆ BEZPOŚREDNIO - WYTWÓRCZA W NADLEŚNICTWIE
Działalność bezpośrednio – wytwórcza prowadzona przez nadleśnictwo w zakresie gospodarki leśnej o charakterze podstawowym
Działalność bezpośrednio – wytwórcza prowadzona przez nadleśnictwo w zakresie gospodarki leśnej o charakterze ubocznym, obejmująca gospodarkę łowiecką prowadzoną z wykorzystaniem leśnych obwodów łowieckich
Działalność bezpośrednio – wytwórcza prowadzona przez nadleśnictwo w zakresie gospodarki leśnej, będąca pozostałą działalnością uboczną
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona przez nadleśnictwo w ramach gospodarki leśnej w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz gospodarki leśnej w innym nadleśnictwie
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona przez nadleśnictwo w ramach gospodarki leśnej w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz działalności dodatkowej, realizowanej w ramach gospodarki leśnej przez inne nadleśnictwa, przez regionalnej dyrekcje Lasów Państwowych lub przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona przez nadleśnictwo w ramach gospodarki leśnej w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz działalności dodatkowej, realizowanej w ramach gospodarki leśnej przez zakłady Lasów Państwowych
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona przez nadleśnictwo w ramach gospodarki leśnej metodami gospodarowania nieruchomościami, obejmująca wydierżawianie oraz wynajmowanie lasu
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa na rzecz gospodarki leśnej, prowadzona przez nadleśnictwo w ramach gospodarki leśnej jako działalność produkcyjna oraz usługowa na rzecz gospodarki łowieckiej, uprawianej, z wykorzystaniem leśnych obwodów łowieckich, przez koła łowieckie oraz zarządców leśnych obwodów łowieckich, nie będących nadleśnictwami
Działalność rozwojowa, prowadzona przez nadleśnictwo w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz innych nadleśnictw, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych lub na rzecz DGLP
Działalność rozwojowa, prowadzona przez nadleśnictwo w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz zakładów Lasów Państwowych
Działalność rozwojowa, prowadzona przez nadleśnictwo poza usługami wewnątrzinstytucjonalnymi

¹⁵ problematyce różnych możliwych scenariuszy prowadzenia przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych uprawnionej działalności poświęcono odrębne opracowanie

Działalność administracyjna, prowadzona przez nadleśnictwo w zakresie wspomagania organów i instytucji władzy publicznej w sferze dominium w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz innych nadleśnictw, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych lub na rzecz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych
Działalność administracyjna, prowadzona przez nadleśnictwo w zakresie wspomagania organów i instytucji władzy publicznej w sferze dominium poza usługami wewnątrzinstytucjonalnymi
Działalność administracyjna, prowadzona przez nadleśnictwo w zakresie wspomagania organów i instytucji władzy publicznej w sferze imperium w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz innych nadleśnictw, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych lub na rzecz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych (?)
Działalność administracyjna, prowadzona przez nadleśnictwo w zakresie wspomagania organów i instytucji władzy publicznej w sferze imperium poza usługami wewnątrzinstytucjonalnymi
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona przez nadleśnictwo poza gospodarką leśną w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz innych nadleśnictw, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona przez nadleśnictwo poza gospodarką leśną w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz zakładów Lasów Państwowych
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona przez nadleśnictwo poza gospodarką leśną, obejmująca gospodarkę łowiecką wykonywaną z wykorzystaniem polnych obwodów łowieckich
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa prowadzona poza gospodarką leśną przez nadleśnictwo, realizowana jako działalność usługowa lub produkcyjna na rzecz gospodarki łowieckiej, uprawianej z wykorzystaniem polnych obwodów łowieckich przez koła łowieckie lub zarządców obwodów łowieckich, nie będących nadleśnictwami
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona poza gospodarką leśną przez nadleśnictwo, obejmująca turystykę myśliwską oraz inne działania, pozostające w ramach łowiectwa w zintegrowaniu poziomym z gospodarką łowiecką, uprawianą w nadleśnictwach z wykorzystaniem leśnych obwodów łowieckich
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona poza gospodarką leśną przez nadleśnictwo, obejmująca turystykę myśliwską oraz inne działania, pozostające w ramach łowiectwa w zintegrowaniu poziomym z gospodarką łowiecką, uprawianą w nadleśnictwach z wykorzystaniem polnych obwodów łowieckich
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona poza gospodarką leśną przez nadleśnictwo, będąca działalnością usługową lub produkcyjną na rzecz turystyki myśliwskiej i innych działań, zintegrowanych poziomo z gospodarką łowiecką, uprawianą jako przejaw gospodarki leśnej przez koła łowieckie lub zarządców leśnych obwodów łowieckich, nie będących nadleśnictwami
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona poza gospodarką leśną przez nadleśnictwo, będąca działalnością usługową lub produkcyjną na rzecz turystyki myśliwskiej i innych działań, zintegrowanych poziomo z gospodarką łowiecką, uprawianą przez koła łowieckie oraz zewnętrznych zarządców polnych obwodów łowieckich
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona poza gospodarką leśną przez nadleśnictwo z zastosowaniem metod gospodarowania mieniem
Działalność bezpośrednio – wytwórcza dodatkowa, prowadzona poza gospodarką leśną przez nadleśnictwo – pozostała działalność
DZIAŁALNOŚĆ POMOCNICZA PROWADZONA PRZEZ NADLEŚNICTWO

4. Działalność Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w zakresie gospodarki leśnej – rozwinięcie zagadnienia

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt.1) Ustawy o lasach gospodarka leśna jest działalnością, obejmującą:

- 1) działalność leśną w zakresie:
 - a) urządzania *lasu*,

- b) ochrony i zagospodarowania lasu,
 - c) utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych,
 - d) gospodarowania zwierzyną ,
 - e) pozyskiwania – z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego,
- 2) sprzedaż drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego,
- 3) realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

W rozporządzeniu Rady Ministrów normującym gospodarkę finansową w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe wprowadzono podział gospodarki leśnej na gospodarkę leśną podstawową i uboczną. Ponadto dookreślono tu, że sprzedaż drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego w ramach gospodarki leśnej powinna odbywać się bez przetworzenia tych dóbr.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 Ustawy o lasach – „powiększanie zasobów leśnych następuje w wyniku zalesienia gruntów oraz podwyższania produktywności lasu w sposób określony w planie urządzenia lasu”.

Definicja gospodarki leśnej, zawarta w Ustawie o lasach, została dość wiernie uwzględniona w przepisach dotyczącej Polskiej Klasyfikacji Działalności, z tym jednak zastrzeżeniem , że w PKD gospodarowanie zwierzyną, pozyskiwanie zwierzyny oraz jej sprzedaż w stanie nieprzerobionym zostało uwzględnione nie w ramach gospodarki leśnej, lecz w ramach gospodarki łowieckiej (była już o tym mowa powyżej).

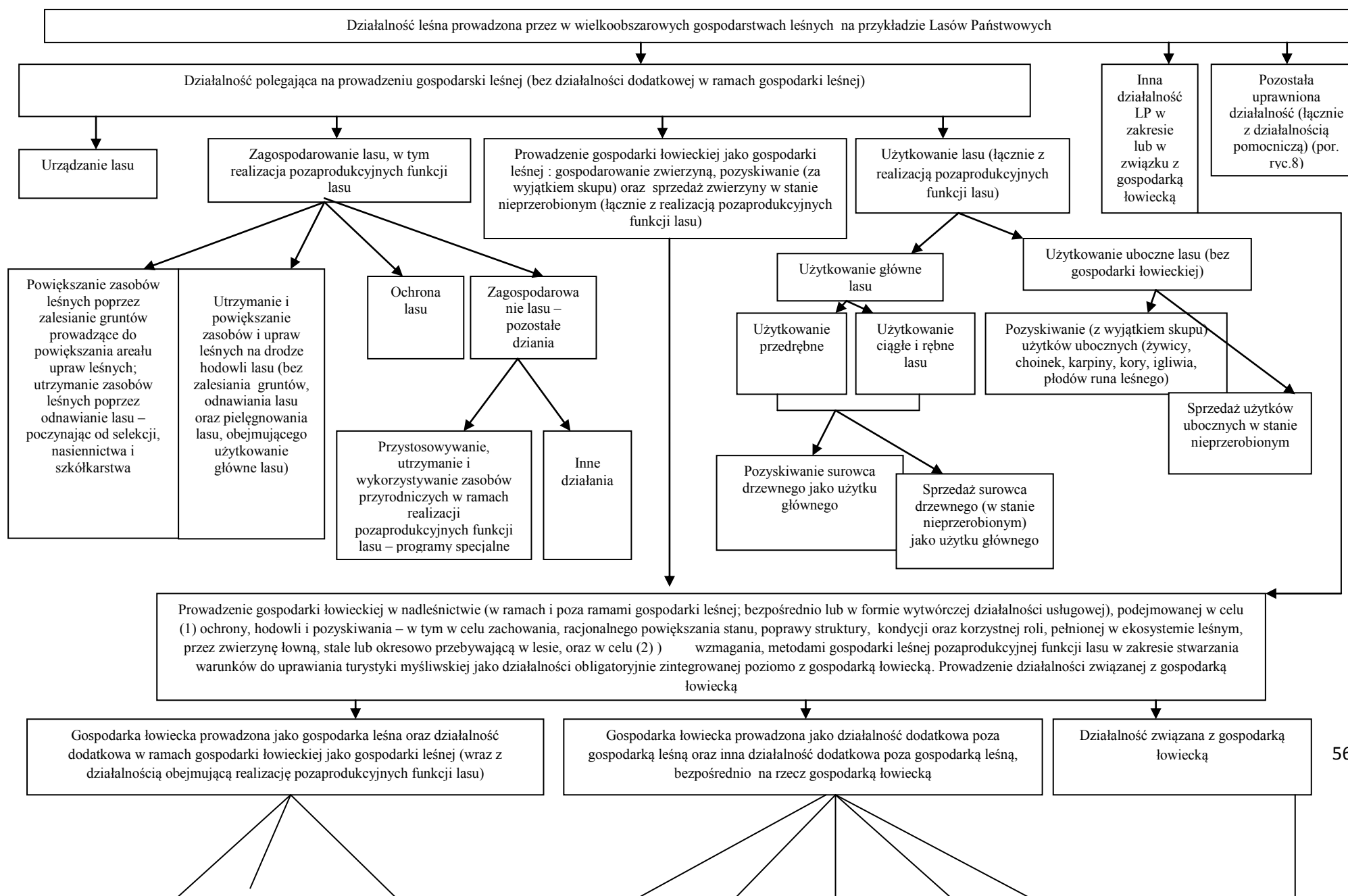
Przy definiowaniu gospodarki leśnej ustawodawca (w wielu fragmentach definicji) posłużył się aparatem pojęciowym „niehonorującym” nazewnictwa od dziesięcioleci służącego powszechnie do określania poszczególnych działań, wchodzących w skład gospodarki leśnej. W ustawowej definicji gospodarki leśnej „na próżno” w szczególności szukać takich pojęć, jak hodowla lasu, użytkowanie główne i uboczne lasu, odnawianie lasu, pielęgnowanie lasu, wykonywanie melioracji agrotechnicznych, rębnie itd.

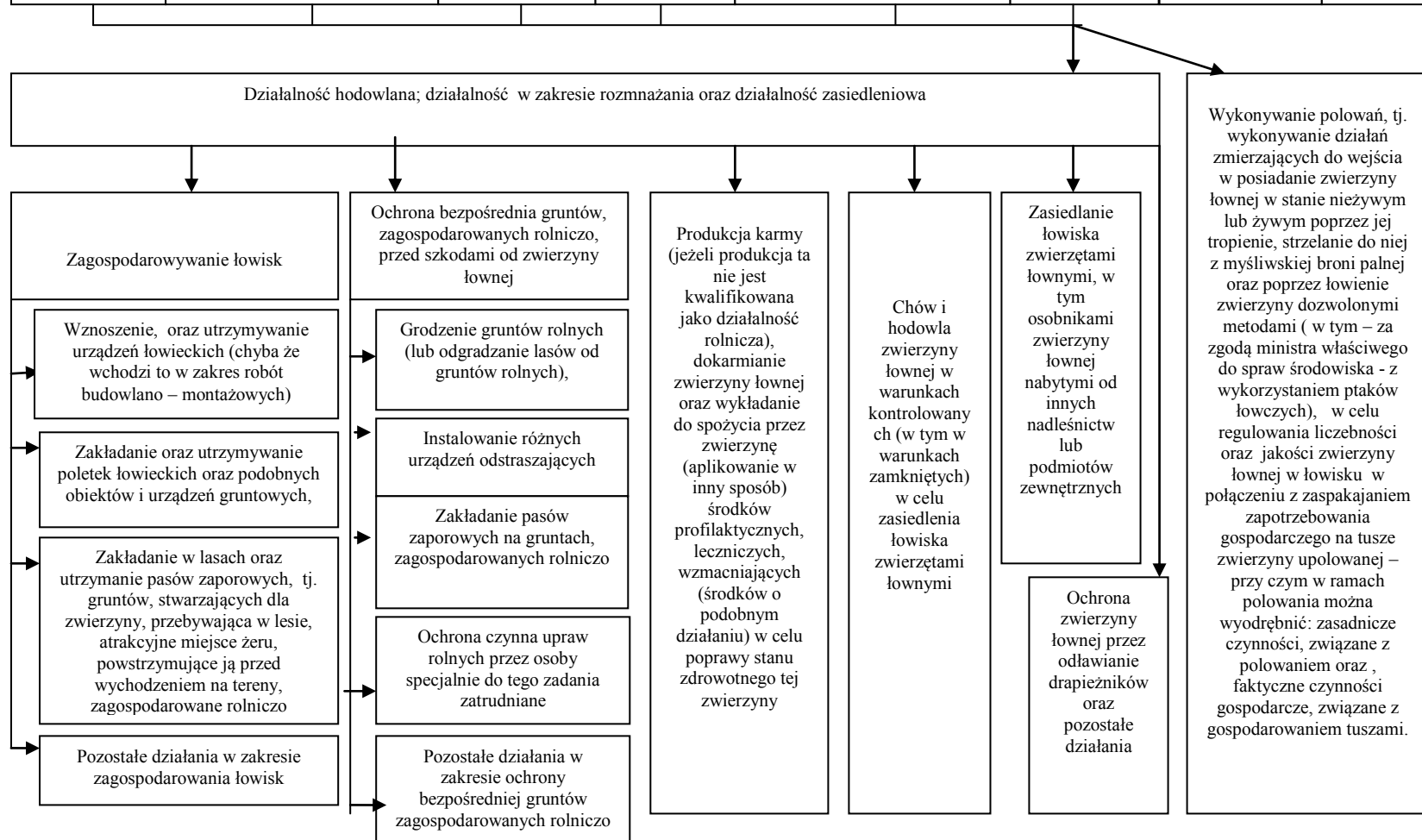
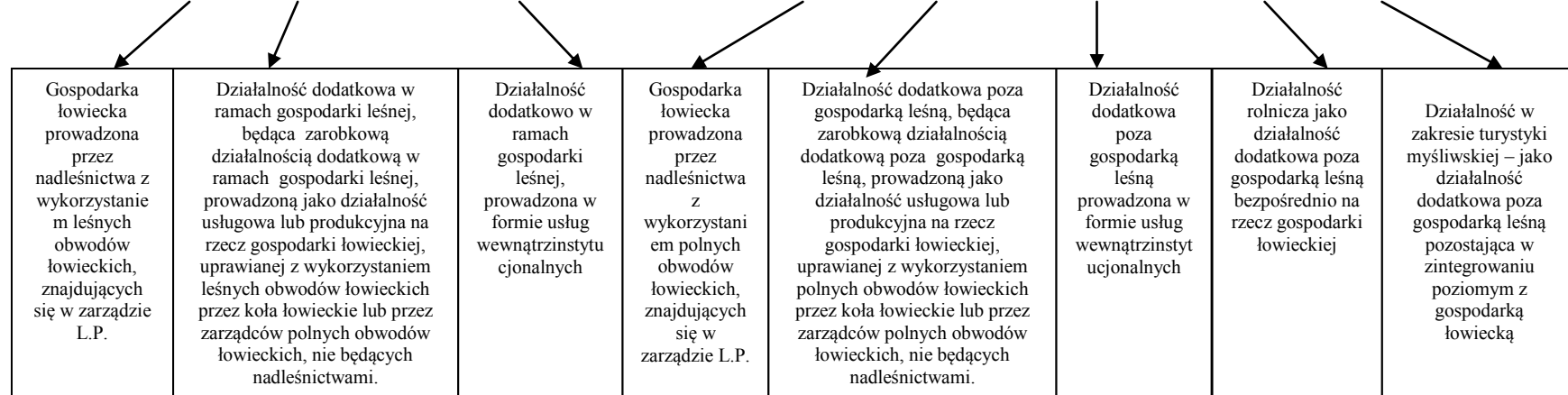
Ryc. 10 stanowi schemat blokowy działalności w zakresie gospodarki leśnej, skonstruowany w ten sposób, aby zapewniał „łączność” (także pod względem nazewnictwa) pomiędzy ustawowym zakresem „rzeczowym” gospodarki leśnej (w tym gospodarki łowieckiej), a jej zakresem faktycznym (tj. „mającym miejsce” w praktyce gospodarczej). Na rycinie tej uwzględniono też gospodarkę łowiecką w nadleśnictwach w pełnym jej zakresie rzeczowym (oraz działalność związaną z gospodarką leśną).

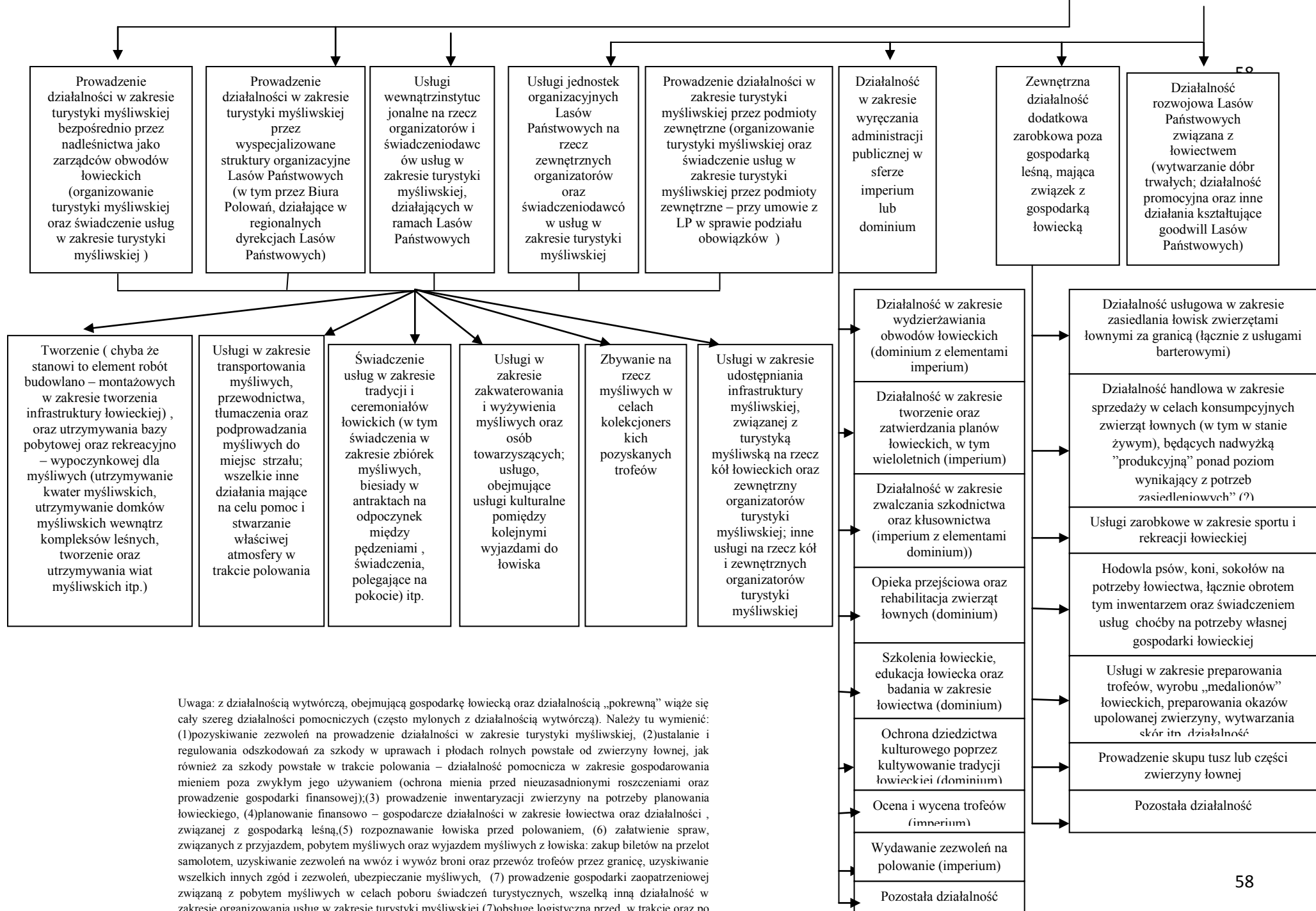
Na rycinie tej nie wyodrębniono działań w zakresie tworzenia części infrastruktury leśnej , a także utrzymania i prowadzenia działalności bieżącej w lasach, będących gruntami, obejmującymi infrastrukturę leśną (por. art. 3 pkt.2) Ustawy o lasach). Nie można było tego dokonać z tego względu, że działania, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, nie zostały ujęte w ustawowej definicji gospodarki leśnej. Należy wszakże podkreślić, że („pomimo to”) działania te są jednak w praktyce zaliczane do gospodarki leśnej- i to głównie do gospodarki leśnej, będącej działalnością podstawową (np. w ten właśnie sposób utrzymanie i inne działania w lasach z obiektami infrastruktury leśnej zostało potraktowane w Planie Kont Lasów Państwowych) .

Nie ulega wątpliwości, że tworzenie (w części) infrastruktury leśnej, a także utrzymanie oraz działalność bieżąca odnosząca się do gruntów z obiektami infrastruktury leśnej wyczerpuje wszelkie znamiona działalności pomocniczej na rzecz działalności bezpośrednio – wytwórczej w zakresie gospodarki leśnej. Ze względu na bardzo silny i jednoznaczny związek tych działań z gospodarką leśną sensu stricto – umowne uznawanie („wprost”) tych działań za przejaw działalności bezpośrednio – wytwórczej w zakresie gospodarki leśnej (wbrew ustawowej definicji gospodarki leśnej) wydaje się nie przekraczać granicy „tolerancji”, zwłaszcza że jest zgodne z utartą od wielu lat praktyką.

Ryc. 10 Schemat blokowy gospodarki leśnej (bez działalności dodatkowej w zakresie gospodarki leśnej, jeżeli nie dotyczy ona gospodarki łowieckiej); schemat gospodarki łowieckiej w nadleśnictwie (w pełnym jej zakresie); schemat działalności związanej z gospodarką łowiecką







Uwaga: z działalnością wytwórczą, obejmującą gospodarkę łowiecką oraz działalnością „pokrewną” wiąże się cały szereg działalności pomocniczych (często mylonych z działalnością wytwórczą). Należy tu wymienić: (1)pozyskiwanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie turystyki myśliwskiej, (2)ustalenie i regulowania odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych powstałe od zwierzyny łownej, jak również za szkody powstałe w trakcie polowania – działalność pomocnicza w zakresie gospodarowania mieniem poza zwykłym jego używaniem (ochrona mienia przed nieuzasadnionymi roszczeniami oraz prowadzenie gospodarki finansowej);(3) prowadzenie inwentaryzacji zwierzyny na potrzeby planowania łowieckiego, (4)planowanie finansowo – gospodarcze działalności w zakresie łowiectwa oraz działalności, związanej z gospodarką leśną,(5) rozpoznawanie łowiska przed polowaniem, (6) załatwienie spraw, związanych z przyjazdem, pobytem myśliwych oraz wyjazdem myśliwych z łowiska: zakup biletów na przelot samolotem, uzyskiwanie zezwoleń na wwóz i wywóz broni oraz przewóz trofeów przez granicę, uzyskiwanie wszelkich innych zgód i zezwoleń, ubezpieczanie myśliwych, (7) prowadzenie gospodarki zaopatrzeniowej związanej z pobytem myśliwych w celach poboru świadczeń turystycznych, wszelką inną działalność w zakresie organizowania usług w zakresie turystyki myśliwskiej,(7)obsługę logistyczną przed, w trakcie oraz po polowaniu (łącznie z usługą naganiania), (8) zapewnianie badań weterynaryjnych tusz upolowanej zwierzyny, (9)wszelką inną działalność, wyczerpującą znamiona działalności pomocniczej

5. Działalność w zakresie realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu jako przejaw gospodarki leśnej lub innej uprawnionej działalności leśnej – rozwinięcie zagadnienia

Pojęcie funkcji lasu

Działanie w ujęciu przedmiotowym może dotyczyć urządzeń i innych wytworów ludzkich, lecz również może odnosić się na przykład do ekosystemu leśnego lub części tegoż ekosystemu (w tym do lasu traktowanego jako element ekosystemu leśnego), przy czym działanie (na przykład) ekosystemu leśnego lub lasu jako części ekosystemu leśnego polega w istocie na zdarzeniach oraz procesach, obejmujących:

- 1) wymianę z otoczeniem,
- 2) przepływy wewnętrzne oraz
- 3) przekształcenia

materii, energii oraz informacji.

Z działaniem w ujęciu przedmiotowym (ale także z działaniem w ujęciu podmiotowym) łączą się funkcje tego działania, czyli skutki tegoż działania.

Jeżeli działanie jest rozpatrywane w aspekcie funkcji tego działania - działanie, w sposób bardziej adekwatny, powinno być nazywane **funkcjonowaniem**.

Funkcjom (na przykład) ekosystemu leśnego lub lasu jako części ekosystemu leśnego można umownie przypisać charakter funkcji wewnętrznych lub zewnętrznych. Funkcjom lasu (traktowanego tu jako część ekosystemu leśnego) należy przypisywać charakter funkcji wewnętrznych, jeżeli funkcje te rozpatruje się jako czynniki kształtujące na przykład stopień trwałości, stabilności (lub – odwrotnie - niestabilności), odporności (lub – odwrotnie – nieodporności) lasu na czynniki destrukcyjne. Funkcją wewnętrzną lasu jest też na przykład efekt synergii wewnętrznej (wzajemnego korzystnego oddziaływania na siebie poszczególnych funkcjonalnych części lasu, na przykład wydzielen leśnych /wyłączeń taksacyjnych/).

Funkcjom lasu należy przypisywać charakter funkcji zewnętrznych, jeżeli funkcje te rozpatruje się w kontekście ich przydatności społeczno – gospodarczej.

O ile w ujęciu przedmiotowym funkcje działania (funkcjonowania) wytworów rąk ludzkich (na przykład funkcje pilarki spalinowej do ścinki drzew czy funkcje przysłowiowych gwoździ do trumny) są z góry zakładane w toku projektowania tych wytworów (funkcją działania /funkcjonowania/ pilarki spalinowej jest m.in. skutek w postaci ściętego drzewa; funkcją gwoździ do trumny jest trwałe zespolenie wieka trumny z jej częścią zasadniczą) - **o tyle funkcje na przykład lasu są funkcjami zewnętrznymi dlatego, że takie znaczenie skutkom funkcjonowania lasu zostało nadane przez człowieka**: funkcje lasu dlatego można nazywać funkcjami zewnętrznymi, iż jednostki ludzkie zidentyfikowały określone skutki działania przedmiotowego (funkcjonowania) lasu jako przydatne dla siebie (wprost lub pośrednio), ale także dlatego, iż w toku rozwoju cywilizacyjnego jednostki ludzkie „nauczyły” się lub dostosowały się do wykorzystywania skutków działania lasów dla swojego pożytku (dla swojego dobra). Podział funkcji (na przykład) lasu na funkcje wewnętrzne oraz funkcje zewnętrzne jest zatem w dużym stopniu umowny: funkcje zewnętrzne ekosystemów są ściśle determinowane ich funkcjami wewnętrznymi.

Poprzez funkcje zewnętrzne – z funkcjonowaniem, w tym istnieniem lasów (jako gruntów, których powierzchnie są pokryte roślinnością leśną lub są przejściowo

pozbawionymi tej roślinności) wiąże się ich naturalna zdolność do zaspokajania potrzeb różnych beneficjentów (do przysparzania korzyści różnym beneficjentom).

Zjawiska, będące skutkiem naturalnych zdarzeń oraz procesów, zachodzących (mających miejsce) w lasach, tj. będące skutkiem funkcjonowania, w tym istnienia lasów, stanowią naturalne zewnętrzne funkcje lasów, jeżeli skutki te (efekty) są wykorzystywane do zaspokajania potrzeb różnych beneficjentów (jeżeli wynikowo przysparzają korzyści różnym beneficjentom).

W gospodarce nieruchomościami gruntowymi społeczno – gospodarcza przydatność lasów polega na wypełnianiu przez nie funkcji zewnętrznych, skutkujących wielorakimi użytecznościami (użytkami) materialnymi i niematerialnymi

Funkcjonowaniem w wypełnianiu zewnętrznych naturalnych funkcji przez las jest jego działanie (oddziaływanie przedmiotowe), które – w związku z naturalną zdolnością lasów do przyczyniania się do zaspokajania potrzeb różnych beneficjentów (do przysparzania korzyści różnym beneficjentom) – wywołuje skutki, będące określonymi użytecznościami materialnymi lub niematerialnymi (zbiorem użyteczności materialnych lub niematerialnych). Użyteczności jako naturalne zewnętrzne funkcje lasu można porównać (ale tylko porównać) do pożytków naturalnych rzeczy w rozumieniu kodeksu cywilnego. Skutki, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, są naturalnymi zewnętrznymi funkcjami lasu.

Działania w ujęciu przedmiotowym nie należy mylić z działaniem podmiotu praw i obowiązków, którym jest wyodrębnione klasyfikacyjnie, zintegrowane oraz zdefiniowane pod względem czasowym zgrupowanie:

- 1) czynów ludzkich, w tym czynów, będących czynnościami konwencjonalnymi (w podmiotach, korzystających z tzw. „siły najemnej”, dokonywanie czynności konwencjonalnych z ekonomicznego punktu widzenia oznacza nabywanie przez podmiot praw i obowiązków oraz zużywanie zasobów pracy oraz praw do wytworów intelektualnych, powstających w ramach stosunku pracy),
- 2) produktów wyjściowych działalności usługodawców (nabywanych oraz zużywanych przez podmiot prowadzący działanie),
- 3) działań przedmiotowych wytworów rąk ludzkich (z ekonomicznego punktu widzenia działanie przedmiotowe wytworów rąk ludzkich /środków trwałych, przedmiotów długotrwałego użytku czy po prostu materiałów/ prowadzi do ich zużywania w procesie wytwarzania produktów wyjściowych działalności),
- 4) działań przedmiotowych zasobów naturalnych,

przy czym w przypadku, gdy działanie jest prowadzone przez podmiot gospodarki narodowej, wówczas skutek tego działania należy identyfikować jako element (część składową) produktu (półproduktu) wyjściowego działalności tego podmiotu. Suma tych elementów składa się na produkt (półprodukt) wyjściowy działalności podmiotu.

A zatem skutkiem działania podmiotowego (skutkiem działania podmiotu praw i obowiązków, prowadzących gospodarstwa leśne) nie jest naturalna funkcja zewnętrzna w wyżej omówionym znaczeniu (nie jest powstający naturalnie skutek działania przedmiotowego lasu), gdyż jest nim funkcja (skutek) działania podmiotowego, będąca określoną użytecznością, odpowiadającą części składowej produktu (półproduktu) wyjściowego działalności tego podmiotu.

Las jako grunt, którego powierzchnia jest pokryta roślinnością leśną lub jest przejściowo pozbawiona tej roślinności, stanowi dobro samo w sobie (stanowi dobro jako takie), albowiem – poprzez funkcjonowanie w wypełnianiu swoich zewnętrznych funkcji naturalnych lub zewnętrznych funkcji zmodyfikowanych działalnością leśną – jest wykorzystywany do zaspokajania wszechstronnych potrzeb społecznych, w tym gospodarczych.

Jedną z podstawowych zewnętrznych funkcji lasu (funkcji istnienia lasu) jest funkcja przydatności lasu jako elementu współkształtowania formy organizacyjno – prawnej podmiotów prowadzących szeroko rozumianą działalność leśną (formę organizacyjno – prawną gospodarstw leśnych). Jest to zatem funkcja, odpowiadająca użyteczności, warunkującej powstanie dobra instytucjonalnego: gospodarstwa leśnego działającego w określonej formie organizacyjno – prawnej (na przykład w formie organizacyjno – prawnej przedsiębiorstwa czy parku narodowego).

Na obecnym etapie rozwoju cywilizacji naturalna zewnętrzna funkcja lasu kształtowania ładu podmiotowego działalności została praktycznie w całości „skonsumowana” w ramach pierwotnego podziału zasobów naturalnych globu ziemskiego.

Nie ma bowiem lasów jako dóbr wolnych (występujących w nieograniczonych ilościach), a przy tym:

- 1) nie mających swojego właściciela,
- 2) nie wchodzących w skład formy organizacyjno – prawnej określonych podmiotów praw i obowiązków,
oraz
- 3) nie wykorzystywanych do prowadzenia działalności przez te podmioty, choćby działalności polegającej na ścisłej ochronie przyrody.

Współcześnie nie można skorzystać z naturalnej zewnętrznej funkcji lasu kształtowania ładu podmiotowego działalności poprzez zajęcie (poza stosunkami cywilnoprawnymi lub poza aktem administracyjnym) i wprowadzenie w orbitę swojego władztwa określonej połaci lasu.

Należy przy tym podkreślić, że przejawem „skonsumowania” przedmiotowej funkcji podstawowej było przekształcenie części lasów jako gruntów, których powierzchnie są pokryte roślinnością leśną lub są przejściowo pozbawionej tej roślinności, na lasy jako grunty, których powierzchnie są pokryte urządzeniami oraz obiektami, związanymi z działalnością leśną, w tym z gospodarką leśną. Powyższym konstatacjom nie sprzeciwia się okoliczność, że współcześnie:

- 1) w poszczególnych gospodarstwach leśnych następuje zmiana proporcji pola powierzchni:
 - a) lasów jako gruntów, których powierzchnie są pokryte roślinnością leśną lub są przejściowo pozbawione roślinności leśnej, do lasów jako gruntów, które są pokryte urządzeniami oraz obiektami, związanymi z działalnością leśną (część lasów jako gruntów, obejmujących roślinność leśną lub przejściowo pozbawionych roślinności leśnej, jest zamieniana na lasy jako grunty z urządzeniami i obiektami, związanymi z działalnością leśną - i odwrotnie),
 - b) lasów do nieruchomości gruntowych, nie będących lasami,

- 2) następuje „wymiana” lasów pomiędzy poszczególnymi gospodarstwami leśnymi (następuje obrót lasów pomiędzy gospodarstwami leśnymi),
- 3) z gospodarstw leśnych są wyłączone lasy na cele nieleśne i odwrotnie,
- 4) następuje przekazywanie lasów na potrzeby instytucjonalne różnych podmiotów poprzez obciążanie lasów ograniczonymi prawami rzeczowymi lub prawami obligacyjnymi nie przenoszącymi własności (lub zarządu).

Zmiany, „wymiany”, wyłączenia oraz obciążenia, o których mowa w ppkt. 1-4, odbywają się w ramach działalności, mieszczącej się w ramach gospodarowania zasobami majątkowymi gospodarstw leśnych, które to gospodarowanie (w odniesieniu do gruntów we władaniu gospodarstw leśnych) polega w istocie na modyfikowaniu naturalnej zewnętrznej funkcji lasu jako elementu przydatnego w kształtowaniu ładu podmiotowego prowadzenia działalności (na wykorzystywaniu – celem kształtowania ładu podmiotowego prowadzenia działalności - naturalnej zdolności /przydatności/ lasów do tegoż kształtowania).

Ze względu na to, że wyżej wymieniona naturalna zewnętrzna funkcja lasu jako elementu przydatnego w kształtowaniu ładu podmiotowego prowadzenia działalności została już „skonsumowana” w toku rozwoju cywilizacyjnego (tj. po zakończeniu się procesu pierwotnego podziału zasobów naturalnych wśród różnych właścicieli) – obecnie las nie zaspokaja (nie jest wykorzystywany do zaspokajania) wszechstronnych potrzeb społecznych, w tym gospodarczych, poprzez swoje naturalne funkcje zewnętrzne.

W ramach działalności leśnej, w tym w ramach gospodarki leśnej, lasy są natomiast wykorzystywane wraz z innymi zasobami ekonomicznymi, wchodzącymi w skład gospodarstw leśnych, do wytwarzania produktów (półproduktów) wyjściowych działalności leśnej.

To właśnie te produkty (półprodukty) są obecnie dobrami nieinstytucjonalnymi, zaspakajającymi wyżej wymienione potrzeby (wykorzystywanymi do zaspokajania wyżej wymienionych potrzeb). Wykorzystywanie lasów, o którym mowa powyżej, następuje poprzez modyfikowanie metodami działalności leśnej ich funkcji naturalnych, w tym zewnętrznych funkcji naturalnych (społeczno – gospodarcza przydatność lasów w gospodarce lasami i gruntami).

Modyfikowanie naturalnych funkcji lasu, w tym naturalnych zewnętrznych funkcji lasu jest w gruncie rzeczy istotą działalności leśnej, w tym gospodarki leśnej.

Pojęcie realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu oraz nierzecowego produktu wyjściowego gospodarki leśnej, związanego z realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu

Wnikając w istotę ustawowej definicji gospodarki leśnej – uprawnione jest stwierdzenie, że gospodarka leśna polega :

- 1) na długotrwałym procesie wytwarzania rzeczowych produktów wyjściowych działalności w postaci użytków działalności podstawowej i ubocznej (proces ten obejmuje w określonych zakresie zagospodarowanie, w tym hodowlę i ochronę, oraz użytkowanie lasu)
- 2) na zbywaniu tych produktów w stanie nieprzerobionym,
oraz
- 3) na tzw. realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Pojęcie realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu jako części składowej gospodarki leśnej jest mało precyzyjne, lecz wprowadzenie tego pojęcia do definicji gospodarki leśnej należy niewątpliwie uznać za pozytywny skutek nowelizowania ustawy o lasach.

Realizowanie (wytwarzanie) w ramach gospodarki leśnej użyteczności niematerialnych jest wytwarzaniem określonych produktów, choćby pobieranych na warunkach nieodpłatnych. Z tego względu bardziej prawidłowe jest posługiwanie się terminem „zewnętrzna funkcja niematerialna lasu”.

Tak zwana realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu jako część składowa gospodarki leśnej jest właśnie w istocie modyfikowaniem metodami gospodarki leśnej niektórych z naturalnych funkcji lasu w celu wytworzenia użyteczności niematerialnych, „nabywanych” przez beneficjentów, którzy nie są właścicielami lub prawnymi reprezentantami właścicieli lasów - w tym „nabywanych” (pobieranych) w Lasach Państwowych przez różnych beneficjentów na warunkach niekomercyjnych (tj. nieodpłatnie lub za częściową odpłatnością /odpłatnością, pokrywającą część kosztów ewidentnie związanych z wytwarzaniem tych produktów lub półproduktów/).

Dopóki nie wystąpią beneficjenci omawianych użyteczności (także użyteczności materialnych), można mówić tylko o regulowanej lub nieregulowanej przez człowieka zdolności lasu do zaspokajania społeczno – gospodarczego zapotrzebowania na użyteczności (użytki) leśne.

Jedynie w lasach naturalnych powstałych bez jakiegokolwiek ingerencji człowieka, funkcjonowanie lasów, skutkujące użytecznościami leśnymi ma charakter nieregulowany, chociaż i w tym przypadku niezbędne są określone nakłady pracy żywej i uprzedmiotowionej ze strony beneficjentów tych użyteczności (rolnik nie skorzysta ze zdolności lasu wzmagania i poprawy jakości produkcji rolnej, jeśli nie poniesie nakładów na prawidłową gospodarkę rolną, zaś mieszkaniowiec miasta nie skorzysta ze zdolności lasu do zaspokajania zapotrzebowania na wypoczynek, rekreację i turystykę w lesie, jeśli nie poniesie nakładów na przyjazd do lasu).

W pozostałych stanach faktycznych funkcje zewnętrzne lasu mają charakter regulowany, a ich regulatorem jest działalność leśna w najszerszym tego słowa znaczeniu, w tym przede wszystkim gospodarka leśna.

Łatwo wykazać, że powstanie pozaprodukcyjnych funkcji lasu zawsze wiąże się z doprowadzeniem do zmagazynowania (przechowywania) w lesie „dobrej” lub „złej” materii, energii oraz informacji lub z przekazaniem na rzecz różnych beneficjentów (najczęściej z ich udziałem) dobrej materii, energii oraz informacji.

Jak to będzie poniżej wykazane, realizowanie (wytwarzanie) w ramach gospodarki leśnej ww. użyteczności niematerialnych jest wytwarzaniem określonych produktów, choćby pobieranych na warunkach nieodpłatnych.

Podmioty prowadzące gospodarstwa leśne są obowiązane do prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Oznacza to, że prawidłowa gospodarka leśna, to taka gospodarka, której produkty (półprodukty) rzeczowe i nierzeczowe :

- 1) zaspokajają – z upływem czasu w coraz większym stopniu i zakresie - potrzeby społeczne, w tym gospodarcze (są wykorzystywane do zaspokajania potrzeb społecznych, w tym gospodarczych), współcześnie oraz w dającej się przewidzieć przyszłości (trwała gospodarka leśna),
- 2) są wytwarzane bez preferencji dla żadnego z tych produktów (bez preferencji, nie mającej swojego uzasadnienia szczególną przydatnością poszczególnych części przestrzennych lasu do wypełniania określonych funkcji modyfikowanych metodami gospodarki leśnej) (gospodarka leśna zrównoważona).

Nierzeczym produktem gospodarki leśnej, wytwarzanym przez podmiot prowadzący gospodarstwo leśne, może być konkretna usługa (świadczenie) podmiotów prowadzących gospodarkę leśną (na przykład świadczenie w zakresie przechowywania przez ekosystemy leśne dwutlenku węgla jako gazu, będącego według dominujących poglądów naukowych głównym czynnikiem sprawczym ocieplania się klimatu – w wykonaniu stosownych przepisów), lecz (znaczenie częściej) jest to stwarzanie przez prowadzących gospodarstwa leśne warunków do uzyskania określonych korzyści przez określonych beneficjentów (na przykład „przysposabianie” lasów do poboru świadczeń wypoczynkowych w związku z powszechną dostępnością lasów dla ludności).

Jeżeli istotą udziału podmiotów, prowadzących gospodarstwa leśne, w wytwarzaniu nierzeczowych produktów wyjściowych gospodarki leśnej, jest właśnie stwarzanie warunków do uzyskania określonych korzyści przez określonych beneficjentów – to zasadniczo należy przyjmować, że podmioty prowadzące gospodarstwa leśne wytwarzają jedynie półprodukt, który staje się nierzeczym produktem wyjściowym gospodarki leśnej po wykonaniu określonych działań przez beneficjenta tegoż produktu. Beneficjent jest zatem „współtwórcą” nierzeczowego produktu wyjściowego gospodarki leśnej. Powracając do przykładu rolnika i mieszkańca miasta - dopóty nie skorzysta on ze zdolności lasu (modyfikowanej metodami gospodarki leśnej) do wzmagania i poprawy jakości produkcji rolnej, dopóki nie poniesie nakładów na prawidłową gospodarkę rolną, zaś mieszkaniec miasta nie skorzysta ze zdolności lasu (modyfikowanej metodami gospodarki leśnej) do zaspokajania zapotrzebowania na wypoczynek, rekreację i turystykę, dopóki nie poniesie nakładów co najmniej na przyjazd do lasu.

Dla powstania nierzeczowego produktu wyjściowego gospodarki leśnej – w ramach powszechnej dostępności do lasów i niematerialnych ich funkcji zewnętrznych, modyfikowanych poprzez działalność leśną – wymagany jest zbieg następujących zdarzeń:

- 1) ukształtowanie (zmodyfikowanie) metodami gospodarki leśnej zdolności do świadczeń niematerialnych (stworzenie warunków do świadczeń niematerialnych),
oraz
- 2) pobranie świadczeń niematerialnych przez beneficjentów, połączone z określoną ich aktywnością, tj. w połączeniu z określonymi ich działaniami (w tym połączone z ponoszeniem przez beneficjentów określonych nakładów, w tym obejmujących ewentualne określoną odpłatność).

Dlatego tak ważne jest wytwarzanie owych nierzeczowych półproduktów wyjściowych gospodarki leśnej nie „na magazyn”, lecz pod rzeczywiste potrzeby.

Znane są na przykład przypadki tworzenia bogatej infrastruktury turystycznego zagospodarowania lasu bez uwzględnienia okoliczności znikomej „penetracji” lasów przez turystów.

Możliwość oraz uzasadnienie dla wytwarzania nierzeczowych produktów (półproduktów) wyjściowych gospodarki leśnej może mieć charakter „uniwersalny”, tj. może następować w każdym miejscu występowania lasu, lecz może następować oraz może być uzasadniano związkiem z konkretnym położeniem lasu.

Odpłatność finansowa za wytwarzanie nierzeczowych produktów wyjściowych gospodarki leśnej

Jak dotychczas podmioty prowadzące gospodarstwa leśne uczestniczą w wytwarzaniu nierzeczowych produktów wyjściowych gospodarki leśnej tylko w określonym zakresie, albowiem zasadnicze „obowiązki” w realizacji tego procesu przypadają ich beneficjentom.

Jeżeli nierzeczowe produkty (półprodukty) wyjściowe gospodarki leśnej są wytwarzane w ramach trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w wykonaniu planu urządzenia lasu, to co do zasady podmiotom prowadzącym gospodarkę leśną z wykorzystaniem lasów państwowych nie przysługuje, nie powinna przysługiwać gratyfikacja finansowa za wytworzenie tych produktów (nierzeczowy produkt wyjściowy gospodarki leśnej jako „naturalny” efekt wytwarzania surowca drzewnego i innych rzeczowych produktów gospodarki leśnej zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej).

Koszty „standardowe” prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej są kosztami wytwarzania surowca drzewnego, produktów ubocznego użytkowania lasu sensu stricto, produktów gospodarki łowieckiej oraz produktów, w tym usług działalności dodatkowej, zaliczonej do gospodarki leśnej, a jednocześnie są to koszty doskonalenia (modyfikowania) metodami gospodarki leśnej zdolności lasów do zaspokajania zapotrzebowania beneficjentów na niematerialne świadczenia lasów. Z mocy prawa żaden podmiot prowadzący gospodarstwo leśne nie może wytwarzać surowca drzewnego oraz innych wyżej wymienionych produktów gospodarki leśnej z pominięciem obowiązku doskonalenia (modyfikowania) metodami gospodarki leśnej zdolności lasów do zaspokajania zapotrzebowania beneficjentów na omawiane świadczenia. Wytwarzanie surowca drzewnego i innych materialnych produktów gospodarki leśnej oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu – są to działalności, pozostające w obligatoryjnym zintegrowaniu poziomym.

Należy mieć przy tym na względzie, że z punktu widzenia ww. obowiązku występuje oczywista nierównowaga między Lasami Państwowymi a podmiotami prywatnymi prowadzącymi gospodarkę leśną. Podmiotom prywatnym bowiem przysługuje na przykład prawo do wprowadzenia trwałego zakazu wstępu do lasów. Podmioty prawa prywatnego są uprawnione do pobierania odpłatności komercyjnej za wszelkie świadczenia, „serwowane” w ramach trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Lasy Państwowe są uprawnione do wytwarzania surowca drzewnego i materialnych użytków ubocznych oraz uzyskiwania określonych korzyści ze zbywania tych produktów - pod warunkiem, że prowadzona wraz z tym w obligatoryjnym zintegrowaniu poziomym działalność w zakresie realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu następuje co do zasady bez gratyfikacji za jej efekty.

W tym miejscu należy odwołać się normy do art. 5 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. z 2001 r. , Nr 97, poz. 1051; z 2003 r. , Nr 113, poz. 1068) , stanowiącej, że „świadczenia pozaprodukcyjne zasobów naturalnych Skarbu Państwa na potrzeby własne ludności, w szczególności rekreacja oraz niekomercyjny zbiór runa leśnego, są nieodpłatne”.

Norma ta oznacza „a contrario” , że użyteczności niematerialne, będące nierzecзовymi produktami gospodarki leśnej, wytwarzanymi przez Lasy Państwowe mogą nie być nieodpłatne, tj. mogą być:

- 1) częściowo odpłatne,
- 2) odpłatne do wysokości kosztów wytworzenia,
- 3) zbywane na warunkach rynkowych.

Użyteczności te mogą być wreszcie źródłem innym korzyści, przypadających Lasom Państwowym

Uprawniona jest przy tym teza, że odpłatność za omawiane użyteczności może następować w przypadkach, w których:

- 1) nierzeczowe produkty (półprodukty) wyjściowe działalności leśnej, w tym gospodarki leśnej, są wytwarzane w wykonaniu na tę okolicznych sporządzonych programów działań, nie naruszających, lecz „doskonających” plan urządzenia lasu,
- 2) następuje istotne ograniczenie roli beneficjentów w wytwarzaniu nierzeczowych produktów wyjściowych gospodarki leśnej poprzez ich roli do roli „konsumenta”..

O częściowej odpłatności można na przykład mówić wówczas, gdy na przykład Lasy Państwowe ponoszą:

- 1) koszty utrzymania infrastruktury „pobytowej”, pozwalającej na dokonywanie świadczeń, wykraczających poza zakres świadczeń warunkujących, tj. świadczeń, niezbędnych do pobrania przez beneficjenta danego nierzeczowego produktu („półproduktu”) wyjściowego gospodarki leśnej,
czy
- 2) koszty „oprowadzania” po lesie osób w nim wypoczywających.

Są granice modyfikowania metodami gospodarki leśnej naturalnych funkcji lasu (w tym naturalnych zewnętrznych funkcji lasu), po przekroczeniu których nie należy już mówić o prowadzeniu działalności w zakresie gospodarki leśnej, lecz o prowadzenie działalności leśnej, wyczerpującej znamiona działalności dodatkowej poza gospodarką leśną.

Dopóki na przykład wydzielony oraz odpowiednio urządzony fragment nieruchomości leśnej służy do postoju (w określonych minimalnych warunkach) pojazdów mechanicznych, którymi osoby fizyczne, przybywają do lasów w celach wypoczynku, choćby wypoczynku w ramach przerwy w podróży - dopóty takie świadczenie „postojowe”, w granicach warunkujących pobór świadczeń wypoczynkowych, jest nierzeczowym półproduktem wyjściowym gospodarki leśnej, nawet wówczas, gdy ze względu na poprawione warunki tegoż postoju są za te usługi pobierane pewne opłaty.

Jeżeli jednak z funkcjonowaniem „parkingu leśnego” wiąże się prowadzenie działalności w zakresie usług gastronomicznych, handlowych czy noclegowych, to przynajmniej część tych świadczeń zaczyna wyczerpywać znamiona produktów działalności zarobkowej – ze

wszystkimi tego konsekwencjami, w tym dotyczącymi zagadnienia wyłączania gruntów leśnych z produkcji w celu prowadzenia takiej działalności. W takim przypadku nie należy mówić o komercjalizacji nierzeczowych produktów wyjściowych gospodarki leśnej, lecz o sprzedaży produktów wyjściowych działalności zarobkowej.

W literaturze przedmiotu autorzy niektórych publikacji posługują się czasem pojęciem komercjalizacji publicznych funkcji lasu. Jest to sformułowanie niepoprawne – albowiem w świetle dotychczasowego wyводу należy raczej posługiwać się pojęciem komercjalizacji nierzeczowych produktów (półproduktów) wyjściowych działalności leśnej, w tym gospodarki leśnej. Należy mówić o komercjalizacji nierzeczowych produktów (półproduktów) wyjściowych gospodarki leśnej, wytwarzanych w ramach modyfikacji naturalnych niematerialnych zewnętrznych funkcji lasu.

Z koncepcją odpłatności za nierzeczowe produkty (półprodukty) wyjściowe gospodarki leśnej wiążą się niebezpieczeństwa, na które u zarania ww. procesu należy w sposób stanowczy zwrócić uwagę:

- 1) po pierwsze należy mieć na względzie, że istotą Lasów Państwowych jest wytwarzanie nierzeczowych produktów (półproduktów) gospodarki leśnej przede wszystkim na warunkach nieodpłatnych, zaś próby ignorowania tej okoliczności poprzez bezkrytyczne uzależnienie możliwości poboru tych produktów lub półproduktów od określonej odpłatności ze strony beneficjentów mogą obrócić się przeciw sprawdzonym rozwiązaniom systemowym, dotyczącym współczesnej formy organizacyjno – prawnej prowadzenia w Polsce państwowej działalności leśnej pod firmą Lasów Państwowych - a to w związku upodobnianiem się na tej drodze Lasów Państwowych do podmiotów prywatnych prowadzących gospodarkę leśną, legitymowanych m.in. prawem wprowadzenia zakazu wstępu do lasów (a szerszym ujęciu – uprawnionych do sprzedaży na zasadach komercyjnych każdego świadczenia, dokonywanego z wykorzystaniem należących do nich lasów),
- 2) po drugie należy mieć na względzie, że każdy przypadek wprowadzania odpłatności za możliwość pobrania nierzecowego produktu (półproduktu) gospodarki leśnej, będącego wynikiem modyfikacji naturalnych zewnętrznych funkcji lasu metodami gospodarki leśnej, powinien być w Lasach Państwowych poprzedzony dowodem na to, że:
 - a) następuje to w wyniku specjalnie opracowanego programu działań,
 - b) nie zubaża podaży produktów (półproduktów) gospodarki leśnej, pobieranych dotąd na warunkach nieodpłatnych,
 - c) nie upodobnia (a mówiąc wprost nie sprowadza) prowadzonej działalności do działalności, mającej swoje nazwy własne w Polskiej Klasyfikacji Działalności (usługi hotelarskie, usługi turystyczne, świadczenia w zakresie rehabilitacji) – ze wszystkimi tego następstwami (konieczność zaliczenia działalności do działalności zarobkowej, obowiązek wyłączenia gruntu leśnego z produkcji – itd.).

Można zatem stwierdzić, że :

- 1) przedmiotem niekomercyjnego udostępniania w wykonaniu obowiązków, ciążących na Skarbie Państwa, reprezentowanym przez Lasy Państwowe, mogą być produkty (półprodukty), powstające jako efekt modyfikowania metodami działalności leśnej, w tym metodami gospodarki leśnej, naturalnych zewnętrznych funkcji lasu - jeżeli nie są to produkty, podlegające zbywaniu komercyjnemu z mocy prawa,

- 2) jeżeli produkty wyjściowe gospodarki leśnej nie podlegają zbywaniu komercyjnemu z mocy prawa - odpłatność za produkty (półprodukty), powstające jako efekt modyfikowania metodami gospodarki leśnej naturalnych zewnętrznych funkcji lasu, powinna być uzasadniana przede wszystkim realizacją programów specjalnych przez Lasy Państwowe,
- 3) co do zasady odpłatność (na warunkach komercyjnych) powinna przysługiwać w każdym przypadku, w którym produkt wyjściowy powstaje w Lasach Państwowych w związku z modyfikacją naturalnych zewnętrznych funkcji lasu z zastosowaniem metod działalności leśnej, wykraczającej poza ramy gospodarki leśnej sensu stricto – chyba że powstanie danego produktu wiąże się z określoną pozafinansową korzyścią albo brak możliwości pobrania odpłatności wynika wprost z regulacji prawnych.

Na rozwinięcie zasługuje niewątpliwie teza, zawarta powyżej w pkt. 3. W tym celu można posłużyć się przykładem naturalnej zewnętrznej funkcji lasu współkształtowania ładu podmiotowego działalności. Jak podniesiono powyżej, obecnie ta naturalna funkcja zewnętrzna lasu występuje wyłącznie jako funkcja zmodyfikowana (nikt nie może „pozaprawnie” zawładnąć lasem jako dobrem niczym w celu pozyskania zasobów dla zorganizowania działalności, którą zamierza prowadzić, albowiem zasoby te nie stanowią dobra niczyjego).

Omawiana funkcja podlega modyfikacji w następstwie działalności, która wykracza poza gospodarkę leśną. Najczęściej jest to działalność w zakresie gospodarowania nieruchomościami, ale również w zakresie ochrony gruntów leśnych w wykonaniu norm prawnych, zawartych w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W wyniku modyfikowania omawianej naturalnej zewnętrznej funkcji lasu (lasu jako dobra przydatnego do kształtowania ładu podmiotowego działalności) przy użyciu, prawidłowo stosowanych, metod gospodarowania nieruchomościami prawie zawsze następuje poprawa funkcjonalności Lasów Państwowych.

Następuje mianowicie w szczególności:

- 1) poprawa relacji między lasami sensu stricto a lasami jako gruntami, związanymi z gospodarką leśną,
- 2) poprawa relacji między lasami a nieruchomościami gruntowymi, nie będącymi lasami,
- 3) poprawa przebiegu granicy polno – leśnej,
- 4) dalsza racjonalizacja:
 - a) wyposażenia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych w majątkowe zasoby nieruchome – m.in. poprzez:
 - wyzbycie się balastu nieruchomości nieprzydatnych do prowadzenia działalności leśnej,
 - nabycie nieruchomości potrzebnych do prowadzenia działalności leśnej
 - b) wykorzystania nieruchomości, na przykład poprzez:
 - obciążanie ich ograniczonymi prawami rzeczowymi lub prawami obligacyjnymi,
 - zniesienie współwłasności,
 - zniesienie obciążeń, związanych z roszczeniami, dotyczącymi nieruchomości,
- 5) poprawa ochrony nieruchomości (na przykład przed szkodami),

- 6) aktualizacja ewidencji oraz wyników określania wartości nieruchomości (kształtowanie się wartości nieruchomości jako element, służący ocenie działalności Lasów Państwowych)

– itd. , stosowanie do zakresu rzeczowego gospodarowania zasobami majątkowymi.

W omawianych przypadkach produktem wyjściowym działalności leśnej (działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami) jest poprawa funkcjonalności Lasów Państwowych, będąca sama w sobie korzyścią dla Lasów Państwowych. Przy wyzbywaniu się przez Lasy Państwowe w imieniu Skarbu Państwa majątku nieruchomego mamy (co do zasady) do czynienia nie tylko z produktem wyjściowym, którego istotą jest poprawa funkcjonalności Lasów Państwowych. Powstaje bowiem także inny produkt wyjściowy działalności leśnej: usługa na rzecz różnych podmiotów w zakresie „zaopatrywania” ich w nieruchomości lub w możliwość korzystania z nieruchomości na podstawie praw rzeczowych lub praw obligacyjnych.

W niektórych przypadkach (sprzedaż, wynajmowanie, wdzierżawianie, oddawanie w użytkowanie) produkt, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, jest „udostępniany” na warunkach odpłatnych (choć należy pamiętać o tym, że środki pieniężne ze sprzedaży lasów i innych nieruchomości są przekazywane z mocy prawa do budżetu państwa), w innych przypadkach (przekazanie zarządu, oddanie nieodpłatne) – na warunkach nieodpłatnych.

Jeżeli odpłatność za ww. produkt nie ma mieć charakteru odpłatności komercyjnej, to uzasadnieniem formalno – prawnym dla tej niepełnej odpłatności (lub w ogóle dla braku odpłatności) może być niewątpliwie okoliczność uzyskiwania przez podmiot, będący wytwórcą tego produktu, korzyści, polegającej na poprawie swojej funkcjonalności.

Na przykład na mocy art. 38b. ustawy o lasach - Lasy Państwowe mogą, w drodze umowy zawartej pomiędzy Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych a Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych przekazywać nieodpłatnie Agencji Nieruchomości Rolnych lasy i grunty, na których nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej gospodarki. Brak odpłatności jest tu niewątpliwie uzasadniony tym, że na drodze wyzbycia się nieruchomości nieprzydatnych do prowadzenia racjonalnej gospodarki – Lasy Państwowe poprawią swoją funkcjonalność poprzez racjonalizację stanu posiadania.

W ustawie o lasach zostały też jednak zawarte regulacje, zobowiązujące lub umożliwiające wyzbywanie się przez Lasy Państwowe majątku nieruchomego bez żadnej odpłatności oraz bez towarzyszącemu temu efektu w postaci poprawy funkcjonalności (np. przekazywanie nieruchomości, przeznaczonych na drogi krajowe).

Takie nieodpłatne przekazywanie lasów i innych gruntów nie można identyfikować jako przejawu prowadzenia gospodarki nieruchomościami w kształtowaniu funkcjonalności LP. Jest to niewątpliwie działalność leśna w zakresie wspomagania organów władzy publicznej oraz instytucji publicznych.

Zgodnie z art. 54 ustawy o lasach - Lasy Państwowe, z budżetu państwa, mają otrzymywać środki pieniężne dotacji celowych z przeznaczeniem na finansowanie zadań zleconych przez administrację rządową. Jest przy tym oczywiste, że administracja rządowa może Lasom Państwowym zlecać tylko takie zadania, które są związane z jej (administracji rządowej) obowiązkiem prawnym. Jeżeli na przykład zgodnie z art. 54 ustawy o lasach Lasy Państwowe mają otrzymywać środki dotacji na wykup lasów i gruntów do zalesień oraz ich

rekultywację, a także na wykup innych gruntów w celu zachowania ich przyrodniczego charakteru – to oznacza to, że w określonych sytuacjach dokonywanie wykupu lasów, gruntów do zalesień czy gruntów, mających przyrodniczy charakter, stanowi obowiązek państwa, a dokładnie administracji rządowej jako zleceńodawcy. Dokonywanie przedmiotowych wykupów nie jest zatem przejawem gospodarowania nieruchomościami motywowane jedynie kształtowaniem funkcjonalności przez Lasy Państwowe. Przeciwnie - jest to działalność w zakresie wspomagania przez Lasy Państwowe organów i instytucji administracji rządowej. Skoro na prowadzenie tej działalności Lasy Państwowe mają otrzymywać środki dotacji celowych, to *per analogiam* wspomaganie przez Lasy Państwowe budowy dróg krajowych (poprzez zaopatrywanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w potrzebne lasy i grunty) powinno również wiązać się z określoną odpłatnością, realizowaną z budżetu państwa (odpłatnością, obejmującą choćby pokrycie kosztów procedowania administracyjnego – tak jak ma to miejsce w odniesieniu do organów i instytucji władzy i powinności publicznych). Tak jednak nie jest: z mocy prawa przekazywanie przez Lasy Państwowe nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych ma odbywać się nieodpłatnie. Należy stwierdzić, że w przypadkach wielu innych regulacji prawnych, generujących obowiązek Lasów Państwowych wspomagania organów i instytucji władzy i powinności publicznych, wola prawodawcy rozstrzygnęła o braku odpłatności za te usługi (pomimo braku wyraźnego efektu poprawy funkcjonalności Lasów Państwowych). W tym przypadku mamy do czynienia z realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu, prowadzoną metodami działalności leśnej, nie będącej gospodarką leśną.

Jak powyżej podniesiono, co do zasady produkty, związane z realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej, udostępniane na warunkach niekomercyjnych, mają charakter nierzeczowy (niematerialny).

Wyjątkiem od tej zasady są świadczenia nierzeczowe Lasów Państwowych, prowadzące do nieodpłatnego zbioru plodów runa leśnego, w tym w połączeniu z poborem przez beneficjentów świadczeń wypoczynkowych (rekreacyjnych).

Na zakończenie warto podnieść, że co do zasady działalność podmiotowa jest (a przynajmniej powinna być) działalnością celową, zmierzającą do zaistnienia określonego stanu faktycznego lub prawnego, tj. zmierzającą do osiągnięcia określonego celu. Jeżeli skutek działalności w postaci produktu wyjściowego tej działalności lub w postaci wyodrębnionej części tego produktu jest zgodny z założonym celem działalności, wówczas należy mówić o zgodności funkcji działalności z jej celem. Również w przypadku działania przedmiotowego (funkcjonowania) wytworów rąk ludzkich można mówić o funkcjach (skutkach) tego działania, celu tego działania, jak również o zgodności, niepełnej zgodności lub niezgodności funkcji działania z celem działania przedmiotowego wytworów rąk ludzkich. Natomiast w przypadku działania (funkcjonowania) zasobów naturalnych lansowanie poglądu, że atrybutem tego działania jest cel (że zasoby naturalne funkcjonują w celu zaistnienia określonego stanu faktycznego) polega na nieporozumieniu. Cel jest zjawiskiem świadomie kreowanym przez jednostki ludzkie (jest zjawiskiem antropogenicznym). Zasoby naturalne funkcjonują, a funkcjonowanie to doprowadza oczywiście do określonych skutków, które mogą okazywać się przydatne (korzystne) dla jednostek ludzkich.¹⁶

¹⁶ problematyce pozaprodukcyjnych funkcji lasu poświęcono odrębne opracowanie

Część D

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” a organy państwowe

1. Tytułem wstępu

W identyfikowaniu statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, istotne jest ustalenie, czy:

- 1) osoba fizyczna wypełniająca funkcję (zajmująca stanowisko) Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych jest organem państwa, wypełniające funkcje organu państwowego lub czy
- 2) podmiot prawny Lasy Państwowe jest organem państwowym.

Poniżej wykazano, że osoba fizyczna zajmująca stanowisko Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nie jest organem państwa, jak również Lasy Państwowe nie są organem państwowym. Osoba Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nie wypełnia funkcji organu władzy publicznej, a konkretnie – nie wypełnia funkcji organu administracji rządowej; również Lasy Państwowe jako podmiot praw i obowiązków nie jest organem państwowym.

W sporadycznych stanach prawnych i faktycznych osoba Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wypełnia funkcje organu administracji publicznej, będącego (przy dorozumianym traktowaniu Kodeksu postępowania administracyjnego) innym podmiotem (innym niż organ państwowy lub organ samorządu terytorialnego), uprawnionym, np. na podstawie upoważnienia ministra właściwego do spraw środowiska, do załatwiania spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (np. wyrażającym w formie decyzji administracyjnej w imieniu tegoż ministra zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego).

W świetle polskiego porządku prawnego organami państwowymi nie są też żadne inne organy wewnętrzne w LP, jak również żadne stanowiska pracy w LP – choćby do tych organów oraz stanowisk pracy były przywiązane z mocy prawa, w tym zawartych porozumień, określone obowiązki i uprawnienia w zakresie sprawowania władzy publicznej.

2. Pojęcie organu jako takiego

Znaczenie pojęcia organu ustalane zgodnie z zasadą najdalej posuniętego rygoryzmu formalnego różni się (i to bardzo istotnie) od znaczenia tego pojęcia w rozumieniu potocznym.

W Polsce najbardziej uniwersalną definicję organu wykreował niewątpliwie Czesław Znamierowski¹⁷. Według niego „organem grupy nazywamy takiego zastępcę, który należy do niej i ma stałą pozycję w jej strukturze. Zastępstwo oznacza możliwość działania w imieniu tej grupy, na jej rzecz i dla jej dobra. Istotne jest przy tym, że kompetencje organu wynikają z przydzielenia mu zadań określonych w statucie organizacyjnym grupy, a nie z jednorazowego upoważnienia”

Należy podkreślić, że „działalność organu jest formalnie niezależna od osoby go piastującej i od zmiany tej osoby. Organ tworzony jest na podstawie norm organizacyjnych, zatem jego istnienie związane jest z obowiązywaniem tych norm.”

¹⁷ Czesław Znamierowski – „Szkola prawa. Rozważania o państwie, Warszawa 1988”

Zatrudnienie kogoś, w tym poprzez powołanie, jako pracownika lub nawiązanie z kimś stosunku służby w celu zapewnienia, aby dany organ jako podmiot mógł prawidłowo funkcjonować – z rygorystycznego punktu widzenia nie oznacza, że dana osoba fizyczna (dany pracownik) staje się organem (staje się strukturą organizacyjną w podejściu podmiotowym).

Osoba fizyczna zatrudniona na podstawie stosunku pracy do zapewniania należytego funkcjonowania organu jako struktury organizacyjnej w podejściu podmiotowym uzyskuje status prawny pracownika, zatrudnionego (powołanego) w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania (działania) danego organu. W określonych stanach prawnych status prawny danej osoby fizycznej, działającej na podstawie stosunku pracy (czy stosunku służby) na rzecz określonej instytucji, wymaga dalszego dookreślenia. Są na przykład osoby fizyczne będące funkcjonariuszami publicznymi (mające status funkcjonariuszy publicznych) czy pełniącymi funkcje publiczne (mające status osób pełniących funkcje publiczne). W Polsce czterysta sześćdziesiąt osób ma status posła. Można także mówić o tym, że niektóre osoby fizyczne mają status prawny organów państwa. Są to osoby fizyczne, które jako organy państwa jednoosobowo lub w zintegrowanym połączeniu z innymi osobami fizycznymi (wieloosobowo, w tym kolegialnie) wypełniają (piastują) funkcje organu państwowego (jednoosobowego lub wieloosobowego, w tym kolegialnego). Dlatego zwracając się do kogoś „panie ministrze” – zwracamy się do osoby fizycznej jako do organu państwa, a nie do organu państwowego jako struktury organizacyjnej w podejściu podmiotowym.

Jest przy tym oczywiste i zasługuje na podkreślenie, że nie każda osoba fizyczna, mająca status funkcjonariusza publicznego czy też status osoby, pełniącej funkcje publiczne, jest osobą mającą status organu państwa. Nie każdy funkcjonariusz publiczny czy nie każda osoba pełniąca funkcję publiczną jest organem państwa. W szczególności organ państwa poprzez swoje czyny może doprowadzać do tego, że organ państwowy, którego funkcje wypełnia, może stanowić akty prawa wewnętrznego (rzecz jasna po zaistnieniu innych przesłanek upoważniających organ państwowy do stanowienia tegoż prawa). Funkcjonariuszami publicznymi są na przykład osoby mający status dzielnicowego. Ponieważ jednak dzielnicowi nie są organami państwowymi, więc nie mogą stanowić aktów prawa wewnętrznego.

W literaturze przedmiotu rozróżnianie obu pojęć (organ państwa a organ państwowy) nie jest rygorystycznie przestrzegane: w niektórych rozważaniach pojęcie organu państwa jest używane jako substytut pojęcia organu państwowego. W innych znów rozważaniach pojęcie organu państwa jest używane w pewnym zakresie zgodnie ze znaczeniem tego pojęcia, tj. w znaczeniu statusu prawnego (w znaczeniu przymiotu) osoby fizycznej, a w pewnym zakresie – w znaczeniu pojęcia organu państwowego jako struktury organizacyjnej w podejściu podmiotowym¹⁸.

Jest wreszcie jeszcze jedna kategoria statusu prawnego osób fizycznych, o której należy wspomnieć w związku z rozważaniami na temat organów jako struktur organizacyjnych w podejściu podmiotowym. Otóż niektóre osoby fizyczne mają status prawny kierownika podmiotu praw i obowiązków (podmiotu praw i obowiązków prowadzącego gospodarczą działalność wytwórczą i zatrudniającego pracowników na podstawie stosunku pracy). Osoba fizyczna mająca status prawny kierownika ww. podmiotu praw i obowiązków (na przykład osoba fizyczna mająca status

¹⁸ na przykład w „Wielkiej Encyklopedii Prawa” organ państwa zdefiniowano jako wyodrębnioną organizacyjnie część aparatu państwa mogąca mieć charakter kolegialny lub jednoosobowy, przy czym twierdzi się tu też, że „organ państwa to wyodrębniona organizacyjnie przez prawo osoba fizyczna lub grupa takich osób, posiadających własne kompetencje, możliwości podejmowania działań władczych oraz charakteryzująca się swoistymi formami działania”.

dyrektora przedsiębiorstwa) wypełnia funkcje organu kierowniczego w danym podmiocie (na przykład wypełnia funkcje dyrektora jako organu kierowniczego przedsiębiorstwa, a dokładnie organu kierującego przedsiębiorcą jako podmiotem prawnym, prowadzącym przedsiębiorstwo) .

Poprzez swoje czyny (czyny jednostki ludzkiej), będące z punktu widzenia działalności organu czynnościami konwencjonalnymi, osoba fizyczna wypełnia funkcje tegoż organu. Wypełnianie przez daną osobę fizyczną funkcji, przypisanych do tego organu, jest możliwe dzięki temu, że:

- 1) wyżej wymienione czyny pracownika są wykonywane (stając się – z punktu widzenia organu jako podmiotu - dokonanymi czynnościami konwencjonalnymi) zgodnie z:
 - a) normami nakazowymi oraz zakazowymi, generującymi obowiązki, ciążące na danym organie,
 - b) normami pozwalającymi oraz nabytymi upoważnieniami do czynów ludzkich, generującymi uprawnienia, przywiązane do danego organu,
- 2) do danego organu są przywiązane określone dobra prawne, w tym zasoby majątkowe, potrzebne do działania danego organu.

W statystyce publicznej działania, w tym działalność wytwórczą, wykonują jednostki instytucjonalne. Organ zawsze jest częścią składową jednostki instytucjonalnej – częścią obciążoną określonymi obowiązkami oraz wyposażoną w określone uprawnienia.

Na przykład Rzecznik Praw Obywatelskich jako podmiot praw i obowiązków jest jednoosobowym organem państwowym. Jednostkę instytucjonalną tworzy natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ państwowych wraz z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jako organ kierowniczy Lasów Państwowych jest częścią Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe jako państwowej jednostki organizacyjnej, rozpatrywanej jako jednostka instytucjonalna.

Uprawnienia oraz obowiązki organu wynikają z norm prawnych, upoważnień zewnętrznych lub wewnętrznych aktów sprawczych (wewnętrzny podział obowiązków oraz wewnętrzna dystrybucja upoważnień).

3. Pojęcie organu kierującego podmiotem praw i obowiązków, prowadzącego rynkową działalność wytwórczą

Pomijając okoliczność, że pojęcie organu państwa jest używane dla określenia statusu prawnego osoby fizycznej lub zgrupowania osób fizycznych wypełniających funkcje organu państwowego – to nie sposób nie zauważyć, że pojęcie organu w ujęciu instytucjonalnym (organu jako struktury organizacyjnej w podejściu podmiotowym) jest bardzo rozległe. Jak to powyżej podniesiono – w szczególności można mówić o organach kierowniczych podmiotów praw i obowiązków (organach kierujących podmiotami praw i obowiązków), które w wypełnianiu swoich obowiązków kierowniczych nie są (nie mogą być) legitymowane uprawnieniem do dokonywania doniosłych czynności konwencjonalnych.

Chodzi na przykład o organy kierujące przedsiębiorcami prowadzącymi przedsiębiorstwa, tj. o organy, które swoje obowiązki, związane z kierowaniem podmiotem (z zarządzaniem podmiotem) wykonują z użyciem aktów sprawstwa kierowniczego, stanowiącymi pochodną podległości służbowych lub (w ramach podmiotów o „korporacyjnej” strukturze organizacyjnej) łańcucha

podległości służbowych, będącego skutkiem łańcucha zawartych wcześniej stosunków pracowniczo – prawnych.

Jeżeli mówimy, że dana osoba fizyczna jako pracownik (na przykład jako pracownik w przedsiębiorstwie) : (1) piastuje lub pełni funkcję jakiegoś organu kierowniczego, (2) została powołana na stanowisko jakiegoś organu kierowniczego (na przykład została powołana na stanowisko Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych lub do pełnienia funkcji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych) – to w każdym z tych przypadków, przy rygorystycznym podejściu do znaczenia pojęcia organu kierowniczego, przez powyższe stwierdzenia należy rozumieć, że dana jednostka organizacyjna (dany podmiot) jako pracodawca zawarła z daną osobą fizyczną stosunek pracy, w celu zużywania jej zasobów pracy oraz zdolności intelektualnych do należytego działania danego organu jako podmiotu praw i obowiązków (lub organu jako części podmiotu praw i obowiązków) - z prawem do wykorzystywania w ramach tego działania uprawnień i uzyskanych upoważnień, , przywiązanych do tegoż organu.

W odniesieniu na przykład do przedsiębiorców prowadzących przedsiębiorstwa - uprawnienia, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, nie wiążą się ze sprawowaniem władzy publicznej, lecz ze stanowieniem aktów sprawstwa kierowniczego, inkorporujących jednostronne oświadczenia woli organu kierowniczego.

Oświadczenia te zobowiązują pracowników podmiotu (na przykład pracowników w przedsiębiorstwie) do określonych zachowań psychofizycznych (do określonych czynów), które z punktu widzenia stanowisk pracy, zajmowanych przez tych pracowników, oznaczają wykonywanie przez te stanowiska czynności konwencjonalnych, zapewniających (mających zapewnić - przynajmniej w założeniu) należyte działanie tychże stanowisk pracy.

Zobowiązanie pracowników, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, jest niewątpliwie oddziaływaniem władczym organu kierowniczego na pracowników. Jest to jednak oddziaływanie, które nie wiąże się ze stanowieniem choćby aktów prawa wewnętrznego w rozumieniu Konstytucji RP (otwierających pracownikom drogę do dochodzenia swoich interesów na przykład przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich), czy ze stanowieniem aktów administracyjno – prawnych (otwierających pracownikom drogę do dochodzenia swoich interesów przed sądami administracyjnymi).

Jest to oddziaływanie władcze, stanowiące pochodną zawartego wcześniej stosunku pracy lub utworzonego wcześniej łańcucha stosunków pracowniczo – prawnych (otwierających pracownikom w niektórych sytuacjach drogę dochodzenia swoich interesów przed sądami pracy).

Działanie pracowników w celu zapewnienia należytego funkcjonowania danego organu (czy każdego innego stanowiska pracy) należy jednoznacznie odróżniać od działania, stanowiącego część składową działalności prowadzanej przez dany organ (czy od działalności danego stanowiska pracy).

Działanie ogółu pracowników danego podmiotu nie jest przejawem działalności w rozumieniu Polskiej Klasyfikacji Działalności. Działanie pracowników jest tu przejawem funkcjonowania zarobkowego (tj. za wynagrodzeniem ze stosunku pracy) podmiotów praw i obowiązków, będących podmiotami odrębnymi od jednostki organizacyjnej jako pracodawcy. W trakcie tego działania pracownicy zasilają dany podmiot w zasoby pracy, a także zbywają z mocy prawa na rzecz pracodawcy prawa majątkowe, związane z wytwarzanymi przez siebie w ramach stosunku pracy wartościami intelektualnymi (głównie utworami). Działanie pracowników jest środkiem do zapewnienia należytego funkcjonowania podmiotu jako pracodawcy.

Należy tu podkreślić, że w niektórych szczegółowych rozwiązaniach pracodawca przy nawiązywaniu na podstawie kodeksu pracy stosunku pracy w celu powoływania danej osoby na stanowisko kierownicze może działać za pośrednictwem określonego organu państwowego.

Na przykład zgodnie z regulacjami ustawy o lasach zatrudnianie osoby fizycznej (zatrudnienie poprzez zawarcie kodeksowego stosunku pracy) celem zapewniania funkcjonowania organu kierowniczego, jakim w Lasach Państwowych jest Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, następuje w trybie powołania w wykonaniu przepisów kodeksu pracy.

Po dokonaniu aktu powołania osoba powołana w trybie kodeksu pracy na stanowisko Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych staje się pracownikiem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych.

Powyższe oznacza, że z mocy regulacji ustawy o lasach (w oczywistej zgodzie z dozwoleniami, zawartymi w kodeksie pracy) – uprawnienie do reprezentowania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych jako pracodawcy przy ww. powoływaniu przysługuje organowi administracji rządowej, obowiązany do nadzorowania Lasów Państwowych, tj. ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Na zakończenie należy z mocą podkreślić, że - co do doktrynalnej zasady – osoby mające status organów państwa działają nie na podstawie klasycznego stosunku pracy, lecz na podstawie stosunku służby.

4. Organy publiczne – definicja oraz klasyfikacja

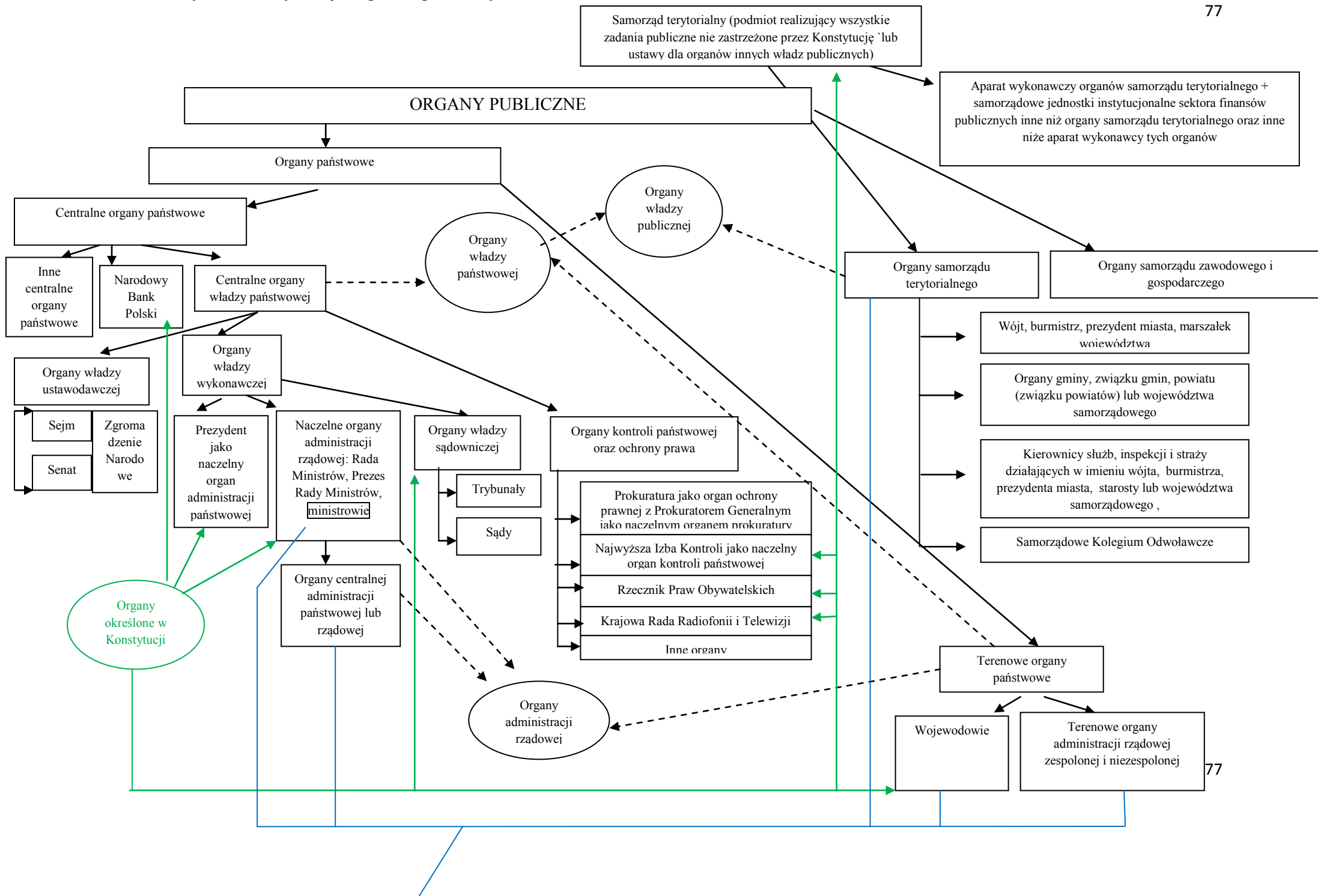
W Polsce nie ma ustawowej (prawnej) definicji organu państwowego. Z tego względu, przy ustalaniu znaczenia tego pojęcia, zachodzi potrzeba uwzględniania poglądów nauki na ten temat (zachodzi potrzeba kierowania się poglądami nauki na ten temat). Otóż w literaturze przedmiotu zostały utrwalone powszechnie poglądy, zgodnie z którymi organem państwowym jest wyodrębniona prawnie pod względem organizacyjnym, kompetencyjnym, zadaniowym oraz pod względem trybu działania instytucja, będąca częścią aparatu państwowego, potrzebnego do wypełniania (w interesie publicznym) funkcji państwa jako dobra wspólnego (tj. funkcji w dziedzinie życia społecznego, nie zastrzeżonych dla samorządu terytorialnego), przy czym atrybutem wyróżniającym organy państwowe od pozostałej części aparatu państwowego (od części aparatu państwowego, będącego aparatem wykonawczym w stosunku do organów państwowych, a także od części aparatu państwowego, działające wyłącznie w sferze dominium) jest to, iż do każdego organu państwowego powinna być przywiązana określona wiązka władztwa imperialnego, używanego przez organy państwowe w oddziaływaniu (na podstawie prawa i w jednoznacznych granicach prawa) na podmioty zewnętrzne - w imieniu państwa, na rzecz państwa i na rachunek państwa. Organ państwowy powinien być tworzony w drodze ustawy.

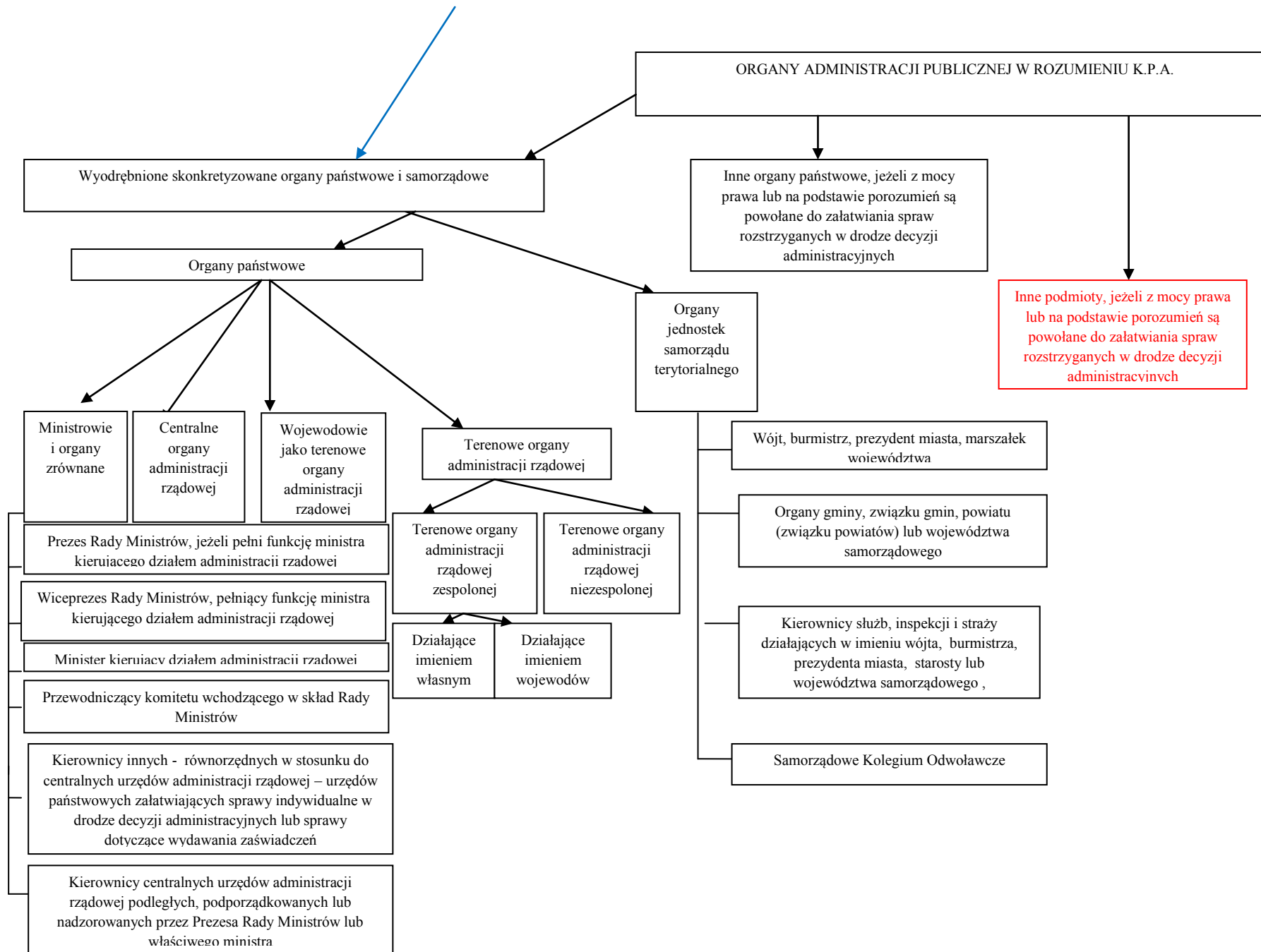
Pojęcie organu państwowego jest pojęciem węższym w stosunku do pojęcia organu publicznego. Kierując się doktryną, a także kwerendą:

- 1) przepisów konstytucyjnych (por. pkt.5),
 - 2) przepisów ustawy o województwie i administracji rządowej w województwie (por. pkt. 6) oraz
 - 3) przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego –
- uprawnione staje się ujęcie organów publicznych w ramy następującego schematu klasyfikacyjnego (Ryc.1)..

W poniższym schemacie uwzględniono Narodowy Bank Polski jako centralny organ państwowy. Dokonano tego z tego względu, że jest to instytucja, która zgodnie z Konstytucją RP jest uprawniona do kreowania polityki pieniężnej państwa. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z regulacjami unijnymi dotyczącymi statystyki publicznej – banki centralne są zaliczane nie do sektora instytucjonalnego, obejmującego instytucje rządowe i samorządowe, lecz do sektora instytucjonalnego, obejmującego instytucje finansowe oraz ubezpieczeniowe. Ujęcie zatem Narodowego Banku Polskiego w zgrupowaniu organów publicznych ma świadomie charakter dyskusyjny (problematyczny).

Ryc. 11. Klasyfikacja organów publicznych





Odnosząc się w formie komentarza do powyższego schematu klasyfikacyjnego, należy podnieść, że organy władzy, określonej w Konstytucji jako władza wykonawcza, w doktrynie (w utrwaleniach literaturowych) są nieraz przywoływane jako organy administracji państwowej – z następującym podziałem:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako naczelny organ administracji państwowej,
2. Organy administracji rządowej
 - 2.1. Naczelne organy administracji rządowej
 - 2.1.1. Rada Ministrów,
 - 2.1.2. Prezes Rady Ministrów,
 - 2.1.3. Ministrowie,
 - 2.2. Centralne organy administracji rządowej
 - 2.2.1. inspekcje, prowadzące kontrolę przestrzegania ustanowionych standardów w określonej dziedzinie działalności
 - 2.2.2. urzędy regulacyjne, wydające licencje na prowadzenie różnego typu działalności i sprawdzające poprawność wykonywania warunków tych licencji,
 - 2.2.3. urzędy standaryzacyjne i certyfikacyjne,
 - 2.2.4. urzędy nadzorcze nad pewnymi sferami działalności,
 - 2.2.5. urzędy wykonujące specjalne zadania publiczne,
 - 2.2.6. urzędy świadczące usługi publiczne,
 - 2.2.7. inne centralne organy administracji rządowej.
 - 2.3. Terenowe organy administracji rządowej

Zgodnie z przepisami o wojewodzie i administracji rządowej w województwie - zadania administracji rządowej w województwie wykonują:

- 1) wojewoda, który jest (1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, (2) zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, (3) organem rządowej administracji zespolonej w województwie, (4) organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, (5) organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów administracji rządowej, (6) reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, (7) organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.)
- 2) organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży;
- 3) organy niezespolonej administracji rządowej:
 - a) szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień (regulacja obowiązująca od 1.01.2012 r.),
 - b) dyrektorzy służb celnych i naczelnicy urzędów celnych,
 - c) dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej,
 - d) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego (zapis obowiązuje od 1.01.2012 r.),
 - e) dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar,
 - f) dyrektorzy okręgowych urzędów pobierczych,
 - g) dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej,
 - h) dyrektorzy urzędów morskich,
 - i) dyrektorzy urzędów statystycznych,
 - j) dyrektorzy urzędów żegluga śródlądowej,
 - k) graniczni i powiatowi lekarze weterynarii,
 - l) komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej,
 - m) okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego,
 - n) państwowi graniczni inspektorzy sanitarni,
 - o) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

- 4) jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia;
- 5) starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw;
- 6) inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw.

Ponadto należy wskazać na istotne różnice pomiędzy pojęciem organów administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (K.p.a.) a pojęciami organu państwowego i organu samorządowego, wynikającymi z doktryny oraz analizy przepisów, zawartych w innych aktach prawnych, w tym w Konstytucji RP.

Otóż po pierwsze co do zasady organami administracji publicznej w rozumieniu K.p.a. nie są: (1) NBP, (2) organy władzy ustawodawczej, (3) organy władzy sądowniczej, (4) organy kontroli państwowej i ochrony prawa, (5) inne organy państwowe – chyba że z mocy prawa lub na podstawie porozumień są powołane (uprawnione) do załatwiania spraw, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

Po drugie w rozumieniu K.p.a. organami administracji publicznej są niektórzy członkowie Rady Ministrów, choć w Konstytucji nie zostali określani jako (konstytucyjne) organy władzy wykonawczej (przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów; wiceprezesa Rady Ministrów, pełniący funkcję ministra kierującego działem administracji rządowej).

Prezes Rady Ministrów, choć w konstytucji został określony jako organ władzy wykonawczej, jest organem administracji publicznej w rozumieniu K. p. a, tylko wówczas, jeżeli kieruje działem administracji rządowej.

Organami administracji publicznej są w rozumieniu K.p.a. organy kierownicze centralnych urzędów administracji rządowej oraz kierownicy urzędów odpowiadających, choćby (w dorozumieniu) organy te nie były w prawie określone jako organy centralnej administracji rządowej (urząd jest centralnym organem administracji rządowej, a wewnętrzny organ kierowniczy nie).

Ze schematu na Ryc. 1 wynika, że w świetle aktualnego porządku prawnego w Polsce nie ma zgrupowania organów administracji publicznej, do którego uprawnione byłoby zaliczenie Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”.

Należy przy tym mieć na względzie, iż zgodnie z K.p.a. organami administracji publicznej mogą być podmioty, nie będące organami samorządowymi, a także nie będące organami państwowymi – jeżeli z mocy prawa lub na podstawie porozumień są powołane do załatwiania spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

5. Uzupełnienie pierwsze wywodów

W ramach pierwszego uzupełnienia dotychczasowych wywodów - w poniższym zestawieniu (Tab.12) wyszczególniono przepisy Konstytucji RP, w których jest mowa w organach publicznych.

Tab.12. Przepisy Konstytucji RP, w których jest mowa o organach publicznych

Jednostka redakcyjna przepisu	Treść przepisu	Wnioski
Art.10	1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.	Przepisy identyfikujące (1) konstytucyjne organy władzy ustawodawczej, (2) konstytucyjne organy władzy sądowniczej, (3) konstytucyjne organy władzy sądowniczej
Art.95	1. Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. 2. Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.	
Art.15	1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa	Przepisy identyfikujące samorząd terytorialny jako podmiot sprawujący władzę publiczną
Art.16	1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.	
Art.61	1. 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.	Przepis pozwala na dokonanie następujących konstatacji: 1) można mówić o osobach fizycznych wypełniających funkcje organów władzy publicznej , 2) można mówić o osobach fizycznych pełniących funkcje publiczne, przy czym pełnienie tych funkcji publicznych nie musi polegać na pełnieniu funkcji organów władzy publicznej, 3) można mówić o osobach fizycznych wykonujących zadania władzy publicznej i gospodarujących mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, które nie są osobami fizycznymi wypełniającymi funkcje organów władzy publicznej , ani nie są osobami fizycznymi pełniącymi funkcje publiczne, 4) można mówić o jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania władzy publicznej i gospodarujących mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, które nie są osobami fizycznymi wypełniającymi funkcje organów władzy publicznej, ani nie są osobami fizycznymi pełniącymi funkcje publiczne , 5) można wreszcie mówić o organach samorządu gospodarczego i zawodowego
Art.79	1. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji	Sądy nie są organami administracji publicznej

Art.87	1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.	Organami samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej – o ile są uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego – są organami władzy publicznej (odpowiednio organami władzy samorządowej oraz organami władzy państwowej) prawodawczymi
Art.94	Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.	
Art.90	1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.	Przepis pozwala na wyodrębnienie w ramach organów władzy publicznej – organów władzy państwowej
Art. 92	1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.	Rozporządzenia wydają wyłącznie organy konstytucyjne
Art.93	1. Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. 2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. 3. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.	Podmiot, nie będący organem władzy ustawodawczej oraz organem władzy sądowniczej, a także nie będący organem kontroli państwowej lub organem ochrony praw, nie może być identyfikowany jako organ administracji rządowej, jeżeli wydane przez niego zarządzenia nie zostały poddane przez Radę Ministrów analizie w wykonaniu art. 241 Konstytucji RP
Art.241	6. W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów ustali, które z uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji, wymagają - stosownie do warunków określonych w art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji - zastąpienia ich przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawy, której projekt w odpowiednim czasie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi. W tym samym okresie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekt ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji rządowej, wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji, stają się uchwałami albo zarządzeniami w rozumieniu art. 93 Konstytucji.	
Art.112	Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.	Przepis pozwalający na posługiwanie się pojęciem organów państwowych (a poprzez analizę regulaminu Sejmu – pozwalający na dookreślenie tego pojęcia)
Art.135	Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.	Przepis pozwalające na posługiwanie się pojęciem organów wewnętrznych oraz organów doradczych w stosunku do organów państwowych jako takich
Art.143	Organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent Rzeczypospolitej nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej	
Art.146	2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.	Przepis pozwalający na posługiwanie się pojęciem organów państwowych
Art.146	3. Rada Ministrów kieruje administracją rządową.	Przepis pozwalający na posługiwanie się pojęciem administracji rządowej
Art. 146	4. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: 3) koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej,	Rada Ministrów kieruje organami administracji rządowej
Art.163	Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.	Z przepisu tego wynika, że wszystkie zadania publiczne, nie wykonywane przez samorząd terytorialny są realizowane przez organy innych władz publicznych wykonywane przez organy innych władz publicznych
Art. 166	3. Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne	Przepis pozwalający na posługiwanie się pojęciem organów samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej
Art.184	Naczelnny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji	Przepis pozwalający na posługiwanie się pojęciami

	publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.	administracji publicznej, organów samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej
Art.188	Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,	Przepis pozwalający na posługiwanie się pojęciem centralnych organów państwowych
Art.189	Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.	Przepis pozwalający się na posługiwanie się pojęciem centralnych konstytucyjnych organów państwa
Art.201	1. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej.	NIK – naczelnym organem kontroli państwowej
Art.203	Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.	NBP nie jest organem administracji rządowej. Państwowe jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi nie muszą być organami administracji rządowej. Komunalne osoby prawne oraz komunalne jednostki organizacyjne nie są organami samorządu terytorialnego.
Art.210	Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.	Rzecznik praw Obywatelskich jest organem państwowym
Art.238	1. Kadencja konstytucyjnych organów władzy publicznej i osób wchodzących w ich skład wybranych lub powołanych przed wejściem w życie Konstytucji kończy się z upływem okresu ustalonego w przepisach obowiązujących przed dniem wejścia w życie Konstytucji.	Przepis pozwalający na posługiwanie się pojęciem konstytucyjnych organów władzy publicznej

6. Uzupełnienie drugie wywodów

Wprowadzenie

Jak to już podniesiono powyżej - Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe podlega nadzorowi ze strony Ministra Środowiska. Minister Środowiska jest organ administracji rządowej. W tym kontekście - Lasy Państwowe jako nadzorowane przez organ administracji rządowej mogłoby być uznane za organ państwowy lub organy wewnętrzne tego podmiotu mogłoby być uznane za podmiot państwowy tylko wówczas, gdyby przyjąć, że Lasy Państwowe lub organy wewnętrzne Lasów Państwowych należą do administracji rządowej.

W ramach drugiego uzupełnienia dotychczasowych wywodów – przedstawiono szereg okoliczności prawnych i faktycznych, wspierających tezę, iż Dyrektora Generalny Lasów Państwowych, żadne inne stanowisko pracy w Lasach Państwowych, jak również Lasy Państwowe jako takie nie są organami państwowymi:

- 1) okoliczność pierwsza: sposób ujęcia Lasów Państwowych w wykazie jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska, zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska (www.mos.gov.pl) ,
- 2) okoliczność druga: wnioski wypływające z analizy treści przepisu art. 54 ustawy o lasach w powiązaniu z przepisem art. 127 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹,
- 3) okoliczność trzecia: wnioski wypływające z analizy treści przepisu art. 93 Konstytucji RP w powiązaniu z przepisem art. 241 ust. 6 Konstytucji RP, a także w powiązaniu z praktycznym wykonaniem tegoż przepisy (przepisu art. 241 ust.6) przez Radę Ministrów,
- 4) okoliczność czwarta: wnioski wypływające z analizy przepisu art. 9 ustawy o finansach publicznych w powiązaniu z uznaniem przez Radę Ministrów, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie powinno zostać zaliczone do sektora finansów publicznych,
- 5) okoliczność piąta: wnioski wypływające z treści załącznika do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst pierwotny) w powiązaniu z treścią załącznika do tejże ustawy, zawartej w tej ustawie, objętej obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 czerwca 2001²⁰ r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o administracji rządowej w województwie, a także w powiązaniu z treścią art. 56 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²¹,
- 6) okoliczność szósta: wnioski wypływające z wyroku sądu pracy o odszkodowanie przyznane za rozwiązanie z rażącym naruszeniem prawa stosunku pracy z osobą Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w powiązaniu z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2009 r. I PK 218/08.

¹⁹ t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885, 938, 1646.

²⁰ t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, Nr 128

²¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, z 2010 r. Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 22, poz. 114, Nr 92, poz. 529, Nr 163, poz. 981, Nr 185, poz. 1092

Okoliczność pierwsza

Na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Środowiska - od daty, w której strona ta została numerycznie upubliczniona – jest umieszczona lista jednostek organizacyjnych, które podlegają lub są nadzorowane przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Z tej listy wynika jednoznacznie, że Minister Środowiska – jako naczelny organ władzy wykonawczej, kierujący działami „Środowisko” oraz „Gospodarka Wodna” – do centralnych organów administracji rządowej, podlegających jego nadzorowi zalicza:

- 1) Głównego Inspektora Ochrony Środowiska,
- 2) Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska,
- 3) Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej,
- 4) Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki,
- 5) Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego.

Na omawianej liście Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” zostało zaliczone do jednostek organizacyjnych, podlegających nadzorowi ze strony Ministra Środowiska.

Należy nadmienić, że w polskim systemie prawnym, nie ma ani jednego casusu funkcjonowania organu administracji rządowej, który jako organ administracji rządowej nie zostałby tak nazwany w akcie prawa powszechnego, i to w akcie rangi ustawowej.

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w żadnym z aktów normatywnych nie został określony jako organ administracji rządowej, a także w żadnym akcie normatywnym Lasy Państwowe nie zostały określone jako kolegialny organ administracji rządowej. Jest niedopuszczalne, także w świetle Konstytucji, wywodzenie, iż dany podmiot jest organem administracji rządowej (a szerzej: organem publicznym), w tym kolegialnym organem administracji rządowej (a szerzej: kolegialnym organem publicznym), w innej procedurze aniżeli poprzez przywołanie konkretnego i jednoznacznego przepisu prawa, i to przepisu prawa, zawartego w akcie rangi ustawowej, określającego dany organ jako organ administracji rządowej (a szerzej jako organ publiczny).

A zatem słusznie Minister Środowiska na liście, zamieszczonej na oficjalnej stronie internetowej, nie umieścił Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych jako organu administracji rządowej, ani nie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nie określił jako kolegialnego organu administracji rządowej.

Okoliczność druga

Przepis art. 54 ustawy o lasach stanowi, że „Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową”. Katalog zadań, które mogą być Lasom Państwowym zlecone przez administrację rządową nie obejmuje przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym. Przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wykluczają udzielanie dotacji celowych jednostkom sektora finansów publicznych, w tym organom władzy publicznej, chyba że są to dotacje finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

W przepisach o finansach publicznych głównym adresatem środków z budżetowych dotacji celowych, przeznaczanych na inne zadania niż zadania inwestycyjne, jest samorząd terytorialny. Podstawą z ustawy o finansach publicznych uzyskiwania przez Lasy Państwowe środków finansowych w ramach omawianych dotacji celowych jest przepis art. 127 ust. 1 pkt. 1) lit. b), stanowiący, że dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie „ustawowo określonych zadań (...) realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego”.

W tym stanie prawnym Lasy Państwowe jako podmiot obejmowany zleceniami administracji rządowej w sposób oczywisty nie może zostać zaliczony do części składowej administracji rządowej.

Okoliczność trzecia

W związku z uchwaleniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Rada Ministrów na mocy art. 241 ust. 6 została zobowiązana do przedstawienia Sejmowi projektu ustawy „określającej, które akty normatywne **organów administracji rządowej**, wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji, stają się uchwałami albo zarządzeniami w rozumieniu art. 93 Konstytucji.

Jako to w sposób jednoznaczny wynika z linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – podstawą konstytucyjną do stanowienia aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym jest właśnie ww. art. 93 Konstytucji.

Tylko te akty sprawczo – władcze, które są uchwałami lub zarządzeniami w rozumieniu art. 93 Konstytucji, mogą być nazwane wewnętrznymi aktami normatywnymi (tj. tzw. aktami prawa wewnętrznego).

Pozostaje poza dyskusją, że przed dniem wejścia Konstytucji RP w życie Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wydał szereg zarządzeń, które w dniu wejścia w życie Konstytucji miały charakter obowiązujący. Pewna część tych zarządzeń ma zresztą moc wiążącą po dzień dzisiejszy.

W wykonywaniu art. 241 ust. 6 Konstytucji Rada Ministrów zarządzeniami Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w ogóle się nie zajmowała. A ponieważ się nie zajmowała, to:

- 1) po pierwsze żadne z tych zarządzeń nie zostało uznane przez Radę Ministrów za akt prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP, a
- 2) po drugie Rada Ministrów jako naczelny organ administracji rządowej uznała, że Lasy Państwowe nie są częścią administracji rządowej – skoro zarządzeniami Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (w wykonaniu art. 241 ust. 6) w ogóle się nie zajmowała.

Przepis art. 241 ust. 6 jest bez wątpienia nośnikiem konstatacji znaczenie dalej idących . Otóż w przepisie tym ustrojodawca uznał, że uprawnienie do stanowienia aktów prawa wewnętrznego przypada w istocie wyłącznie organom administracji rządowej – skoro w odniesieniu do aktów sprawczo – władczych, ustanowionych przed dniem wejścia w życie Konstytucji przez inne podmioty niż organy administracji rządowej , w tym przez inne organy

państwowe, nie określił procedury weryfikacyjnej, polegającej na ustaleniu obowiązku zastąpienia tych aktów rozporządzeniami lub uznaniu za akty prawa wewnętrznego.

Okoliczność czwarta

W roku 2010 Minister Finansów przygotował projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych, przewidujący zaliczenie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe do sektora finansów publicznych. Minister Środowiska oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe podjęło polemikę z tą koncepcją, wskazując m.in. że w ramach statystyki publicznej doprowadziłoby to do zmiany przynależności sektorowej Lasów Państwowych, a także do istotnej zmiany formy prawnej i organizacyjnej tego podmiotu. Rada Ministrów uznała, że z teoretyczno – prawnego punktu widzenia zaliczenie Lasów Państwowych do sektora finansów publicznych jest bezzasadne, odstępując od zamysłu dokonania przedmiotowej nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Zapowiedź włączenia Lasów Państwowych do sektora finansów publicznych została wycofana z Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

W art. 9 ustawy o finansach publicznych określono m.in., że sektor finansów publicznych tworzą m.in. „organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały”. Skoro Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych, a Rada Ministrów uznała, że do tego sektora należeć nie powinny – to jest oczywiste, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie może być uznane za kolegialny organ władzy publicznej, w tym za kolegialny organ administracji rządowej.

Skoro Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych – to również organy kierownicze tego podmiotu nie mogą być zaliczone do organów władzy publicznej, bowiem byłoby rozwiązaniem niezwykle oryginalnym dopuszczeniem z mocy prawa do sytuacji, w której organ kierujący podmiotem, nie należącym do sektora finansów publicznych, wyczerpywałby znamiona organu władzy publicznej.

Okoliczność piąta

W dniu 5 czerwca 1998 r. Sejm RP uchwalił ustawę o administracji rządowej w województwie. Na etapie prac sejmowych któryś z parlamentarzystów zgłosił poprawkę, aby do organów administracji rządowej niezespólonej z wojewodą zaliczyć również dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Ponieważ rok 1998 był okresem bardzo poważnych zmian ustrojowych w Polsce, zaś Lasy Państwowe były zaabsorbowane przede wszystkim przedstawieniem argumentów przemawiających przeciw koncepcji użycia lasów Skarbu Państwa jako zasobu służącego do bezpośredniej repriwatyzacji – więc w tej sytuacji w uchwalonej skutecznie ustawie z 5 czerwca 1998 r. dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych został wykreowany jako organ administracji rządowej niezespólonej z wojewodą. Ponieważ takie rozstrzygnięcie całkowicie zmieniał status i dotychczasową formę prawną i organizacyjną Lasów Państwowych – przy wspólnej inicjatywnie administracji rządowej oraz organów władzy ustawodawczej – stosunkowo szybko doszło do autentycznej wykładni omawianej ustawy, w ramach której przepis, zaliczający dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych do terenowych organów administracji rządowej niezespólonej z wojewodą został wykreślony. Stan taki trwa do dnia dzisiejszego: **z woli**

ustawodawcy dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych nie jest organem administracji rządowej.

Okoliczność szósta

Według doktrynalnej zasady osoba wypełniająca funkcje organu państwowego (czyli organ państwowy wypełniający funkcję organu państwowego) jest (powinna być) powoływana do piastowania tejże funkcji nie poprzez zawarcie stosunku pracy, lecz poprzez zawarcie stosunku służby.

Osoby powoływane do wypełniania funkcji organów kierowniczych w Lasach Państwowych (osoby uzyskujące status Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśniczego lub kierownika zakładu Lasów Państwowych) nie nawiązują stosunku służby, lecz stosunek pracy, określony w Kodeksie Pracy. Wprawdzie osobę Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych powołuje to piastowania tej funkcji Minister Środowiska, lecz czyni to (w zgodzie z Kodeksem pracy) w reprezentowaniu Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych jako pracodawcy osoby Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Osoba wypełniająca funkcję Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych jest pracownikiem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych. Zasluguje przy tym na podkreślenie, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jako organ kierujący Lasami Państwowymi nie działa w imieniu państwa, lecz w imieniu Skarbu Państwa – to jest państwowej osoby prawnej, nie stanowiącej emanacji („substytutu”) państwa jako dobra wspólnego, lecz część składową państwa (część istotną, ale tylko częścią). Za dodatkowy dowód na to, że stosunek prawny, zobowiązujący i uprawniający daną osobę do wypełniania przez nią funkcji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, nie jest stosunkiem administracyjnoprawnym służby, lecz stosunkiem pracowniczym – prawnym, świadczy taka oto okoliczność, że spory z tego stosunku rozpatrują sądy pracy. Ostatnio, w roku 2007 z rażącym naruszeniem prawa doszło do rozwiązania omawianego tu stosunku prawnego z osobą wypełniającą podówczas funkcję Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Osoba ta bowiem była nie tylko pracownikiem piastującym stanowisko Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, lecz wypełniała również funkcję organu w samorządzie terytorialnym. Zgodnie z Kodeksem pracy nie wolno było rozwiązać stosunku pracy z tym pracownikiem bez zasięgnięcia opinii właściwego organu samorządu terytorialnego. Osoba odwołana ze stanowiska Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych skierowała sprawę przeciw pracodawcy o przywrócenie do pracy (tj. przeciw Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych). Sąd pracy uznał się za właściwy do rozpatrzenia sprawy, zaś pracodawca (Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych) uznał, że rozwiązanie stosunku pracy ze swoim pracownikiem istotnie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa.

Gdyby stosunek prawny, będący podstawą działania osoby wypełniającej funkcję Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, nie był stosunkiem pracy, lecz administracyjnoprawnym stosunkiem służby, charakterystycznym dla organów państwa, wówczas sąd pracy nie miałby podstaw do rozpoznania omawianej sprawy – czego dowodem jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2009 r. (sygn. I PK 218/08), stwierdzający, że „stosunki służby funkcjonariuszy państwowej straży pożarnej nie są stosunkami pracy. Funkcjonariusze tej służby nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 KP. W konsekwencji przepisy ustawy o Państwowej Straży Pożarnej nie mogą być uznane za przepisy szczególne w rozumieniu art. 5 KP, ponieważ nie regulują one stosunków pracy określonej kategorii pracowników”.

Również osoba wypełniająca funkcje dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych działa na podstawie stosunku pracy (pracodawcą, tj. regionalną dyrekcję Lasów Państwowych, reprezentuje tu Dyrektor Generalny Lasów Państwowych).

Stosunek pracy stanowi także podstawę działania osoby, wypełniającej funkcję nadleśniczego jako organu kierującego nadleśnictwem (pracodawcą, tj. nadleśnictwo, reprezentuje tu dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych) .

A zatem w Lasach Państwowych mamy do czynienia z możliwością wywierania przez organy kierownicze LP oddziaływań sprawczo - władczych na osoby pełniące funkcje innych organów kierowniczych w LP (także przez organy kierownicze różnych szczebli na osoby zajmujące różne stanowiska pracy w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych) - **wynikającą (tę możliwość) nie z łańcucha powiązań administracyjnoprawnych, lecz z łańcucha powiązań pracowniczego - służbowych, stanowiącego pochodną wcześniej utworzonego łańcucha stosunków pracy.**

7. Zakończenie

Biorąc wszystko, co podniesiono powyżej w ramach części F niniejszego opracowania – należy stwierdzić, że:

- 1) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie jest organem państwowym, ani Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie jest organem państwowym,
- 2) Skoro Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie jest organem państwowym, ani żaden inny organ
- 3) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie należy do administracji rządowej , jak również organy kierownicze Lasów Państwowych nie są organami administracji rządowej,
- 4) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych sporadycznie, z upoważnienia i w imieniu ministra właściwego do spraw środowiska, działa jako, nie będący organem państwowym, inny podmiot uprawniony do załatwiania spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (chodzi o wyrażanie w drodze decyzji administracyjnej zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego),
- 5) stwierdzenie zdania poprzedzającego odnosi się odpowiednio do nadleśniczych oraz dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.

Część E

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” a jednostki sektora finansów publicznych

1. Obowiązki podmiotów prawnych, powołanych do obsługi spraw odrębnych społeczności lub całego społeczeństwa

W ramach każdego państwa można wyodrębnić populację podmiotów prawnych, których misją oraz obowiązkiem jest obsługa spraw odrębnych społeczności lub całego społeczeństwa. Wypełnianie tych obowiązków skutkuje realizowaniem zadań publicznych.

W ujęciu najbardziej syntetycznym obowiązki te dzielą się na:

- 1) obowiązki w zakresie sprawowania władzy publicznej w sferze imperium – państwowej i samorządowej,
- 2) obowiązki w sferze dominium (państwa oraz samorządu).

Kierując się poglądami , zawartymi w piśmiennictwie – uprawnione jest następujące analityczne ujęcie zadań publicznych:

- 1) wykonywanie władzy publicznej, polegającej w szczególności na:

- a) kształtowaniu konstytucyjnych podstaw prawnych funkcjonowania państwa poprzez:

- udział w kształtowaniu ram odniesienia dla krajowego prawa powszechnego (w tym udział w kształtowaniu dyrektyw Unii Europejskiej),
- udział w stanowieniu rozporządzeń Unii Europejskich,
- udział wraz z innymi podmiotami prawa międzynarodowego w stanowieniu umów międzynarodowych,
- uchwalanie prawa powszechnego, w tym krajowego oraz miejscowego,
- stanowienie prawa wewnętrznego, określonego w Konstytucji RP,

w szczególności w celu: kreowania podziałów administracyjnych terytorium kraju, tworzenia podstaw strategiczno – programowych jako instrumentów realizacji polityki rozwoju państwa (w wymiarze krajowym, sektorowym, regionalnym oraz samorządowym), kreowanie obszarów funkcjonalnych o znaczeniu publicznym (na przykład obszarów Natura 2000), określania form organizacyjno – prawnych prowadzenia działalności (także określania struktur organizacyjnych), określenia praw i obowiązków osób fizycznych oraz jednostek organizacyjnych, określania powszechnych zasad i trybów działania (postępowania; zachowania),

- b) reglamentowaniu innych organów władzy publicznej, jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych - z użyciem aktów stosowania prawa określonych w Konstytucji, ogólnych aktów stosowania prawa, mających oparcie w ustawach zwykłych, aktów administracyjnych indywidualno - konkretnych (w tym decyzji administracyjnych) w wykonaniu norm prawnych oraz w ukierunkowywaniu działania tych podmiotów na realizację polityki rozwoju państwa, w tym w szczególności w celu:

- ochrony metodami władzy publicznej: środowiska (obejmującej także: ochronę przyrody oraz gruntów rolnych i leśnych), dziedzictwa kulturowego, ładu przestrzennego (w tym poprzez zapewnianie właściwego zagospodarowania przestrzeni), informacji niejawnych, danych osobowych, interesu publicznego w radiofonii i telewizji, dostępu do informacji publicznej (łącznie z dostępem do informacji o środowisku), konkurencji, własności (łącznie z wartościami intelektualnymi), obywateli przed ubóstwem, wykluczeniem społecznym i bezdomnością, praw dziecka, praw konsumentów, praw pracowniczych, wszelkich innych (gdzie indziej nie wymienionych w niniejszej specyfikacji) praw obywatelskich, a także praw zwierząt,

- ograniczania metodami władzy publicznej praw podmiotów prawnych, jeżeli wymaga tego interes państwa oraz interesu obywateli i innych podmiotów,
 - koncesjonowania działalności, jeżeli wymaga tego interes państwa,
 - nadzorowania działalności, prowadzonej przez podmioty praw i obowiązków, poza nadzorem właścicielskim, jeżeli wymaga tego interes państwa (na przykład nadzorowanie gospodarki leśnej w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa czy sprawowanie nadzoru nad obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000),
 - ukierunkowywania metodami władzy publicznej postępowania osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na realizację polityki rozwoju, w tym z uwzględnieniem zadań, wykonywanych przez jednostki zarządzające, pośredniczące oraz wdrażające w zakresie wykorzystywania środków pieniężnych Unii Europejskiej, a w ramach tego: (1) sporządzanie przez nadleśniczego na wniosek właściciela gruntu przeznaczonego do zalesienia, planów zalesienia w przypadku zalesienia objętego przepisami o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i ze środków o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (w przypadku zlecenia wykonania takich zadań Lasom Państwowym przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach), (2) realizacja zadań związanych z realizacją programów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, zleconych Lasom Państwowym przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach,
- c) ochronie i dochodzeniu interesu publicznego, interesu obywateli i jednostek organizacyjnych z wykorzystaniem uprawnień policyjno – prawnych oraz prokuratorsko – prawnych (łącznie z działaniami Centralnego Biura Śledczego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego),
- d) wymierzaniu sprawiedliwości poprzez wymierzanie kar administracyjnych,
- e) wymierzaniu sprawiedliwości z wykorzystaniem władzy sądowniczej (działanie trybunałów i sądów oraz więziennictwa),
- f) wykonywaniu obowiązków w zakresie kontroli państwowej oraz prowadzenia działalności inspekcyjnej,
- 2) wykonywanie obowiązków poza obowiązkiem sprawowania władzy publicznej (tj. wykonywanie obowiązków w zakresie dominium), w tym:
- a) gromadzenie wiedzy o państwie poprzez inwentaryzację wielkiej skali (spisy powszechne, inwentaryzacje wielkoobszarowe) oraz monitoring państwowy w połączeniu z odpowiednim wykorzystywaniem wiedzy gromadzonej przez różne podmioty praw i obowiązków w ramach jej działalności pomocniczej na rzecz działalności wytwórczej (na przykład wykorzystywanie wiedzy ujmowanej w urządzeniach księgowych), jeżeli wymaga tego interes państwa oraz samorządu (w tym sporządzanie przez Lasy Państwowe okresowych, wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów, aktualizacja stanu zasobów leśnych oraz prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów, w razie zlecenia takich zadań do wykonania przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach) - a to w celu wykorzystania tej wiedzy po

odpowiednim przetworzeniu (w tym przede wszystkim w ramach statystyki publicznej) do:

- sporządzania raportów diagnozujących stan państwa oraz wyodrębnionych części (segmentów) państwa,
 - sporządzanie prognoz,
 - prowadzenie innej działalności analitycznej,
- b) kształtowanie dóbr prawnych, wchodzących w skład państwa i samorządu, wpływających na „goodwill” państwa z wykorzystaniem aktów oddziaływania niewładczego (w tym: kształtowanie wzorów działania, prowadzenie działalności edukacyjnej, szkoleniowej oraz promocyjnej w kraju i za granicą),
- c) prowadzenie ochrony oraz obrony suwerenności terytorialnej oraz politycznej państwa (działalność struktur wojskowych, działalność Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, działalność Agencji Wywiadu),
- d) prowadzenie konserwatorskiej ochrony przyrody (działalność parków narodowych, działalność rezerwatów przyrody, utrzymywanie oraz opieka nad innymi obiektami, stanowiącymi w związku z ochroną przyrody),
- e) prowadzenie ochrony i kształtowania środowiska poza gospodarką leśną, w tym m.in.:
- gromadzenie, przesyłanie, oczyszczanie i odprowadzanie ścieków,
 - odzyskiwanie i unieszkodliwianie odpadów, w tym ich składowanie,
- f) prowadzenie czynnej ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym:
- prowadzenie działalności muzealniczej,
 - prowadzenie opieki nad zabytkami (w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), obejmującej również ich konserwację,
 - prowadzenie ochrony Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc pamięci narodowej i pomników upamiętniających ofiary zbrodni hitlerowskich i terroru komunistycznego,
 - prowadzenie pozostałej działalności w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego,
- g) gospodarowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego (poza ramami zwykłego korzystania z tych zasobów w ramach wykonywania zadań w ramach dominium państwa), w tym: (1) kształtowanie stanu posiadania poprzez nabywanie zasobów majątkowych, tworzenie i utrzymywanie infrastruktury celu publicznego, oddawanie zasobu majątkowego do korzystania przez kogo innego, (2) sprawowanie nadzoru właścicielskiego oraz zbywanie zasobu majątkowego - a w szczególności:
- poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową,
 - wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego,
 - tworzenie sieci łączności publicznej i sygnalizacji,
 - wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie,

- wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i utrzymanie tych lotnisk i urządzeń,
- budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń,
- budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania,
- budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych (w tym tworzenie technicznej infrastruktury administracyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych),
- budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia przez operatora publicznego powszechnych usług pocztowych, a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług,
- budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich,
- zakładanie i utrzymanie cmentarzy,
- wykup przez Lasy Państwowe lasów i gruntów do zalesień oraz ich rekultywacja (w razie zlecenia wykonania takiego zadania przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach),
- wykup przez Lasy Państwowe innych gruntów w celu zachowania ich przyrodniczego charakteru (w razie zlecenia wykonania takiego zadania przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach),
- prowadzenie działań zapobiegających wystąpieniu stanów siły wyższej oraz działań ograniczających skutki stanów siły wyższej)
- zagospodarowanie i ochronę lasów w przypadku zagrożenia ich trwałości, tj. odbudowa lasów w związku z wystąpieniem stanów siły wyższej (w razie zlecenia wykonania takiego zadania przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach),
- przywracania zasobów naturalnych do stanu pożądanego, jeżeli stanowi to obowiązek państwa lub samorządu (łącznie z działalnością w zakresie regulowania stosunków wodnych),

- wykonywanie innych zadań, wchodzących w skład gospodarowania mieniem Skarbu Państwa (w tym: ewidencjonowanie mienia, sporządzanie prognozy gospodarowania mieniem, wartościowanie mienia, zabezpieczanie mienia przez uszkodzeniem lub zniszczeniem, doprowadzanie do ubezpieczenia mienia, doprowadzanie do obciążanie składników majątkowych prawami rzeczowymi oraz prawami obligacyjnymi, sprawowanie nadzoru właścicielskiego, zbywanie mienia, naliczanie oraz windykowanie należności za składniki majątkowe oddane komu do korzystania, uczestniczenie w postępowaniu księgowieczystym oraz w postępowaniu sądowym w sprawach, związanych z mieniem Skarbu Państwa),

chyba że gospodarowanie zasobami majątkowymi należy jako działalność drugorzędna lub pomocnicza do podmiotów, będących reprezentantami Skarbu Państwa w sprawach majątkowych, lecz nie należących do sektora finansów publicznych,

- h) podaż świadczeń dla gospodarstw domowych oraz jednostek organizacyjnych o powszechnym charakterze niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, w tym obejmujących:
- opiekę przedszkolną,
 - oświatę i szkolnictwo i podnoszenie kwalifikacji zawodowych,
 - przygotowywanie osób bezrobotnych po podjęcia pracy zarobkowej,
 - świadczenia rentowe i emerytalne,
 - resocjalizację i przywracanie obywateli społeczeństwu innymi metodami (łącznie ze świadczeniami placówek opiekuńczo – wychowawczych),
 - usługi zdrowotne,
 - udzielanie pomocy najuboższym oraz osobom społecznie wykluczonym (także poprzez socjalne budownictwo mieszkaniowe),
 - sprawowanie opieki społecznej (łącznie ze świadczeniami domów opieki społecznej),
 - świadczenia w zakresie kultury masowej,
 - usługi sportowe, wypoczynkowe, rekreacyjne, turystyczne, rekreacyjne i sanatoryjne,
 - udzielanie pomocy obywatelom i jednostkom organizacyjnym po wystąpieniu skutków siły wyższej,
 - zaopatrywanie gospodarstw domowych i jednostek organizacyjnych w wodę, energię elektryczną, gaz ziemny i inne media,
 - świadczenia komunikacji zbiorowej, w tym komunikacji miejskiej (transportu publicznego drogowego, kolejowego, wodnego, lotniczego),
 - usługi pocztowe,
 - usług łączności,
 - usług ostrzegania i sygnalizacji,
 - informowanie społeczeństwa (zapewniania dostępu do informacji publicznej),
 - usługi w zakresie pochówku.

Co do zasady realizowanie zadań publicznych przypada podmiotom, należącym do sektora finansów publicznych, a z punktu widzenia statystyki publicznej - podmiotom należącym do sektora instytucji rządowych i samorządowych (o czym dalej).

Od pewnego czasu w Polsce trwa proces przejmowania przez jednostki instytucjonalne nie należące do ww. sektorów - części ich obowiązków (powinności). Odbywa się to na przykład w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego czy w trybie udzielania koncesji na usługi i roboty budowlane albo z mocy prawa (służba zdrowie, wychowanie przedszkolne, szkolnictwo). Istotna część tych obowiązków wypełniają jednostki sektora niekomercyjnego, w tym organizacje pożytku publicznego.

W świetle ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ²² - część działalności w sferze zadań publicznych może być realizowana (współrealizowana) jako działalność pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i inne podmioty, wymienione w tym akcie prawnym. Dotyczy to:

- 1) działalności w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób.- łącznie ze wspieraniem rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- 3) działalności charytatywnej,
- 4) działalności w zakresie podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego,
- 6) działalności obejmującej ochronę i promocję zdrowia,
- 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych,
- 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym,
- 11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości,
- 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej,
- 13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
- 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania,
- 15) wypoczynku dzieci i młodzieży,
- 16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
- 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej,
- 18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego,
- 19) turystyki i krajoznawstwa,
- 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- 22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji,
- 23) ratownictwa i ochrony ludności,

²² t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z 2011 r. Nr 112, poz. 654, Nr 149, poz. 887, Nr 205, poz. 1211, Nr 208, poz. 1241, Nr 209, poz. 1244, Nr 232, poz. 1378, z 2014 r. poz. 223.

- 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą,
- 25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów,
- 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami,
- 27) promocji i organizacji wolontariatu,
- 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą,
- 29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych,
- 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą,
- 31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka,
- 32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym,
- 33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt. 1–32.

Należy wyraźnie podkreślić, że prowadzenie gospodarki leśnej nie jest wypełnianiem obowiązków sektora finansów publicznych (czy sektora rządowego i samorządowego). Gospodarka leśna jest działalnością gospodarczą, której istota (a wręcz „fenomen”) polega na tym, że działalność ta obejmuje i wytwarzanie rynkowych wyrobów i usług, i realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu, które w odniesieniu do Lasów Państwowych skutkują produktami nierynkowymi.

Gospodarkę leśną jako działalność gospodarczą obejmującą realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu są obowiązane prowadzić wszystkie gospodarstwa leśne, w tym podmioty prywatne.

Ponadto fundamentalne znaczenie ma tu okoliczność, iż w polskim porządku prawnym gospodarka leśna jest poddawana na mocy ustawy o ochronie przyrody ocenie oddziaływania na środowisko.

Oczywiście Lasy Państwowe „wpisują” się w proces wyręczenia sektora finansów publicznych (czy sektora rządowego i samorządowego), na przykład poprzez wypełnianie poza gospodarką leśną określonych obowiązków tych sektorów (w tym realizując zadania administracji rządowej w zakresie „konserwatorskiej” ochrony przyrody).

2. Lista jednostek sektora finansów publicznych

Okoliczność, iż:

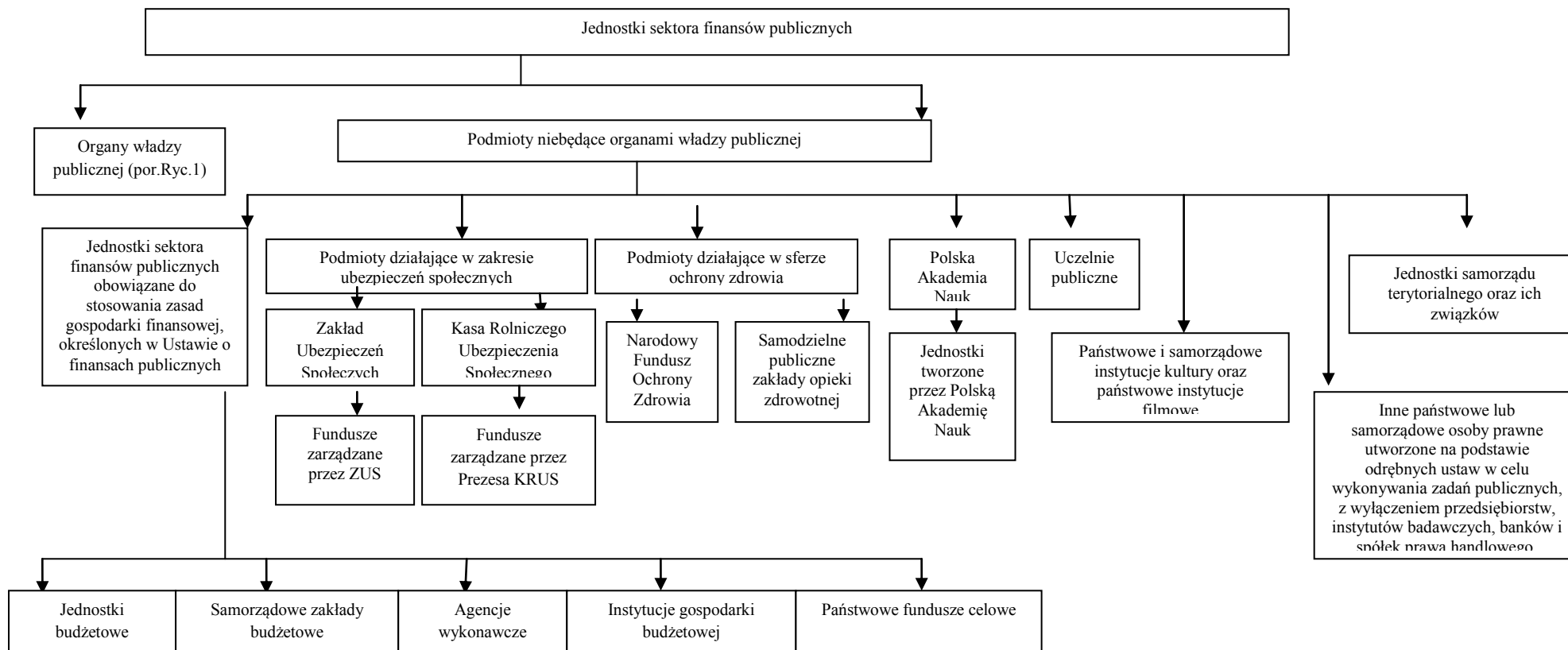
- 1) w świetle wyводу, zawartego w pkt. E:
 - a) Lasy Państwowe nie stanowią organu państwowego,
 - b) jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie stanowią organów państwowych,
 - c) żadne organy wewnętrzne nie stanowią organów państwowych,
 - d) Lasy Państwowe oraz jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie wchodzą w skład administracji publicznej, w tym w skład administracji rządowej, a ponadto okoliczność, że
- b) 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 w ramach gospodarki leśnej -

– otóż powyższe okoliczności stanowią samoistne wsparcie tezy, iż Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych i do tego sektora zaliczone być nie powinny.

Na Ryc. 12 utrwalono w formie schematu wykaz jednostek sektora finansów publicznych, który uzupełniono charakterystyką tychże jednostek, ze zwróceniem szczególnej uwagi na ich systemy finansowe.

Ryc.12 Klasyfikacja jednostek sektora finansów publicznych



Z oczywistych względów – nie ma racjonalnego uzasadnienia dla ustalania różnic funkcjonalnych między Lasami Państwowymi a:

- 1) samorządowymi jednostkami sektora finansów publicznych, w tym samorządowymi zakładami budżetowymi (Lasy Państwowe nie są jednostką samorządową, lecz państwową jednostką organizacyjną),
- 2) jednostkami sektora finansów publicznych, działającymi w sferze ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, nauki, szkolnictwa, kultury i działalności filmowej.

Ustalanie takich różnic (odmienności) ma natomiast uzasadnienie w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych, będących :

- 1) jednostkami budżetowymi,
- 2) agencjami wykonawczymi,
- 3) instytucjami gospodarki budżetowej,
- 4) państwowymi funduszami celowymi,
- 5) innych państwowymi osobami prawnymi utworzonymi na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych („z wyłączeniem przedsiębiorców, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego”).

Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego – z zastrzeżeniem co do państwowych jednostek budżetowych, dla których organem prowadzącym są organy administracji państwowej, prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, które to jednostki mają możliwość tworzenia wydzielonych rachunku do gromadzeni określonych dochodów, przeznaczanych na określone wydatki.

System finansowy Lasów Państwowych w sposób zasadniczy odbiega od systemu finansowego jednostek budżetowych. Lasy Państwowe pokrywają bowiem koszty działalności z przychodów własnych.

Agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” po pierwsze nie jest osobą prawną, a po drugie prowadzi przede wszystkim działalność gospodarczą (działalność zarobkową) w zakresie gospodarki leśnej. Jak to wywiedziono powyżej - działalność w zakresie gospodarki leśnej nie jest działalnością stanowiącą obowiązek państwa lub samorządu terytorialnego (nie jest obowiązkiem podmiotów, wchodzących w skład instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu statystyki publicznej).

Agencja wykonawcza corocznie wpłaca do budżetu państwa, na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej obsługującej ministra sprawującego nadzór nad tą agencją, nadwyżkę środków finansowych ustaloną na koniec roku, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych, chyba że w szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań agencji wykonawczej Rada Ministrów, na wniosek ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wyrazi zgodę, w formie uchwały, na niewpłacenie tej nadwyżki.

System finansowy Lasów Państwowych nie obejmuje takiego rozwiązania systemowego. Lasy Państwowe wolne środki finansowe w obrocie wykorzystują przede wszystkim do prowadzenia działalności rozwojowej.

Instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych. Instytucja gospodarki budżetowej (1) odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania, (2) pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów – przy czym uprawnienie do tworzenia instytucji gospodarki budżetowej przysługuje następującym organom założycielskim:

- 1) ministrom lub Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na jego wniosek,
- 2) organom lub kierownikom następujących jednostek: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

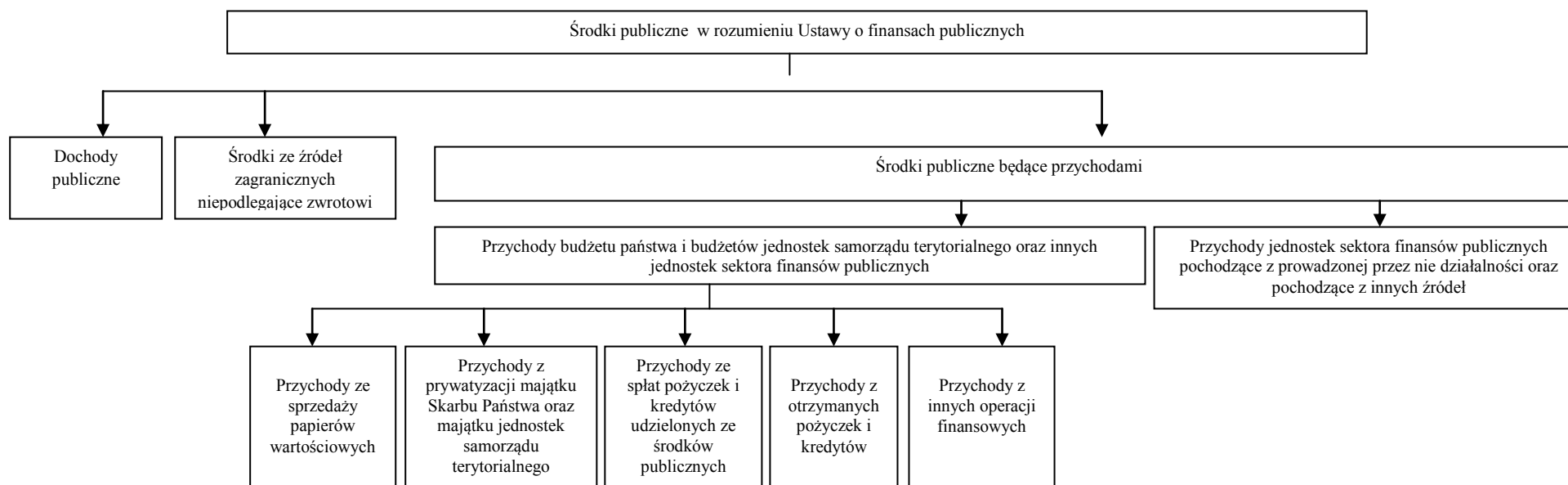
Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” nie wykonuje wyodrębnionych zadań wyżej wymienionych organów założycielskich lub instytucji, którymi organy te kierują. Jak to wywiedziono powyżej – działalność Lasów Państwowych nie wiąże się z wypełnianiem obowiązków, skutkujących zadaniami publicznymi (w szczególności obowiązków spoczywających na wyżej wymienionych organach założycielskich). Lasy Państwowe prowadzą przede wszystkim działalność gospodarczą (działalność zarobkową) polegającą na prowadzeniu gospodarki leśnej.

W ramach Lasów Państwowych nie sposób również wyodrębnić państwowego funduszu celowego. W szczególności funkcji państwowego funduszu celowego nie wypełnia fundusz leśny, z tego względu, że (1) gospodarka finansowa Lasów Państwowych prowadzona w oparciu o ten składnik pasywów Lasów Państwowych współtworzący kapitał własny Lasów Państwowych nie została określona w ustawie o finansach publicznych, (2) należności oraz środki pieniężne, będące aktywnym odzwierciedleniem tego funduszu, są prawie w całości, związane z przychodami ze sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe (odpis podstawowy), a (3) środki, związane ze sprzedażą drewna przez Lasy Państwowe nie są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych²³ (Ryc. 13).

W tym stanie rzeczy należy wysnuć wniosek generalny, że Lasy Państwowe nie są jednostką sektora finansów publicznych – zgodnie zresztą ze stanowiskiem Rady Ministrów, która w przeszłości odstąpiła od zamiaru włączenia LP do tegoż sektora.

²³ Oczywiście niedopuszczalne jest wnioskowanie, że środki ze sprzedaży drewna są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, bo Lasy Państwowe są jednostką należącą do sektora finansów publicznych, a są jednostką sektora finansów publicznych, gdyż środki ze sprzedaży drewna są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, a skoro są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, to Lasy Państwowe należą do sektora finansów publicznych (klasyczny przykład tzw. efektu „zapętlenia” procesu mentalnego)

Ryc. 13 Środki publiczne w rozumieniu ustawy o finansach publicznych w ujęciu schematu blokowego



Dr inż. Konrad Julian Tomaszewski

PAŃSTWOWE GOSPODARSTWO LEŚNE „LASY PAŃSTWOWE”- STATUS

oraz FORMA ORGANIZACYJNO – PRAWNA

(wydanie IV – poprawione i uzupełnione)

Tezy wywiedzione w opracowaniu

ciąg dalszy

Część F

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako obiekt statystyki publicznej

Uwagi wstępne

Statystyka publiczna – to w świetle art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹ - system badań statystycznych, na które to badania składają się następujące działania:

- 1) zbieranie danych statystycznych,
- 2) gromadzenie i przechowywanie danych statystycznych,
- 3) opracowywanie danych statystycznych, polegające w szczególności na dokonywaniu obliczeń, opracowań i analiz,
- 4) ogłaszanie (rozpowszechnianie) i udostępnianie wyników badań statystycznych, t. j. wyników dokonanych obliczeń, opracowań i analiz.

W ramach statystyki publicznej (por. art. 2 ustawy):

- 1) zbieranie danych statystycznych polega na uzyskiwaniu odpowiedzi na pytania zawarte w formularzach, kwestionariuszach i ankietach statystycznych oraz uzyskiwaniu informacji na innych nośnikach - dotyczących:
 - a) działalności podmiotów gospodarki narodowej lub wybranych dziedzin tej działalności
oraz
 - b) życia i sytuacji osób fizycznych lub wybranych jej aspektów,przy czym odpowiedzi te oraz informacje są uzyskiwane bezpośrednio od tych podmiotów i osób albo z systemów informacyjnych administracji publicznej, w których tego rodzaju dane zostały legalnie zgromadzone,
- 2) gromadzenie danych statystycznych polega na zebraniu przez prowadzącego badania statystyczne wyżej wymienionych danych statystycznych w określonym miejscu i czasie,

¹ tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 591, z 2013 r. poz. 2.

- 3) opracowywanie danych statystycznych polega na tworzeniu zbiorów danych ze zgromadzonych danych statystycznych, z odłączeniem lub zakodowaniem informacji pozwalających na zidentyfikowanie konkretnego podmiotu gospodarki narodowej albo osoby fizycznej, a następnie dokonywaniu na podstawie tych zbiorów obliczeń, opracowań i analiz.

Wyniki badań statystycznych mają charakter oficjalnych danych statystycznych (por. art. 1 ustawy). Wynikami badań statystycznych są w szczególności wartości podstawowych wielkości i wskaźników, to jest wartości wielkości i wskaźników, „do których ogłaszania Prezes Głównego Urzędu statystycznego jest zobowiązany każdorazowo na podstawie odrębnych przepisów” (por. art. 2 ustawy).

Zgodnie z art. 2 pkt. 11 ustawy o statystyce publicznej podmiotami gospodarki narodowej są: (1) osoby prawne, (2) jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz (3) osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – przy czym zgodnie z art. 42 ust.2. ustawy za osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą „przyjmuje się osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (...) i inną osobę fizyczną prowadzącą działalność na własny rachunek w celu osiągnięcia zysku oraz osobę fizyczną prowadzącą indywidualne gospodarstwo rolne”.

Mając na względzie dotychczasową treść niniejszego opracowania – Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną (w rozumieniu Kodeksu cywilnego) jest niewątpliwie w rozumieniu ustawy o statystyce publicznej podmiotem gospodarki narodowej.

W przeprowadzaniu badań statystycznych istotna rola w determinowaniu postępowania **badawczego** przypada aktualnie rozporządzeniu Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie², zwanym dalej rozporządzeniem o rachunkach narodowych.

W polskim systemie normatywnym – rozporządzenie o rachunkach narodowych jest jednym ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego (Ryc.14).

W wykonywaniu rozporządzenia o rachunkach narodowych podmioty gospodarki narodowej, a także podmioty niebędące podmiotami gospodarki narodowej w rozumieniu ustawy o statystyce publicznej, wymagają m.in. zidentyfikowania jako konkretne jednostki instytucjonalne oraz przypisania do odpowiedniego sektora instytucjonalnego, przy czym dany podmiot jako jednostka instytucjonalna nie może należeć do więcej niż jednego sektora (o czym dalej).

Identyfikowanie podmiotów jako konkretnych jednostek instytucjonalnych oraz ich grupowanie jest dokonywane „w celu opisu dochodów, wydatków i przepływów finansowych oraz bilansów” w ramach poszczególnych sektorów instytucjonalnych, jak również w ramach całej gospodarki.

²Dz.UrzUEŁ.1996.310.1;zm.Dz.UrzUEŁ.1998.58.1;Dz.UrzUEŁ.1997.162.1;Dz.UrzUEŁ.2000.172.3;Dz.UrzUEŁ.2000.290.1;Dz.UrzUEŁ.2001.139.3;Dz.UrzUEŁ.2001.344.1;Dz.UrzUEŁ.2002.21.3;Dz.UrzUEŁ.2002.58.1;Dz.UrzUEŁ.2003.180.1;Dz.UrzUEŁ.2007.324.1;Dz.UrzUEŁ.2009.126.11;Dz.UrzUEŁ.2010.210.1;Dz.UrzUEŁ.2013.158.1

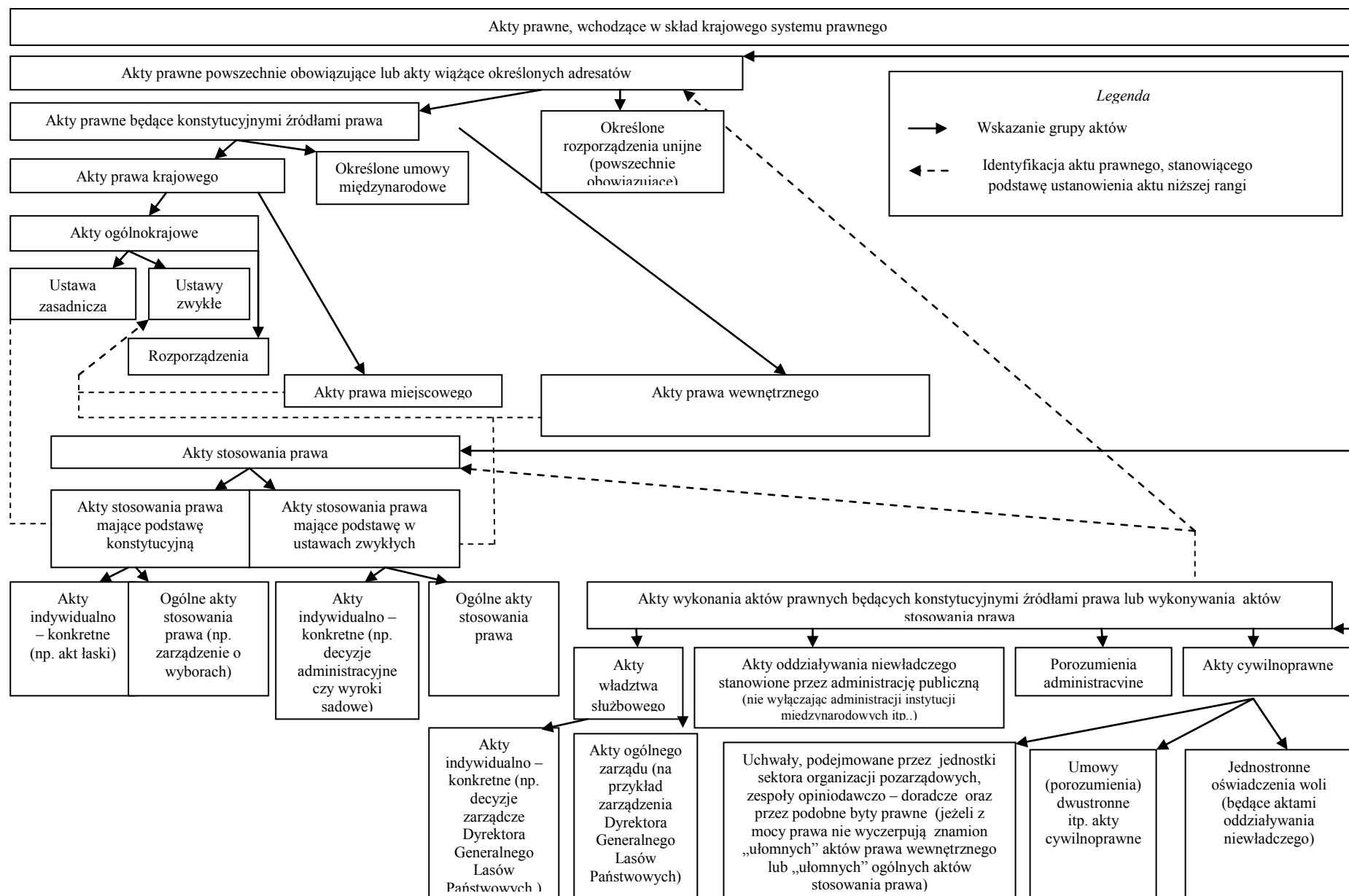
Wykonywanie zaś rozporządzenia o rachunkach narodowych w celu opisu procesów produkcji oraz analiz przepływów międzygałęziowych wymaga:

- 1) wyodrębniania w ramach ww. podmiotów gospodarki narodowej jednostek statystycznych zwanych lokalnymi jednostkami rodzaju działalności,
a następnie,
- 2) grupowania tych jednostek w gałęzie gospodarki.

Dla bardziej szczegółowych badań statystycznych – w rozporządzeniu o rachunkach narodowych określono możliwość wyodrębniania w ramach ww. podmiotów gospodarki narodowej jednostek statystycznych zwanych lokalnymi jednostkami jednorodnej produkcji – z następczym grupowaniem tych jednostek w branże gospodarki.

Zidentyfikowanie Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” oraz jednostek organizacyjnych, wchodzących w skład Lasów Państwowych, jako obiektów badań statystycznych, w tym: (1) ustalenie przynależności Lasów Państwowych i jednostek organizacyjnych LP do konkretnego sektora instytucjonalnego oraz (2) ustalenie przynależności wyodrębnionych części Lasów Państwowych oraz jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych do gałęzi i branż gospodarki – stanowi niewątpliwie istotne działanie w określaniu statusu prawnego tego podmiotu.

Ryc.14. Ogólna klasyfikacja aktów prawnych w ujęciu rozszerzającym (opracowanie własne)



Charakterystyka jednostek instytucjonalnych oraz sektorów instytucjonalnych

Zgodnie z wymogami Ustawy o języku polskim rozporządzenia unijne oraz decyzje unijne jako akty powszechnie obowiązujące (tj. wykonywane wprost czyli bezpośrednio) - w obiegu prawnym w Polsce mogą funkcjonować legalnie wyłącznie w wersji polskojęzycznej. Rzecz jednak w tym, że w wersji polskojęzycznej większość ww. rozporządzeń unijnych oraz decyzji unijnych – jest praktycznie w wielu miejscach niemożliwa do rozumienia zgodnie z wykładaniem gramatyczną (językową). Prawdopodobnie wiąże się to z tym, że nazbyt często w odniesieniu do podmiotów, którym w przeszłości w ramach procesu przystępowania Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej zlecono formalnie profesjonalne przetłumaczenie aktów unijnych na język polski, nie występowało zjawisko jednoczesnej biegłej znajomości języka, w którym dany akt był pierwotnie sporządzony, z jednoczesnym i należytym przyswojeniem aparatu pojęciowego funkcjonującego w polskim porządku prawnym. Uwagi, poczynione w zdaniach poprzedzających, odnoszą się w istotnym stopniu do rozporządzenia o rachunkach narodowych. Od wielu lat rozporządzenie o rachunkach narodowych jest wykonywane przez Główny Urząd Statystyczny. Cyklicznie są przy tym publikowane przez GUS opracowania o wspólnym tytule „Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych”.

Przyjmując, że GUS działa zgodnie z regulacjami omawianego aktu – należy podkreślić, że każdy krajowy podmiot gospodarki narodowej, jak również osoby fizyczne, działające w ramach szeroko rozumianych gospodarstw domowych – na potrzeby rachunków narodowych (w tym na potrzeby ustalania produktu krajowego brutto zgodnie z metodyką rachunków narodowych) podlegają obowiązkowi zaliczenia do jednego z sektorów instytucjonalnych: (1) sektora przedsiębiorstw, (2) sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, (3) sektora instytucji rządowych i samorządowych, (4) sektora gospodarstw domowych oraz (5) sektora instytucji niekomercyjnych.

Jest oczywiste, że Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” nie należy do sektora gospodarstw domowych oraz sektora instytucji niekomercyjnych. Lasy Państwowe z oczywistych względów nie należą też do sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych.

Na stronie internetowej Sejmu RP³ - zostało zawarte następujące wyjaśnienie dotyczące jednostek instytucjonalnych grupowanych w sektorze instytucji rządowych i samorządowych:

„Zgodnie z definicją zawartą w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA’95, sektor instytucji rządowych i samorządowych obejmuje wszystkie jednostki instytucjonalne będące pozostałymi producentami nierynkowymi, których produkcja przeznaczona jest na spożycie indywidualne i ogólnospołeczne oraz które są finansowane z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki należące do pozostałych sektorów i/lub wszystkie jednostki instytucjonalne, których podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i majątku narodowego. Dodatkowo ESA’95 wskazuje, iż sektor ten obejmuje następujące jednostki instytucjonalne: * jednostki rządowe i samorządowe (z wyłączeniem jednostek zaliczonych do sektora przedsiębiorstw lub do sektora instytucji finansowych), które administrują i finansują grupę działalności polegających głównie na dostarczaniu wyrobów i usług nierynkowych, przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa; * instytucje niekomercyjne uznane za posiadające osobowość prawną, będące pozostałymi producentami nierynkowymi oraz kontrolowanymi i głównie finansowanymi przez jednostki rządowe i samorządowe; *autonomiczne fundusze emerytalne, jeśli są one obowiązkowe z mocy prawa oraz jeśli sektor

3

<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=0CC6A7B7CBFD1DDEC1257A6100380257&litera=S>

instytucji rządowych i samorządowych jest odpowiedzialny za zarządzanie takimi instytucjami w zakresie rozliczania i zatwierdzania składek i świadczeń.

Źródło:

Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych, GUS, Warszawa 2010.

Komentarz:

Zgodnie z opracowaniem GUS przedstawiającym praktyczne wykorzystanie w warunkach polskich metodologii ESA'95 w procesie opracowywania statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce do tego sektora zaliczono: podmioty gospodarki narodowej działające na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych; podmioty, których system finansowy został określony odrębnymi ustawami, a których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa (publiczne szkoły wyższe, Polska Akademia Nauk i jednostki jej podległe, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, jednostki doradztwa rolniczego oraz agencje rządowe); państwowe i samorządowe samodzielne zakłady opieki zdrowotnej; państwowe i samorządowe instytucje kultury; fundusze mające osobowość prawną, które powiązane są z budżetem państwa lub z budżetami jednostek samorządu terytorialnego; Polski Instytut Sztuki Filmowej; Urząd Rzecznika Ubezpieczonych; instytucje obsługujące fundusze ubezpieczeń społecznych (bez OFE – otwartych funduszy emerytalnych) wraz z zarządzanymi przez nie funduszami; Narodowy Fundusz Zdrowia.”

Zgodnie z częścią V („Rozwiązania metodologiczne”) ostatniej z dostępnych publikacji GUS na temat rachunków narodowych według sektorów i podsektorów instytucjonalnych⁴ - „w dezagracji gospodarki narodowej na sektory instytucjonalne, jednostką klasyfikacyjną jest jednostka instytucjonalna. Jednostką instytucjonalną jest: (1) podmiot gospodarczy wytwarzający wyroby i niefinansowe usługi rynkowe i prowadzący księgi rachunkowe, (2) podmiot gospodarczy zajmujący się pośrednictwem finansowym, pomocniczą działalnością finansową oraz działalnością ubezpieczeniową, (3) podmiot gospodarki narodowej działający na zasadach określonych w prawie budżetowym oraz podmiot, którego system finansowy został określony odrębnymi ustawami, a którego podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa, (4) jednostka społeczno- polityczna, (5) osoba fizyczna. (...) Podmioty, których funkcją jest produkcja na rynek są tzw. jednostkami rynkowymi. Zachowanie ich uzależnione jest od działania rynku – sprzedają i kupują towary po cenach kształtujących popyt i podaż. Cechą charakterystyczną tych jednostek jest zatrudnianie siły najemnej, rozdział jednostki organizacyjnej od fizycznej osoby właściciela oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych. Jednostki nierynkowe (niekomercyjne) tworzą podmioty, których produkcja nie przechodzi przez rynek lub jest sprzedawana po cenach, które nie są „ekonomicznie znaczące”, tj. cenach nieoddziaływujących w sposób istotny na rozmiary popytu i podaży. Podmioty gospodarcze określane jako jednostki niekomercyjne powoływane są celem wytwarzania wyrobów oraz usług, lecz ich statut nie zezwala na transfer dochodów, zysków lub innych elementów nadwyżki produkcyjnej na rzecz jednostek, które je utworzyły, bądź które je kontrolują lub finansują. Niektóre z tych jednostek mogą sprzedawać swoją produkcję po cenach, które są „ekonomicznie znaczące”. Jednostki te mogą realizować określone zyski – traktowane powinny być wówczas jako jednostki rynkowe i zaliczane, bądź do sektora przedsiębiorstw, bądź też do sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, w zależności od rodzaju ich działalności. Jednostki nierynkowe mogą być finansowane oraz kontrolowane przez administrację rządową i samorządową, i w takich przypadkach zawsze zaliczane są do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednostki nierynkowe mogą być finansowane oraz kontrolowane również przez przedsiębiorstwa. Przykładem są izby handlowe, instytucje zajmujące się promocją towarów i usług, ośrodki badań naukowych itp. Jednostki tego typu zaliczone zostały do sektora przedsiębiorstw, bądź też do sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych. Pozostałe jednostki niekomercyjne służą gospodarstwu domowemu dostarczając im wyrobów lub świadcząc na ich rzecz usługi. Źródłem ich finansowania są głównie składki członkowskie, względnie darowizny gospodarstw domowych. Jednostki te mogą również otrzymywać dotacje od sektora instytucji rządowych i samorządowych, transfery z

⁴ Główny Urząd Statystyczny – Studia i Analizy Statystyczne - RACHUNKI NARODOWE WEDŁUG SEKTORÓW I PODSEKTORÓW INSTYTUCJONALNYCH W LATACH 2008—2011; Warszawa, lipiec 2013; GUS, Departament Rachunków Narodowych; kierujący Maria Jeznach – dyrektor - Olga Leszczyńska-Luberek – z-ca dyrektora; zespół: Małgorzata Borejko, Krzysztof Chyło, Jolanta Gałkowska, Andrzej Kościan, Karolina Król, Anna Michalczyk, Anita Perzyna, Karol Sawicki, Magdalena Smólska, Beata Staromłyńska, Ewa Szczerbińska, Agnieszka Tymoszek, Zofia Wnuk, Marta Żarłok; publikacja na stronie www.stat.gov.pl

sektora przedsiębiorstw i instytucji finansowych i ubezpieczeniowych oraz darowizny, zarówno z kraju jak i z zagranicy. Podmioty gospodarcze, o których mowa, określono jako prywatne jednostki niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych. (...) Grupy krajowych jednostek instytucjonalnych charakteryzujących się wspólną funkcją pełnioną w procesie produkcji, celem ekonomicznym oraz rodzajem prowadzonej działalności tworzą sektory instytucjonalne. System rachunków narodowych wyróżnia pięć krajowych sektorów instytucjonalnych utworzonych przez charakterystyczne jednostki instytucjonalne: (...) sektor przedsiębiorstw, do którego zaliczono podmioty gospodarcze wytwarzające wyroby i niefinansowe usługi rynkowe i prowadzące księgi rachunkowe, (...) sektor instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, do którego zaliczono (...) podmioty gospodarcze zajmujące się pośrednictwem finansowym, pomocniczą działalnością finansową oraz działalnością ubezpieczeniową, (...) sektor instytucji rządowych i samorządowych, do którego zaliczono podmioty gospodarki narodowej działające na zasadach określonych w prawie budżetowym oraz podmioty, których system finansowy został określony odrębnymi ustawami, a których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa, oraz przedsiębiorstwa publiczne, które zgodnie z metodologią ESA95 spełniają kryteria zaliczenia do sektora, (...) sektor gospodarstw domowych, który tworzą osoby fizyczne, (...) sektor instytucji niekomercyjnych (służących gospodarstwom domowym), do którego zaliczono organizacje społeczne, partie polityczne, organizacje związków zawodowych, stowarzyszenia, fundacje oraz jednostki organizacji wyznaniowych.”

We „Wprowadzeniu” do omawianego opracowania GUS stwierdzono, że „w rachunkach narodowych określenie charakteru jednostki (rynkowa/nierynkowa) ma zasadnicze znaczenie przy wyborze właściwej metody liczenia produkcji globalnej tej jednostki. Dla określenia charakteru jednostki, przyjmowane jest kryterium skali pokrywania kosztów z przychodów ze sprzedaży produktów wytwarzanych przez jednostkę (jednostkę uznaje się za nierynkową, jeżeli w ciągu 3-letniego okresu obserwacji mniej niż 50% kosztów pokrywanych było z przychodów ze sprzedaży produktów)”.

Zgodnie z Anekssem nr 1 („Zakres podmiotowy sektorów i podsektorów instytucjonalnych”), stanowiącym integralną część ww. opracowania GUS - zaliczeniu do sektora rządowego i samorządowego podlegają: (1) „podmioty gospodarki narodowej działające na zasadach określonych w ustawie „O finansach publicznych” (jednostki budżetowe, fundusze celowe, zakłady budżetowe, do 2010 roku włącznie gospodarstwa pomocnicze i dochody własne, a także od 2010 roku agencje wykonawcze i instytucje gospodarki budżetowej)”, (2) „jednostki, których system finansowy został określony odrębnymi ustawami, a których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa (np. publiczne szkoły wyższe, agencje rządowe, Polska Akademia Nauk)”, (3) „samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej”, (4) „państwowe i samorządowe instytucje kultury”, (5) „fundusze mające osobowość prawną, które są powiązane z budżetem państwa lub budżetami jednostek samorządu terytorialnego”, (6) „instytucje obsługujące fundusze ubezpieczeń społecznych (ZUS, KRUS) oraz Narodowy Fundusz Zdrowia”, (7) „inne podmioty realizujące zadania z zakresu polityki państwa oraz przedsiębiorstwa publiczne, które zgodnie z metodologią ESA95 zostały zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych”.

Na potrzeby wykonywania przepisów rozporządzenia o rachunkach narodowych – w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych GUS wyodrębnia podsektor instytucji rządowych, podsektor instytucji samorządowych oraz podsektor funduszy ubezpieczeń społecznych.

Do podsektora instytucji rządowych są zaliczane „wszystkie centralne organy władzy i administracji państwowej, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze oraz dochody własne budżetu państwa (do 2010 roku), agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej (od 2010 roku) oraz państwowe fundusze celowe z wyjątkiem funduszy ubezpieczeń społecznych”, a także „samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej na szczeblu centralnym, państwowe instytucje kultury oraz jednostki, których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa (m.in. publiczne szkoły wyższe, agencje rządowe, PAN), a także inne podmioty realizujące zadania z zakresu polityki państwa)”.

Do podsektora instytucji samorządowych jest zaliczany „samorząd terytorialny oraz jednostki powołane bądź nadzorowane przez organy samorządu terytorialnego, zakłady budżetowe budżetu samorządu, gospodarstwa pomocnicze oraz dochody własne budżetu samorządu (do 2010 roku), fundusze lokalne, samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury oraz wojewódzkie jednostki doradztwa rolniczego, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego i przedsiębiorstwa publiczne, które zgodnie z metodologią ESA95 zostały zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych”.

Do podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych są zaliczane „ państwowe fundusze ubezpieczeń społecznych z gwarantowaną prawnie opieką socjalną oraz instytucje obsługujące fundusze ubezpieczeń społecznych”, a konkretnie „Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz zarządzane przez nie fundusze, a także Fundusz Pracy i Narodowy Fundusz Zdrowia tj. fundusze obowiązkowe prowadzone przez państwo”.

W wykonaniu przez GUS przepisów o rachunkach narodowych - do sektora przedsiębiorstw są zaliczane: (1) „jednostki osób prawnych (niezależnie od liczby pracujących) prowadzące działalność gospodarczą, m.in. przedsiębiorstwa państwowe, przedsiębiorstwa komunalne, spółki (akcyjne i z ograniczoną odpowiedzialnością), spółdzielnie, przedsiębiorstwa zagraniczne drobnej wytwórczości.), (2) „jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (niezależnie od liczby pracujących): (-) państwowe jednostki organizacyjne, spółki jawne, komandytowe i cywilne, (-) osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w których liczba pracujących przekracza 9 osób, z wyłączeniem indywidualnych gospodarstw rolnych”.

W ramach sektora przedsiębiorstw GUS grupuje wyróżnia trzy podsektory: (1) podsektor przedsiębiorstw publicznych, (2) podsektor przedsiębiorstw prywatnych krajowych, (3) podsektor przedsiębiorstw zagranicznych.

Według praktyki GUS: (1) „podsektor przedsiębiorstw publicznych składa się z jednostek instytucjonalnych, które są kontrolowane przez instytucje rządowe i samorządowe” i „obejmuje jednostki własności państwowej, samorządu terytorialnego, mieszanej z przewagą kapitału podmiotów własności państwowej lub samorządu terytorialnego”, (2) „podsektor przedsiębiorstw prywatnych krajowych składa się z jednostek instytucjonalnych, które są kontrolowane przez jednostki inne niż jednostki rządowe i samorządowe oraz inne niż jednostki instytucjonalne – nierezydentów”, (3) „podsektor przedsiębiorstw zagranicznych składa się z jednostek instytucjonalnych, które kontrolowane są przez jednostki instytucjonalne – nierezydentów”.

Oprócz rozporządzenia o rachunkach narodowych - Przy identyfikowaniu (na gruncie statystyki publicznej) oraz klasyfikowaniu podmiotów lub wyodrębnionych funkcjonalnie części podmiotów gospodarki narodowej jako odpowiednio faktycznych lub teoretycznych bytów prowadzących działalność wytwórczą - podstawowa rola w polskim systemie prawnym przypada niewątpliwie również Rozporządzeniu Rady (EWG) nr 696/93 z dnia 15 marca 1993 r w sprawie jednostek statystycznych do celów obserwacji i analizy systemu produkcyjnego we Wspólnocie⁵, zwane dalej rozporządzeniem o jednostkach statystycznych.

W rozporządzeniu o jednostkach statystycznych określono, że „przedsiębiorstwo” jest najmniejszą kombinacją jednostek prawnych, tzn. jednostką organizacyjną wytwarzającą towary i usługi, która osiąga korzyści z pewnego stopnia samodzielności w podejmowaniu decyzji, w szczególności w zakresie alokacji bieżących zasobów. Przedsiębiorstwo prowadzi jeden lub więcej rodzajów działalności w jednym lub więcej miejscach. Przedsiębiorstwo może być jedną jednostką prawną.

W rozporządzeniu o jednostkach statystycznych umieszczono następującą notę wyjaśniającą dotyczącą definicji przedsiębiorstwa: „Definiowane w ten sposób przedsiębiorstwo jest jednostką gospodarczą, która dlatego pod pewnymi warunkami może odpowiadać grupie kilku jednostek prawnych. Niektóre jednostki prawne prowadzą w rzeczywistości działalność wyłącznie na rzecz innej jednostki prawnej i ich istnienie może być wyjaśnione jedynie przyczynami administracyjnymi (np. podatkowymi), chociaż jednostki takie nie mają znaczenia gospodarczego. Do tej kategorii należy też duża część jednostek prawnych niezatrudniających pracowników. Często działalność takich jednostek prawnych powinna być traktowana jako działalność pomocnicza w stosunku do działalności dominującej jednostki prawnej, na rzecz której działają, do której należą i z którą muszą być połączone, aby stworzyć przedsiębiorstwo w celu analizy gospodarczej”.

⁵[Dz. Urz.. L 76 z 30.3.1993, str. 1—11 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT); polskie wydanie specjalne Rozdział 13 Tom 012 P. 10 – 20; zm. Dz. Urz. C241 z 29.08.1994, str.21; Dz.Urz.L281 z 31.10.2003, str.1; Dz. Urz. L311 z 21.11.2008, str.1

Często podmiot gospodarczy, będący (według nazewnictwa obowiązującego na gruncie rozporządzenia o jednostkach statystycznych) przedsiębiorstwem stanowi odpowiednio zintegrowane (w tym pod względem prawnym lub/ oraz finansowych) zgrupowanie dwóch lub większej liczby innych podmiotów, wypełniających w znacznym stopniu znamiona przedsiębiorstwa. W rozumieniu rozporządzenia o jednostkach statystycznych takie zgrupowanie przedsiębiorstw tworzy jednostkę prawną (jednostkę instytucjonalną, będącą podmiotem gospodarki narodowej) określaną mianem „Grupy przedsiębiorstw”.

W rozporządzeniu o jednostkach statystycznych określono, że „Grupa przedsiębiorstw” to stowarzyszenie przedsiębiorstw, powiązanych między sobą więzami prawno-finansowymi. Grupa przedsiębiorstw może mieć więcej niż jeden ośrodek decyzyjny, w szczególności w odniesieniu do polityki produkcji, sprzedaży i zysków. Może ona jednoczyć niektóre aspekty zarządzania finansami i podatkami. Stanowi jednostkę gospodarczą, upoważnioną do dokonywania wyborów, w szczególności dotyczących jednostek, które obejmuje”.

W notach wyjaśniających do rozporządzenia o jednostkach statystycznych określono, co następuje:

- ”
1. W niektórych przypadkach obserwacji i analiz przydatne i niezbędne jest sprawdzenie związków między niektórymi przedsiębiorstwami oraz grupowanie tych spośród nich, między którymi istnieją silne wzajemne więzy.

Wiele prac dotyczących pojęcia grupy przedsiębiorstw jest jeszcze w toku. Punktem wyjścia dla niniejszej definicji jest pojęcie "grupy rozrachunkowej" określonej w siódmej dyrektywie Rady 83/349/EWG (Dz. U. L 193 z 18.7.1983, str. 1). Dyrektywa ta weszła w życie po raz pierwszy w odniesieniu do skonsolidowanych sprawozdań finansowych za rok budżetowy, poczynając od 1990 r. Dyrektywa 90/605/EWG (Dz. U. L 317 z 16.11.1990, str. 60) rozszerzyła zakres stosowania siódmej dyrektywy.

2. W rozumieniu siódmej dyrektywy grupa istnieje wtedy, gdy 20 % kapitału lub praw głosu jest w posiadaniu lub pod kontrolą innego przedsiębiorstwa. Bierze się pod uwagę przepisy dotyczące kontroli nad kompetencjami do powoływania osób zarządzających. Poza finansową (większościową) kontrolą należy uwzględnić kontrolę faktyczną.
3. Definicja w takiej formie jest nieprzydatna do celów analizy statystycznej, ponieważ "grupy rozrachunkowe" nie tworzą wzajemnie wykluczającej się, dodatkowej grupy przedsiębiorstw. Należy więc zdefiniować jednostkę statystyczną "grupa przedsiębiorstw" opartą na "grupie rozrachunkowej", z zastosowaniem następujących zmian:
 - uwzględnia się grupy rozrachunkowe na najwyższym poziomie konsolidacji ("głowa grupy"),
 - do grupy przedsiębiorstw wybiera się jednostki, których rachunkowość jest całkowicie zintegrowana z rachunkowością spółki konsolidującej,
 - dołącza się jednostki kontrolowane większością, których rachunkowość nie jest uwzględniana w całości konsolidującej, stosując jedno z kryteriów dopuszczanych przez siódmą dyrektywę, tzn. na zasadzie różnicy w rodzaju działalności lub stosunkowo małej wielkości,
 - nie bierze się pod uwagę powiązań czasowych, trwających krócej niż jeden rok.
4. Grupa przedsiębiorstw to zespół przedsiębiorstw kontrolowanych przez "głowę grupy". "Głowa grupy" jest dominującą jednostką prawną, która nie jest kontrolowana bezpośrednio ani pośrednio przez żadną inną jednostkę prawną. Każde przedsiębiorstwo zależne od innego przedsiębiorstwa zależnego uważane jest za przedsiębiorstwo zależne przedsiębiorstwa dominującego. Jednakże istnieją formy stowarzyszeń spółdzielni lub towarzystw wzajemnych, w których przedsiębiorstwo dominujące jest w rzeczywistości własnością jednostek składających się na grupę.
5. Grupy przedsiębiorstw są często powiązane przez różne rodzaje więzów, takich jak własność, udział większościowy i zarządzanie. Jednostki te są często powiązane z jednostkami z tej samej rodziny na kilku różnych poziomach. Jednostka "grupa przedsiębiorstw" odpowiada często konglomeratowi związanemu przez sieci złożonych stosunków i często obejmuje szeroki zakres rodzajów działalności. W ramach grupy przedsiębiorstw wyróżnia się podgrupy.
6. Użyteczne jest określenie wszystkich związków (udziały większościowe i mniejszościowe) istniejących między "głową grupy" i przedsiębiorstwem zależnym, poprzez sieć jednostek zależnych i jednostek zależnych od tych ostatnich. W ten sposób można określić cały schemat organizacyjny grupy.

7. W obliczu wpływów poszczególnych dyrektyw dotyczących rachunkowości należy zawsze próbować dokonać rozróżnienia między podstawowymi jednostkami tworzącymi grupę, które należą do przedsiębiorstw niefinansowych, i jednostkami, które muszą być klasyfikowane jako instytucje finansowe. Wśród tych ostatnich należy dokonać rozróżnienia między jednostkami będącymi instytucjami kredytowymi oraz tymi, które są zakładami ubezpieczeń. Niektóre grupy przedsiębiorstw mają powiązania o światowym zasięgu, jednakże muszą być analizowane dla obszaru gospodarczego każdego Państwa Członkowskiego oraz Wspólnoty.
8. Jednostka grupa przedsiębiorstw jest szczególnie przydatna do celów analiz finansowych i analiz dotyczących strategii spółek, jest jednak zbyt niejednorodna i zbyt zmienna, aby mogła zostać przyjęta jako podstawowa jednostka obserwacji i analiz statystycznych, która w dalszym ciągu będzie przedsiębiorstwem. Służy ona przetwarzaniu i przedstawianiu niektórych informacji.”

Uwzględniając powyżej przytoczone regulacje rozporządzenia o jednostkach statystycznych, odnoszące się do przedsiębiorstwa, należy stwierdzić, co następuje:

- 1) jednostka prawna systemu produkcyjnego, będąca przedsiębiorstwem, stanowi jednostkę gospodarczą,
- 2) jednostkę prawną określaną jako przedsiębiorstwo cechuje odpowiedni (pewien) stopień samodzielności w podejmowaniu decyzji, w tym w szczególności odnoszących się do alokacji zasobów bieżących,
- 3) jednostka prawna określana jako przedsiębiorstwo prowadzi całościowo lub częściowo działalność, obejmującą jeden lub kilka rodzajów działalności, w zakresie produkcji wyrobów lub świadczenia usług (w zakresie wytwarzania towarów lub usług),
- 4) jednostka prawna określana jako przedsiębiorstwo może prowadzić działalność w jednym lub kilku miejscach geograficznych,
- 5) jednostka prawna, określana jako przedsiębiorstwo, osiąga korzyści, związane z określonym stopniem samodzielności decyzyjnej, o której mowa w ppkt.2), oraz prowadzeniem działalności, o której mowa w ppkt.3);
- 6) jednostka statystyczna określana jako przedsiębiorstwo jest jedną jednostką prawną lub grupą (zgrupowaniem) jednostek prawnych, zwanych Grupą Przedsiębiorstw (stanowi „najmniejszą kombinację jednostek prawnych”),
- 7) w jednostce prawnej, określanej jako przedsiębiorstwo, może być prowadzona w rzeczywistości działalność wyłącznie na rzecz innej jednostki prawnej i jej istnienie może być wyjaśnione (uzasadnione) jedynie przyczynami administracyjnymi (np. podatkowymi); jednostka prawna, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, nie ma znaczenia gospodarczego (taka jednostka prawna nie prowadzi działalności bezpośrednio – wytwórczej),
- 8) w jednostce prawnej, o której mowa w ppkt.7), jest prowadzona działalność, którą często należy kwalifikować jako działalność pomocniczą w stosunku (na rzecz) działalności dominującej (podstawowej) jednostki prawnej,
- 9) jednostka prawna, o której mowa w ppkt.7), często należy do (wchodzi w skład) dominującej (podstawowej) jednostki prawnej (na przykład w skład Grupy Przedsiębiorstw) lub/i musi być połączona z dominującą (podstawową) jednostką prawną w celu powstania jednostki prawnej (również określanej jako przedsiębiorstwo), umożliwiającej prowadzenie analizy gospodarczej.

Przynależność sektorowa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Biorąc pod uwagę to wszystko, co powyżej utrwalono w ramach charakterystyki jednostek instytucjonalnych oraz sektorów instytucjonalnych, jak również biorąc pod uwagę dotychczasową treść niniejszego opracowania w innych jego częściach – 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 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 wyręczania aparatu państwowego w sferze imperium),
- 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 całym terytorium 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 państwowych 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.

Część G

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.”

W niniejszym opracowaniu wykazano, że:

- 1) Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” prowadzi (z zastrzeżeniem przypadków wyłączenia władzy publicznej w sferze imperium) działalność gospodarczą,
- 2) do Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” ma zastosowanie przepis 33¹ § 1 Kodeksu cywilnego,
- 3) Lasy Państwowe swoją działalność prowadzą: (1) na własną odpowiedzialność, (2) na własne ryzyko gospodarcze, w tym ekonomiczne, (3) na własny rachunek, na zasadzie samofinansowania i bez wsparcia budżetu państwa, (4) z zachowaniem prawa do kształtowania wyniku finansowego oraz jego wykorzystywania we własnym zakresie po objęciu świadczeniami publicznymi.

Biorąc to pod uwagę – Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” w rozumieniu Kodeksu cywilnego jest przedsiębiorcą.

Uwzględniając wywody, poczynione w części F niniejszego opracowania, należy przyjąć, że Lasy Państwowe to przedsiębiorca państwowy, stanowiący obligatoryjne zgrupowanie następujących przedsiębiorców państwowych: Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, nadleśnictw oraz zakładów o zasięgu

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), w której zostały zawarte m.in. następujące stwierdzenia:
 - a) zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów za przedsiębiorcę należy rozumieć m.in. przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej”,
 - b) „wyrokiem z dnia 17 października 2007 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie o sygn. VI ACa 856/07 stwierdził, że dyrekcja regionalna Lasów Państwowych jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów”,
 - c) „Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 5 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. III SK 5/08 podtrzymał powyższe stanowisko Sądu Apelacyjnego, uznając, iż dyrekcje regionalne Lasów Państwowych podlegają kognicji ustawy o ochronie konkurencji

i konsumentów, tym samym są przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ww. ustawy”;

- d) „mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że jeżeli orzecznictwo uzna je za przedsiębiorcę dyрекcję regionalną Lasów Państwowych, to tym bardziej Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe taki status posiada. Zgodnie z art. 32 ustawy o lasach regionalne dyrekcje Lasów Państwowe są jednostką organizacyjną Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Zatem jeżeli jednostki organizacyjne posiadają przymiot przedsiębiorcy to za oczywiste należy uznać, iż organizm, w skład którego one wchodzą również należy traktować jako przedsiębiorcę”.

Ponadto należy podnieść, że w Krajowym Rejestrze Sądowym, w polu informacyjnym, dotyczącym formy prawnej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, jest umieszczany wpis: „Przedsiębiorstwo państwowe”. Także sprawozdania finansowe jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych oraz Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” są sporządzane i przyjmowane jako sprawozdania przedsiębiorstw państwowych.

Część H

Ocena statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych (ujęcie prowizoryczne do zmian i uzupełnień w wersji V opracowania)

1. Uzasadnienie statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych

Synteza

Wywody, utrwalone w dotychczasowej treści niniejszego opracowania, w sposób oczywisty nie mogą być „pozostawiona” bez odpowiedzi na fundamentalne pytanie, czy w Polsce jest możliwe wskazanie rozsądnej alternatywy dla statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”.

Otóż pomimo nieustannych prób istotnej zmiany tego statusu oraz tej formy, należy stwierdzić, że w Polsce nie ma rozsądnej alternatywy dla rozwiązań systemowych, jakie (w wyniku długotrwałych procesów ewolucyjnych o charakterze politycznym oraz gospodarczym) zostały prawnie usankcjonowane w odniesieniu do gospodarki narodowej - w zakresie, w jakim jest ona prowadzona z wykorzystaniem lasów, tj. gruntów pokrytych drzewostanami i inną roślinnością leśną (lub - na czas przejściowy - pozbawionych tej roślinności). Należy przy tym mieć na względzie, że:

- 1) rozwiązania te odpowiadają akceptowanym społecznie wartościom instrumentalnym, służącym osiągnięciu i utrzymywaniu niekwestionowanych w Polsce:
 - a) wartości autotelicznych oznaczających (coraz większy w funkcji czasu) dobrostan leśnego środowiska naturalnego
oraz
 - b) wartości autotelicznych związanych z coraz większym w funkcji czasu dobrostanem tegoż środowiska,
- 2) na zbiór wartości instrumentalnych, o których mowa w ppkt.1), składają się w Polsce w szczególności :
 - a) odpowiednio duża (oraz nieustannie powiększająca się w dążeniu do osiągnięcia stanu pożądanego) część powierzchni kraju pokryta lasami, w tym lasami publicznymi,

- b) odpowiednio duży udział lasów publicznych, wykorzystywanych do prowadzenia (nieustannie doskonałej) trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (to jest gospodarki łączącej odpowiednio i trwale działalność gospodarczą z realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu),
- c) zintegrowany charakter ww. działalności (działalność gospodarcza zintegrowana z realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu oraz ze wspomaganiem organów władzy publicznej w sferze dominium oraz imperium),
- d) wyczerpywanie przez lasy publiczne, wykorzystywane do prowadzenia ww. działalności, znamion wspólności majątkowej społeczeństwa,
- e) występowanie Skarbu Państwa jako dominującego właściciela ww. lasów publicznych (lasy publiczne to przede wszystkim lasy państwowe),
- f) prowadzenie ww. działalności przez jeden podmiot praw i obowiązków: przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”,
- g) funkcjonowanie Lasów Państwowych bez „pełnej” osobowości prawnej,
- h) pozostawianie Lasów Państwowych poza sektorem finansów publicznych oraz poza jurysdykcją prawa handlowego,
- i) atrybuty Lasów Państwowych predysponujące ten podmiot do władania lasami państwowymi, wykorzystywanymi do prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (identyfikowalność na gruncie przepisów prawa powszechnego w Polsce, kilkudziesięcioletnie doświadczenia w zakresie prowadzenia w sposób prawidłowy trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, ogólnokrajowy zasięg terytorialny działania, działanie na podstawie planów urządzenia lasu, brak potrzeby stosowania współczesnych metod parametrycznego oddziaływania operacyjnego na Lasy Państwowe jako przedsiębiorcę, uzbrojenie infrastrukturalne, nowoczesność wielu systemów funkcjonalnych, w tym zintegrowanego systemu informatycznego, poziom kadry pracowniczej, samowystarczalność finansowa pomimo pozaewidencyjnego wytwarzania na zasadach nieodpłatnych istotnej części PKB)

Status oraz forma organizacyjno – prawna Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” w aspekcie wartości podlegających w Polsce powszechnej akceptacji

Wprowadzenie

Uzasadnienie, iż status oraz forma organizacyjno – prawna Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, zasługuje na zachowanie, nie byłoby możliwe bez odwołania się do określonych wartości powszechnie w Polsce akceptowanych.

Jak wiadomo, rzeczywistość jako zbiór wartości, mogący podlegać i podlegający kształtowaniu w następstwie aktywności ludzkiej, jest domeną aksjologii (nauki o wartościach). W ujęciu aksjologicznym zjawiska materialne i niematerialne oraz przedmioty ludzkiej wiary, jak również wytwory ludzkiej wyobraźni, tworzące zbiór wartości, mają przypisanych beneficjentów.

O ile w aksjologii nie ma sporu co do tego, że każda wartość jest (powinna być) obiektem ludzkiej refleksji (ludzkiego zamysłu), o tyle można tu przeciwstawić sobie dwa poglądy na temat „podmiotów”, które należy uznać za „uprawnionych” beneficjentów tychże wartości, a także dwa poglądy na temat postulowanej roli człowieka w kształtowaniu rzeczywistości jako zbioru wartości.

W podejściu antropocentrycznym – „podmiotem”, którego interes stanowi determinantę hierarchii wartości pod względem ich ważności, jest w „rachunku ostatecznym” człowiek. W

podejściu ekocentrycznym – odniesieniem do hierarchizowania wartości powinien być zintegrowany oraz zrównoważony (łączny) interes całej biocenozy ziemskiej (w tym istot ludzkich).

Według skrajnych poglądów ekocentrycznych, stanem idealnym byłoby pozostawienie biegu zdarzeń na kuli ziemskiej wyłącznie naturalnym procesom wymiany, przemiany oraz przekazu energii, materii i informacji – albowiem (dalej według tych poglądów) takie tylko postępowanie gwarantuje, iż rzeczywistość (jako zbiór wartości) będzie kształtować się w sposób coraz bardziej prawidłowy i coraz bardziej korzystny z punktu widzenia łącznego interesu wszelkiego życia na ziemi. Ponieważ (nie licząc ekstremalnych, a najczęściej ekstrawaganckich postaw wybranych jednostek ludzkich, skazujących się świadomie na przykład na samotnię i życie pustelnicze) oczywistą utopią jest postulat cofnięcia się „gatunku” ludzkiego do roli, jaką gatunek ten, kierowany głównie popędami i instynktami, odgrywał na kuli ziemskiej w okresie współistnienia z neandertalczykami - przeto w aksjologii dominuje zdecydowanie pogląd, zgodnie z którym kształtowanie coraz bardziej prawidłowej rzeczywistości (jako zbioru wartości) w następstwie aktywności ludzkiej jest nie tylko możliwe, ale wręcz niezbędne, choćby w niektórych przypadkach aktywność ta miała polegać na świadomym powstrzymaniu się od jakichkolwiek działań (na rzecz wyłącznego działania „sił natury”) . W „myśl” tego dominującego poglądu – człowiek jako istota obdarzona rozumem w sposób naturalny dąży (i od tego dążenia nie sposób go odwieść) do odpowiedniego ukształtowania rzeczywistości jako zbioru wartości zgodnie ze swą wolą. Współcześnie uznaje się przy tym , że w każdym przypadku, w którym jest to tylko możliwe i uzasadnione, w kształtowaniu rzeczywistości człowiek powinien w swojej „twórczej” aktywności wzorować się lub wręcz zdawać na „siły natury”⁶.

W niniejszym opracowaniu przyjęto, że z aksjologicznego punktu widzenia rzeczywistość stanowi, mogący podlegać i podlegający kształtowaniu w następstwie aktywności ludzkiej, zbiór wartości, to jest zhierarchizowany zbiór zjawisk, w tym przedmiotów materialnych (łącznie z przedmiotami o symbolicznym charakterze), a także przedmiotów wiary oraz wytworów ludzkich wyobrażeń - determinujących (wywołujących) w danym kręgu kulturowym względnie podobne przeżycia psychiczne (w tym oceny), postawy (w tym postawy w obszarze powinności), zachowania oraz działania jednostek. Innymi słowy, wartościami jest to wszystko, co w odniesieniu do jednostki, zgrupowań jednostek czy w odniesieniu do społeczeństwa :

- 1) skutkuje ocenami, ustalającymi hierarchię potrzeb, ważności oraz dążeń, służących osiągnięciu stanu „spełnienia” z moralnego, zdrowotnego, w tym psychicznego, oraz materialnego punktów widzenia,
- 2) wytycza cele do osiągnięcia,
- 3) stanowi przedmiot dążeń, w tym pożądania i pragnień,
- 4) determinuje normy zachowań i sposoby działania,
- 5) inicjuje określone działania,
- 6) wywołuje pozytywne emocje, w tym wynikające z poczucia wypełniania powinności.

⁶ W tym miejscu nie sposób nie zauważyć na marginesie, że w Polsce w znacznym stopniu została zaprzepaszczona szansa zdania się na kreatywną funkcję sił natury w zagospodarowywaniu przestrzennym kraju. Chodzi tu o szansę, jaką niezamierzenie stworzyły przemiany polityczno – ekonomiczne zainicjowane w roku 1989. W związku z upadkiem państwowych gospodarstw rolnych - istotna część gruntów, znajdujących się dotąd pod uprawami rolnymi, została wówczas odlogowana. Zainicjowało to procesy naturalnej sukcesji, skutkującej zajęciem znacznych obszarów przez roślinność drzewiastą. Można powiedzieć, że w sposób naturalny powstały korytarze ekologiczne oraz w sposób naturalnych wzmogła się różnorodność biologiczna kraju. Niestety, metodami zagospodarowania przestrzennego, nie potrafiiono należycie wykorzystać tego stanu rzeczy, gdyż obecnie większość tych samorzutnie powstałych zgrupowań roślinności drzewiastej została w sposób mało przemyślany zlikwidowana.

Należy przy tym mieć na względzie, że w praktyce systematyzowanie, szeregowanie hierarchizujące wartości według ich ważności (według ich znaczenia) następuje wówczas, gdy kształtowanie rzeczywistości wymaga dokonania ich selekcji, polegającej na wyborze niektórych wartości kosztem innych wartości.

W niniejszej opracowaniu przyjęto też, że współcześnie (w związku z globalizacją podstaw prawnych oraz instrumentów wykonawczych wpływania na działanie jednostek ludzkich, a także w związku z coraz głębszym poznaniem funkcjonowania globu ziemskiego) wyróżnianie podejścia antropocentrycznego oraz ekocentrycznego do rzeczywistości (jako zbioru wartości) traci (powinno tracić) na znaczeniu – albowiem w istocie (przy roztropnym zachowaniu odrębności kulturowych na globie ziemskim, występujących pod względem wag, przywiązywanej do poszczególnych wartości, a także przy należytych wzorowaniu się i zdawaniu na „siły natury”) nie ma (nie musi być) sprzeczności oraz konfliktu pomiędzy hierarchią wartości z punktu widzenia jednostek ludzkich a hierarchią wartości z punktu widzenia łącznego „interesu” wszelkiego życia na ziemi.

W ramach aksjologii został wykreowany podstawowy podział wartości na wartości autoteliczne (ostateczne, autonomiczne) oraz instrumentalne, zwane również wartościami prakseologicznymi lub podstawowymi.

Wartości autoteliczne – to wartości, których zaistnienie jako składnika rzeczywistości oraz osiągnięcie jest celem samym w sobie. Zaistnienie lub/ oraz osiągnięcie tej wartości jest celem ostatecznym, a nie środkiem do osiągnięcia celu ostatecznego. Wartość autoteliczna to taka wartość, która jest wartością z tego powodu, że istnieje lub może zaistnieć, a jako istniejąca może być osiągnięta. Wartości instrumentalne – to takie składowe rzeczywistości, których zaistnienie oraz osiągnięcie warunkuje istnienie lub służy wystąpieniu (zaistnieniu) oraz potencjalnemu osiągnięciu wartości autotelicznych lub innych wartości instrumentalnych. Oczywiście nie trudno wskazać na wartości, które łączą cechy wartości autotelicznych oraz instrumentalnych.

W leśnictwie podział wartości na wartości autoteliczne oraz instrumentalne jest szczególnie istotny przy poszukiwaniu odpowiedzi na fundamentalne pytanie: w jakim zakresie ekosystemy leśne stanowią wartości autoteliczne, a w jakim – wartości instrumentalne?

W piśmiennictwie wartości autoteliczne podlegają podziałowi na wartości osobiste oraz wartości społeczne.

W przeważającej części kręgów kulturowych - do wartości autotelicznych o charakterze osobistym należy niewątpliwie zaliczyć m.in.:

- 1) zachowanie przez daną jednostkę ludzką życia od początku aż do naturalnej śmierci,
- 2) utrzymanie (zachowanie) godności jako immanentnej (przyrodzonej) „części składowej” jednostki ludzkiej – teraz i w dającej się przewidzieć przyszłości,
- 3) brak nieuzasadnionego ograniczenia wolności osobistej, przysługującej jednostce ludzkiej
- 4) doznawanie przez jednostkę ludzką szczęścia, zadowolenia oraz poczucia spełnienia, warunkowane w szczególności takimi (składającymi się na szczęście, zadowolenie oraz spełnienie) wartościami autotelicznymi, jak:
 - a) wartości rodzinne, dotyczące danej jednostki ludzkiej i jej najbliższych – teraz i w dającej się przewidzieć przyszłości, w tym m. in.:
 - przeświadczenie o zachowaniu godności (o braku uszczerbku na godności),

- przeświadczenie o spełnieniu kryteriów zbawienia lub doznania innych łask pośmiertnych⁷,
- należyty stan zdrowia, łącznie ze zdrowiem psychicznym,
- mir domowy oraz zachowanie prywatności,
- należyte relacje międzyludzkie w rodzinie, w otoczeniu życia codziennego oraz zawodowego,
- należyte zaspokojenie potrzeb codziennych pierwszego rzędu (łącznie z potrzebami, mającymi swoje źródło w instynktach, popędach, atawizmach, a także odruchach bezwarunkowych lub warunkowych),
- należyte zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu, w tym płynących ze światopoglądu (nie wyłączając potrzeb czysto hedonistycznych oraz poznawczych),
- brak zagrożenia działaniami nieprawidłowymi, w tym niesłusznymi zarzutami oraz nieuzasadnionym ograniczaniem wolności osobistej, oraz występkami lub czynami przestępnymi,
- satysfakcjonująca pozycja i przydatność dla społeczeństwa,
- prestiż, brak uszczerbku dla wizerunku, należyty szacunek otoczenia, odpowiednio wysoka samoocena (w tym wynikająca z życia zgodnego z kultywowanymi zasadami moralnymi oraz z przeświadczenia o czystym sumieniu oraz należytej aparycji),

b) satysfakcja, płynąca m.in. z:

- patriotyzmu jako postawy życiowej, przyjmowanej przez daną jednostkę ludzką, jej najbliższych oraz przez innych uczestników życia w społeczności lokalnej, regionalnej oraz krajowej, z tym wszakże zastrzeżeniem, że nie we wszystkich kręgach kulturowych patriotyzm jest postawą uznawaną za słuszną i przynoszącą satysfakcję,
- należytego stanu oraz tempa poprawy stanu środowiska naturalnego oraz zdrowia ludzkiego w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym, wspólnotowym, kontynentalnym oraz globalnym, oraz należytego zabezpieczenia przed pogorszeniem się tych stanów (z tym jednak zastrzeżeniem, iż kształtowanie i doprowadzanie środowiska naturalnego, np. leśnego środowiska naturalnego, do dobrostanu, w wielu przypadkach oznacza kształtowanie oraz osiąganie wartości instrumentalnych),
- należytego stanu suwerenności i bezpieczeństwa terytorialnego kraju, oraz należytego zabezpieczenia tegoż stanu,
- braku zagrożenia terroryzmem i katastrofami oraz braku zagrożenia dla pokoju w wymiarze krajowym, kontynentalnym oraz globalnym, oraz należytego zabezpieczenia przed powstaniem takiego zagrożenia,
- dobrego funkcjonowania w sferze społeczno – gospodarczej struktur lokalnych, regionalnych, krajowych, wspólnotowych oraz międzynarodowych, przejawiającego się m.in.: (*) brakiem patologii, w tym o charakterze kryminalnym, oraz brakiem niesprawiedliwości społecznej, (*) należytych zabezpieczeniem prewencyjnym przed powstaniem takich stanów, (*) należytych poziomem empatii społecznej oraz solidarności społeczno – gospodarczej, (*) brakiem bezrobocia, sfer wyzysku, ubóstwa (głodu), wykluczenia i bezdomności, (*) należytego poszanowania praw i wolności

⁷ Przeświadczenie o spełnieniu kryterium zbawienia lub doznania innych łask pośmiertnych jest wartością autoteliczną dla osób, będących wyznawcami określonych religii. Na przykład chrześcijanin dąży do osiągnięcia przeświadczenia, że on i jego najbliżsi, postępując zgodnie z przykazaniami boskimi, spełniają kryteria zbawienia, dlatego, iż osiągnięcie takiego przeświadczenia (osiągnięcie takiej wartości) stanowi nośnik szczęścia (przeświadczenie takie, jako wartość samoistna lub wspólna z innymi wartościami autotelicznymi, stanowi o szczęściu jednostki).

obywatelskich, (*) należytem poziomem oraz tempem rozwoju gospodarczego, uwzględniającego potrzebę wyrównywania nieuzasadnionych dysproporcji w tym zakresie -
teraz i w dającej się przewidzieć przyszłości.

W większości kręgów kulturowych – do wartości autotelicznych o charakterze społecznym należy niewątpliwie zaliczyć m.in.:

- 1) zapewnienie życia ludzkiego aż do naturalnej śmierci – obecnym i przyszłym pokoleniom,
- 2) należyty stan zdrowia ludzkiego - obecnych i przyszłych pokoleń,
- 3) stan pokoju na świecie, brak zagrożenia terroryzmem oraz katastrofami - teraz i w dającej się przewidzieć przyszłości,
- 4) dobrostan środowiska naturalnego oraz środowiskowego otoczenia człowieka (teraz i w dającej się przewidzieć przyszłości) w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym, wspólnotowym, kontynentalnym oraz globalnym (z zastrzeżeniem jak wyżej),
- 5) ład międzyludzki, społeczny, gospodarczy i polityczny (teraz i w dającej się przewidzieć przyszłości) w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym, wspólnotowym, kontynentalnym oraz globalnym, warunkowany w szczególności urzeczywistnieniem obowiązku:
 - a) poszanowania godności ludzkiej,
 - b) ochrony i kształtowania prawidłowych relacji rodzinnych, a także miru rodzinnego oraz prywatności,
 - c) ochrony i kształtowania otoczenia w życiu codziennym, w tym zawodowym jednostek ludzkich,
 - d) krzewienia prawdy i zapewnienia nieograniczanego (bez uzasadnienia) dostępu do informacji (wiedzy) o rzeczywistości,
 - e) respektowania prawa do rozwoju i samorealizacji jednostek ludzkich,
 - f) ochrony jednostek ludzkich przed bezrobociem, wyzyskiem, ubóstwem (głodem), wykluczeniem i bezdomnością,
 - g) ochrony jednostek ludzkich przed działaniami nieprawidłowymi (łącznie z ochroną wartości intelektualnych, ochroną przed niesłusznymi zarzutami oraz niesłusznym ograniczeniem wolności osobistej, naruszeniem nietykalności cielesnej, a także przed występami oraz czynami przestępnymi),
 - h) respektowania wolności słowa, wypowiedzi, wyznania oraz tworzenia legalnych zgrupowań zinstytucjonalizowanych i niezinstytucjonalizowanych (wolność zgromadzeń i manifestacji),
 - i) respektowania innych istotnych praw i wolności obywatelskich,
 - j) poszanowania swobody i równości w prowadzeniu działalności gospodarczej (łączenie z ochroną konkurencji oraz wartości przemysłowych, a także łącznie z nienadużywaniem interwencjonizmu publicznego, przejawiającego się pomocą publiczną) ,
 - k) respektowania prawa do samorządności, samostanowienia państwowego oraz suwerenności politycznej,
- 6) dobrostan cywilizacyjny oraz dobrobyt gospodarczy (teraz i w dającej się przewidzieć przyszłości oraz bez nieuzasadnionych dysproporcji) w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym, wspólnotowym, kontynentalnym oraz globalnym, będący m.in. pochodną:
(*) ładu międzyludzkiego, społecznego i gospodarczego oraz (*) możliwego do uzyskania postępu cywilizacyjnego, technicznego oraz technologicznego.

Jest przy tym oczywiste, że to, co w danym kręgu kulturowym jest powszechnie uznawane za wartości autoteliczne, nie musi stanowić takich wartości w odniesieniu do poszczególnych jednostek ludzkich w tymże kręgu kulturowym. Z tego względu wykaz wartości autotelicznych o charakterze społecznym należy dodatkowo powiększyć o stan faktyczny, znamionowany marginalnym charakterem populacji jednostek ludzkich w danym kręgu kulturowym wyznających ekstremalne systemy wartości (satanizm, kultura narkotykowa, brak poszanowania dla wartości rodzinnych itd.).

Na potrzeby niniejszej opracowania – wartości instrumentalne zostały pogrupowane w sposób następujący:

A. Wartości instrumentalne pierwszego rzędu

- 1) należyty system norm prawa naturalnego oraz należyty system norm zwyczajowych, moralnych i etycznych – akceptowany w poszczególnych kręgach kulturowych, ukształtowanych na globie ziemskim w następstwie procesów ewolucyjnych,
- 2) należyty system prawa pozytywnego w wymiarze międzynarodowym, wspólnotowym, krajowym, miejscowych i wewnętrznym – wykazujący należytą kohezję z systemami prawa naturalnego oraz systemami norm zwyczajowych i etycznych, o których mowa w ppkt.1),
- 3) należyty system ogólnych oraz indywidualno – konkretnych aktów stosowania prawa, stanowiący uzupełnienie systemu, o którym mowa w ppkt.2)

B. Wartości instrumentalne będące pochodną wartości, o których mowa w pkt. A

- 1) racjonalne, słuszne i sprawiedliwe ustroje polityczno – ekonomiczne państw oraz ich wspólnot (porozumień) regionalnych i globalnych,
- 2) racjonalne, należycie zintegrowane oraz zhierarchizowane polityki i strategie państw oraz ich wspólnot (porozumień) regionalnych i globalnych (w odpowiedni sposób uwzględniające uwarunkowania wyjściowe, w tym zasoby naturalne, tradycje, a także wyjściowy poziom zinstytucjonalizowania, zurbanizowania, uprzemysłowienia oraz uzbrojenia w zakresie infrastruktury nieinstytucjonalnej),
- 3) racjonalne, należycie zintegrowane i efektywne systemy funkcjonowania państw oraz ich wspólnot (porozumień) regionalnych i globalnych, osadzone w ramach poszczególnych ustrojów polityczno – ekonomicznych oraz uwzględniające uwarunkowania prawne, a także polityczne i strategiczne, w tym w szczególności:
 - a) systemy gromadzenia wiedzy o państwach (lub wyodrębnionych terytorialnie częściach państwa), o wspólnotach państwowych (porozumieniach państwowych), a także o świecie i wszechświecie (w tym systemy inwentaryzacyjno – monitoringowe) – umożliwiające (*) stawianie różnotematycznych diagnoz, (*) sporządzanie prognoz, (*) oraz prowadzenie innej działalności analitycznej,
 - b) systemy dostępu do informacji (wiedzy), zintegrowane z systemami ochrony informacji niejawnych oraz systemami ochrony danych osobowych, a także z systemami ochrony interesu publicznego w radiofonii i telewizji oraz w innych środkach masowej komunikacji,
 - c) systemy planowania na poziomie samorządowym, państwowym, wspólnotowym i globalnym (łącznie z systemami kształtowania i ochrony ładu przestrzennego z odpowiednim uwzględnieniem potrzeb publicznych),

- d) system instytucjonalizacji państwa (z uwzględnieniem podziału na sektor przedsiębiorstw, sektor samorządowo – rządowych, sektor gospodarstw domowych prowadzących działalność gospodarczą oraz sektor organizacji pozarządowych) wraz z systemem instytucjonalizacji wspólnot państwowych i porozumień międzynarodowych,
- e) systemy ochrony życia i zdrowia oraz kształtowania bezpieczeństwa w pracy,
- f) systemy ochrony i kształtowania środowiska naturalnego (łącznie z systemem ochrony przyrody oraz ochrony gruntów pod uprawami rolnymi i leśnymi),
- g) systemy: (*) ochrony rodziny, (*) ochrony praw dziecka, (*) konsumentów, (*) praw pracowniczych oraz (*) wszelkich innych (gdzie indziej niewymienionych) wolności i praw obywatelskich,
- h) systemy kształtowania społeczeństw, w tym:
 - system wychowania i opieki przedszkolnej,
 - system szkolnictwa podstawowego, zawodowego, średniego oraz wyższego,
 - system przygotowania do zawodu,
 - system podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
 - systemy edukacji i integracji pozaszkolnej,
 - systemy wymiany myśli i poglądów oraz wykonywania praktyk religijnych,
- i) systemy ochrony obywateli przed bezrobociem, wyzyskiem, ubóstwem, wykluczeniem społecznym i bezdomnością, w tym:
 - system przygotowywania osób bezrobotnych do podjęcia pracy zarobkowej,
 - system budownictwa socjalnego,
 - system pomocy i opieki społeczno – socjalnej (łącznie z systemem domów opieki społecznej),
- j) systemy ograniczania praw podmiotów prawnych, jeżeli wymaga tego szeroko rozumiany interes publicznych lub interes innych podmiotów,
- k) systemy przywracania jednostek ludzkich społeczeństwu (w tym system penitencyjny, system opiekuńczo - wychowawczy, system resocjalizacyjny),
- l) systemy zarządzania kryzysowego (w tym system ostrzegania i sygnalizacji, system ratownictwa oraz udzielania pomocy ludziom, gospodarstwom domowym oraz podmiotom gospodarki narodowej w razie wystąpienia skutków stanów siły wyższej),
- m) systemy ochrony zwierząt kręgowych jako organizmów, zdolnych do odczuwania cierpienia,
- n) systemy ochrony własności (łącznie z systemem ochrony własności intelektualnej),
- o) systemy kształtowania swobody działalności gospodarczej zintegrowany z systemami: (*) ochrony konkurencji (w tym poprzez ochroną przed nieuzasadnioną pomocą publiczną), (*) koncesjonowania działalności motywowanego ochroną i kształtowaniem szeroko rozumianego interesu publicznego lub prywatnego
- p) systemy wprowadzania usług oraz wyrobów do obrotu,
- q) systemy ukierunkowywania (w tym metodami władzy publicznej, ale także na przykład poprzez działania edukacyjne) działań osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na realizację polityk i strategii publicznych (z uwzględnieniem ukierunkowywania aktualnie realizowanego w ramach systemu wykorzystywania środków unijnych i innych środków publicznych),
- r) systemy nadzorowania (poza nadzorem właścicielskim) działalności, prowadzonej przez podmioty prawne, jeżeli wymaga tego szeroko rozumiany interes publiczny,
- s) systemy kontroli państwowej i działalności inspekcyjnej,
- t) systemy ochrony dziedzictwa kulturowego,

- u) systemy świadczeń w zakresie kultury masowej oraz masowych imprez sportowych,
 - v) systemy świadczeń w zakresie sportu masowego, wypoczynku, rekreacji, turystyki (w tym turystyki krajoznawczej), rehabilitacji (łącznie z systemem uzdrowiskowo – sanatoryjnym),
 - w) systemy ochrony i dochodzenia interesu publicznego, interesu obywateli oraz jednostek organizacyjnych – z wykorzystaniem uprawnień policyjno – prawnych oraz prokuratorsko – prawnych, jak również uprawnień, przypadających w Polsce m.in. Centralnemu Biuru Śledczemu oraz Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu,
 - x) systemy wymiaru sprawiedliwości w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed sądami i trybunałami (łącznie z systemem więziennictwa),
 - y) systemy ochrony oraz obrony suwerenności terytorialnej oraz politycznej na poziomie państwowym oraz na poziomie wspólnot (porozumień) państwowych,
 - z) systemy gospodarowania zasobami majątkowymi, stanowiącym wytwory rąk i myśli ludzkiej (poza ramami zwykłego gospodarowania w wypełnianiu obowiązków w ramach dominium), w tym system zagospodarowania przestrzennego ((*)system kształtowania stanu posiadania „publicznego”, (*) system tworzenia i utrzymywania infrastruktury celu publicznego, (*) system oddawania zasobu majątkowego do korzystania przez kogo innego (*) system sprawowania nadzoru właścicielskiego oraz zbywania zasobu majątkowego,
 - aa) systemy: (*) zaopatrzenia gospodarstw domowych oraz innych podmiotów prawnych w wodę, energię elektryczną i ciepłą, gaz ziemny i inne media, (*) transportu, łączności, przesyłu, usług pocztowych -
- itd.

C. Wartości instrumentalne będące pochodną wartości, o których mowa w pkt. A i B

- 1) racjonalny podział specjalizacji gospodarczej w skali regionalnej, krajowej, wspólnotowej,
 - 2) racjonalne zagospodarowanie przestrzenne w wymiarze lokalnym, regionalnym oraz krajowym,
 - 3) racjonalny podział terytorium kraju na terytorialne jednostki państwowe oraz niepaństwowe,
 - 4) efektywna instytucjonalizacja działalności - na potrzeby współpracy międzynarodowej, funkcjonowania wspólnot państwowych oraz poszczególnych państw, a w ramach poszczególnych państwa – na potrzeby regionów oraz innych podstawowych jednostek państwowego i niepaństwowego podziału terytorialnego danego państwa,
 - 5) należyte uzbrojenie terytorium danego państwa oraz wspólnoty państw, a także kontynentów oraz globu ziemskiego w szeroko rozumianą infrastrukturę techniczną, w tym: komunikacyjną, przesyłową oraz mieszkaniową -
- itd.

D. Wartości instrumentalne istotne z punktu widzenia gospodarstw domowych (warunkowane wystąpieniem wartości instrumentalnych, o których mowa w pkt. A, B i C)

Wartości autoteliczne powszechnie akceptowane w Polsce mające znaczenie przy ocenie statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”

Zgodnie m.in. z wolą obywateli, z inicjatywy których została uchwalona ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju - przeważająca część lasów Polski (chodzi o lasy stanowiące aktualnie z formalnego punktu widzenia własność Skarbu Państwa) zasługuje w istocie na uznanie za wspólność majątkową społeczeństwa (była już o tym mowa), co przejawia się i skutkuje tym, że:

- 1) lasy Skarbu Państwa, z mocy prawa, są obciążone całym strumieniem nieodpłatnych lub częściowo odpłatnych „służebności” na rzecz osób fizycznych, funkcjonujących w ramach gospodarstw domowych, oraz na rzecz bardzo licznej grupy jednostek organizacyjnych innych niż Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”,
- 2) gospodarowanie lasami Skarbu Państwa (w związku ze stwierdzeniem w ppkt.1) oraz w wykonaniu obowiązku prawnego realizowania pozaprodukcyjnych funkcji lasu) powinno odbywać się z odpowiednim uwzględnieniem także interesu ww. osób fizycznych oraz jednostek organizacyjnych (innymi słowy, interesem Skarbu Państwa jako właściciela lasów jest nie tylko utrzymanie i poprawa własnej sytuacji prawnej, ocenianej z punktu widzenia: (1) praw Skarbu Państwa, wskazanych w części B niniejszego opracowania i (2) jego – wskazanych tamże - obowiązków w zakresie zaopatrywania na warunkach rynkowych gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych w surowiec drzewny oraz inne materialne użytki główne i uboczne, lecz ocenianej również pod względem wywiązywania się Skarbu Państwa z obowiązku zapewniania z wykorzystaniem lasów podaży na warunkach nierynkowych szeregu świadczeń środowiskowych i społecznych),
- 3) prawo do korzystania z ww. lasów przysługuje nie tylko Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe” (w celu realizacji uprawnionej działalności), lecz również (na warunkach niekomercyjnych) - w związku z powszechną dostępnością lasów - wszystkim ww. osobom fizycznym oraz jednostkom organizacyjnym jako „współtwórcom” produktów wyjściowych gospodarki leśnej, powstających w ramach realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu (nie wyłączając rzeszy myśliwych, wykorzystujących m.in. zasoby leśne do prowadzenia gospodarki łowieckiej w zintegrowanym połączeniu z turystyką myśliwską),
- 4) okoliczność, iż Lasy Państwowe są obowiązane do realizacji w ramach gospodarki leśnej pozaprodukcyjnych funkcji lasu, sprawia, że działanie Lasów Państwowych generuje (wprawdzie, jak dotąd, poza oficjalną ewidencją) bardzo istotną część PKB; zmiana statusu Lasów Państwowych, zwłaszcza zaś zmiana, polegająca na osadzeniu Lasów Państwowych na gruncie prawa handlowego, rodziłaby silny impuls dla koncepcji pełnej komercjalizacji procesu wytwarzania oraz udostępniania nierzeczowych produktów wyjściowych gospodarki leśnej, powstających w ramach ww. realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu, co nieuchronnie prowadziłoby do niebagatelnego zubożenia niemałych kręgów społeczeństwa,
- 5) doświadczenie większości państw europejskich wskazuje, że ze względu na ww. wymogi bezpieczeństwa ekologicznego i terytorialnego oraz w celu zaspokojenia zapotrzebowania społecznego na nierzeczowe i nieodpłatne produkty wyjściowe z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu – lesistość Polski, mierzona arealem lasów państwowych – powinna docelowo wynosić 30 – 32 %,
- 6) Skarb Państwa (jako – w polskim systemie prawnym – szczególna osoba prawna) jest predysponowany w sposób wyjątkowy do występowania w roli właściciela lasów jako zasobów zasługujących na uznawanie za ww. wspólność majątkową społeczeństwa ,
- 7) Skarb Państwa (ze względu na ograniczenia we władaniu lasami, których jest formalnym właścicielem, związane z udziałem ww. osób fizycznych oraz ww. jednostek organizacyjnych w wytwarzaniu nierzeczowych produktów z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu, a także użytków materialnych gospodarki łowieckiej) w znacznym stopniu przypomina dzierżyciela, a nie właściciela lasów,

- 8) *status quo* oraz *status quo ante* Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” (identyfikowalność na gruncie przepisów prawa powszechnego w Polsce, kilkudziesięcioletnie doświadczenia w zakresie prowadzenia w sposób prawidłowy trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, ogólnokrajowy zasięg terytorialny działania, działanie na podstawie planów urządzenia lasu, brak potrzeby stosowania współczesnych metod parametrycznego oddziaływania operacyjnego na Lasy Państwowe jako przedsiębiorcę, uzbrojenie infrastrukturalne, nowoczesność wielu systemów funkcjonalnych, w tym zintegrowanego systemu informatycznego, poziom kadry pracowniczej, samowystarczalność finansowa pomimo pozaewidencyjnego wytwarzania na zasadach nieodpłatnych istotnej części PKB) w sposób bezdyskusyjny predysponuje tę jednostkę organizacyjną do występowania w roli ustawowego reprezentanta Skarbu Państwa i zarządcy jego mienia, wykorzystywanego przez LP do prowadzenia własnej działalności, zapewniającej realizowanie praw Skarbu Państwa oraz wywiązywania się tego podmiotu z obowiązków,
- 9) status oraz forma organizacyjno – prawna Lasów Państwowych jest w pełni identyfikowalna na gruncie obecnych przepisów prawnych; status ten oraz ta forma sprawdziła się z wielu punktów widzenia, i jest daleka od wyczerpania pod względem możliwego doskonalenia na drodze działań ewolucyjnych,
- 10) trwały zarząd, określony w ustawie o gospodarce nieruchomościami, nie jest dobrą alternatywa dla zarządu, określonego w ustawie z dnia 28 września 1991 r o lasach, jako formy (tytułu) władania przez Lasy Państwowe lasami Skarbu Państwa,
- 11) nadanie Lasom Państwowym istotnie zmienionego statusu oraz formy organizacyjno – prawnej bez uprzedniego dookreślenia wielu aspektów obecnej formy organizacyjno – prawnej tej jednostki byłoby działaniem nieracjonalnym,
- 12) nadanie w szczególności „pełnej” osobowości prawnej Lasom Państwowym musiałoby się wiązać z faktycznym upodobnieniem takiej osoby prawnej – na drodze regulacji szczególnych – do jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, a taki właśnie status Lasy Państwowe mają już przecież obecnie,
- 13) ponadto nadanie Lasom Państwowym „pełnej” osobowości prawnej w powiązaniu z przekształceniem Lasów Państwowych w przedsiębiorcę, będącego jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, oznaczałoby dokonanie tego wbrew idei, stanowiącej podstawę kreowania tego rodzaju podmiotów (jednoosobowa spółka Skarbu Państwa jako przejściowa forma organizacyjno – prawna poprzedzająca powstanie podmiotu lub podmiotów, działających jako przedsiębiorcy na gruncie prawa prywatnego – z udziałem lub z bardzo ograniczonym udziałem Skarbu Państwa jako właściciela lub współwłaściciela zasobów majątkowych, wykorzystywanych do prowadzenia działalności wytwórczej), a w perspektywie prowadziłyby z dużym prawdopodobieństwem do prywatyzacji lasów państwowych,
- 14) włączenie z kolei Lasów Państwowych do sektora finansów publicznych oznaczałoby utratę przez LP statusu przedsiębiorcy państwowego, przy czym przy Lasach Państwowych jako jednostce finansów publicznych mogłyby w takim przypadku zostać zachowane jedynie obowiązki w zakresie wspomagania organów władzy publicznej w sferze imperium i dominium, z równoczesnym przydzieleniem uprawnienia i zarazem obowiązku: (1) udzielania przez Lasy Państwowe koncesji na prowadzenie przez przedsiębiorców prywatnych zarobkowej działalności gospodarczej w zakresie gospodarki leśnej z wykorzystaniem lasów państwowych oraz (2) sprawowania nadzoru i kontroli dotyczącej realizacji tych koncesji,
- 15) charakter niekorzystny z punktu widzenia zachowania i wzmagania charakteru lasów państwowych jako *de facto* przedmiotu wspólności majątkowej byłoby również zarzucenie koncepcji (odstąpienie od koncepcji) jednego podmiotu gospodarki narodowej, prowadzącego gospodarkę leśną z wykorzystaniem lasów państwowych.
(przy czym ze względu na wymogi bezpieczeństwa ekologicznego w skali lokalnej, regionalnej, krajowej, wspólnotowej, kontynentalnej oraz globalnej, a także ze względu na bezpieczeństwo terytorialne kraju oraz zapotrzebowanie na świadczenia społeczne

dokonywane na warunkach nieodpłatnych z wykorzystaniem zasobów leśnych – lasy publiczne powinny zajmować odpowiednio dużą część powierzchni Polski)

Część I **Podsumowanie⁸ i sentencja**

Uwzględniając treść niniejszego opracowania – tezy, postawione na jego wstępie należy uznać za udowodnione.

⁸ Rozwinięcie części I opracowania nastąpi w jego wersji V.