

Głos w dyskusji na temat dalszego doskonalenia zasad sprzedaży drewna

1. Tezy opracowania

W niniejszym opracowaniu wykazano, że:

- 1) Lasy nie zajmują się hurtowym handlem drewnem (hurtową sprzedażą drewna),
- 2) sprzedaż drewna przez Lasy Państwowe stanowi część składową gospodarki leśnej – co ma głębokie uzasadnienie merytoryczne,
- 3) działalność w zakresie sprzedaży drewna oraz działalność funkcjonalnie związana ze sprzedażą drewna ma bardzo rozległy zakres – tylko niewielki fragment tej działalności był i jest objęty zarządzeniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie zasad sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe,
- 4) w świetle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, która w sposób istotny została wsparta linią orzecznictwa sądów administracyjnych – zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie zasad sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe nie stanowią aktów prawa powszechnego, ani nawet aktów prawa wewnętrznego czy administracyjno – prawnych ogólnych aktów stosowania prawa. Są to akty sprawstwa kierowniczego rodzące po stronie pracowników, wynikający ze stosunku pracy, zobowiązanie do takich zachowań, które zapewnią prowadzenie sprzedaży drewna w Lasach Państwowych według woli Dyrektora Generalnego, inkorporowanej w tych zarządzeniach,
- 5) okoliczność prawna, o której mowa w pkt. 4), skutkuje tym, że przedmiotowe zarządzenia wywierają na podmioty, będące kontrahentami Lasów Państwowych w stosunkach prawno – handlowych, jedynie wpływ niewładczy; z punktu widzenia tych kontrahentów omawiane zarządzenia są aktami oddziaływania niewładczego, co sprawia, że na każdym etapie postępowania, zmierzającego do zawarcia umowy kupna – sprzedaży drewna, a nawet po jej zawarciu, kontrahenci Lasów Państwowych mogą kwestionować te zasady, dochodząc swojego interesu na drodze postępowania na drodze cywilistycznej, łącznie z wstępowaniem na drogę postępowania przed sądami powszechnymi,
- 6) można oczywiście rozważać uregulowanie zasad sprzedaży drewna w akcie wykonawczym do ustawy o lasach, jednak, jak się wydaje, bardziej racjonalnym rozwiązaniem jest utrzymanie dotychczasowych uprawnień Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w przedmiotowym zakresie - przy zdeterminowanym dążeniu do kreowania systemu sprzedaży drewna w ramach dyskusji na „argumenty” z organizacjami pozarządowymi, reprezentującymi przedsiębiorców sektora drzewnego,
- 7) istnieją bardzo istotne argumenty prawne, celowościowe i związane z kryteriami gospodarności oraz rzetelności, sprzeciwiające się przyjęciu zasad sprzedaży w Lasach Państwowych, przewidujących pełne i bezwarunkowe urynkwienie „handlu” drewnem przez Lasy Państwowe, a ponadto w sposób „ortodoksyjny” respektujących normy prawne prawa antymonopolowego,
- 8) Lasy Państwowe w sposób zdeterminowany powinny dążyć do utrzymania w zasadach sprzedaży drewna ich zasadniczych rozwiązań, będących w istocie „zwierciadlanym odbiciem procedowania w postępowaniu o zamówienia publiczne przewidującym stosowanie narzędzi informatycznych; ponadto Lasy Państwowe powinny dążyć do:

- a) utrzymania w nowelizowanych zasadach sprzedaży drewna podziału rynku drzewnego na wiele rynków właściwych, pomimo lansowania przez UOKiK poglądu o możliwości „posługiwania” się wyłącznie instytucją rynku krajowego,
 - b) posługiwania się jedną, wspólną dla wszystkich nadleśniczych, platformą informatyczną , służącą wystawianiu drewna do sprzedaży przez wszystkich nadleśniczych,
 - c) rozwiązań, także w ochronie interesów majątkowych Skarbu Państwa, honorujących utarte zwyczaje kupieckie,
- 9) nie jest prawdą, że przyjęte przez Lasy Państwowe rozwiązania generalne w zasadach sprzedaży drewna odbierają nadleśniczemu uprawnienie do samodzielnego prowadzenia przez nich sprzedaży drewna na podstawie planu urządzenia lasu; nie jest też prawdą, że przyjęte rozwiązania uniemożliwiają dyrektorom regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych sprawowanie nadzoru na nadleśniczymi w zakresie tejże sprzedaży,
- 10) przyjęte przez Lasy Państwowe rozwiązania stanowią najbardziej właściwą odpowiedź na nieustanne i niesłuszne zarzuty stawiane Lasom Państwowym co do wkraczania na tzw. pola korupcyjne przy sprzedaży drewna,
- 11) nowelizacja zasad sprzedaży drewna może przewidywać, bez naruszenia istoty dotychczasowych rozwiązań, wykreowanie instytucji kontraktów wieloletnich, jednak prawo do zawierania takich kontraktów nie może być przydzielane w procedurach wolontarystycznych (w niniejszym opracowaniu przedstawiono jedną z możliwych ścieżek procedowania prowadzącego do nabycia przez kontrahentów prawa do zawarcia kontraktu wieloletniego),
- 12) Lasy Państwowe są bez wątpienia quasi monopolistę w prowadzeniu w Polsce gospodarki leśnej, w tym w prowadzeniu sprzedaży drewna w ramach gospodarki leśnej. Lasy Państwowe są jednak takim quasi monopolistą w sposób naturalny przy występowaniu bardzo silnego ratio legis dla takich rozwiązań systemowych,
- 13) należy z niezwykle pozytywną oceną odnieść się do dalekowzroczności ustawodawcy, który przed wieloma laty zaliczył sprzedaż drewna do części składowej gospodarki leśnej prowadzonej przez gospodarstwa leśne, w tym przez Lasy Państwowe ; sprzedaż drewna jest bowiem niezwykle silnie zintegrowana z pozostałymi działaniami w ramach gospodarki leśnej i nie sposób wyobrazić sobie prowadzenia przez gospodarstwa leśne prawidłowej, trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, bez przydzielenia gospodarstwom leśnym obowiązku samodzielnej sprzedaży drewna.

2. Identyfikacja sprzedaży drewna w świetle definicji gospodarki leśnej jako działalności wytwórczej. Uwarunkowania prowadzenia sprzedaży drewna w świetle zasad gospodarki leśnej, w tym zasad użytkowania lasów, a także w świetle charakterystyki rynku drzewnego w Polsce, statusu oraz misji Lasów Państwowych

Lasy Państwowe nie zajmują się hurtowym handlem drewnem w rozumieniu przepisów Polskiej Klasyfikacji Działalności

W niektórych kręgach decyzyjnych jest artykułowany pogląd, że Lasy Państwowe w ramach uprawnionej działalności zajmują się m.in. hurtowym handlem pozyskanym drewnem. W świetle przepisów dotyczących Polskiej Klasyfikacji Działalności nie jest to pogląd, odzwierciedlający stan faktyczny i stan prawny.

Jak powszechnie wiadomo - gospodarka narodowa oznacza całokształt działalności prowadzonej w sferze produkcji właściwej, podziału, obiegu i konsumpcji w danym kraju z użyciem jego zasobów ekonomicznych, przy odpowiednim wykorzystaniu zasobów ekonomicznych oraz zasobów ludzkich innych krajów oraz organizacji ponadnarodowych.

W polskiej gospodarce narodowej wyróżnia się pięć sektorów:

- 1) sektor pierwszy, do którego zalicza się: rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo;
- 2) sektor drugi, do którego zalicza się: przemysł wydobywczy: górnictwo i przetwórczy oraz budownictwo;
- 3) sektor trzeci, do którego zalicza się: transport, łączność, gospodarkę komunalną i mieszkaniową oraz handel;
- 4) sektor czwarty, do którego zalicza się finanse, ubezpieczenia, marketing i reklamę oraz obrót nieruchomościami;
- 5) sektor piąty, który obejmuje ochronę zdrowia, opiekę społeczną, edukację, badania naukowe, turystykę i rekreację, wymiar sprawiedliwości, zadania policji i wojska, administrację publiczną gdzie indziej nie ujętą.

Działalność w sferze produkcji właściwej, podziału, obiegu i konsumpcji w danym kraju jest prowadzona przez podmioty gospodarki narodowej. W sferze konsumpcji działają też gospodarstwa domowe, nie prowadzące działalności gospodarczej (konsumenci finalni).

Przepisy właściwe w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności zajmują się działalnością elementarną, t. j. działalnością indywidualnie oznaczoną. W niniejszym uzasadnieniu jest ona nazywana (po prostu) działalnością.

Działalność polega na wytwarzaniu przez dany podmiot gospodarki narodowej określonego wyrobu materialnego, określonego dobra niematerialnego lub wykonywaniu określonej usługi, jeżeli odbiorcami lub nabywcami danego wyrobu, danego dobra lub efektu danej usługi są:

- 1) inne podmioty gospodarki narodowej danego kraju lub innych krajów;
- 2) gospodarstwa domowe – w kraju lub za granicą;
- 3) podmioty gospodarki narodowej, wytwarzające wyroby lub dobra niematerialne lub świadczące usługi dla siebie samego (wyroby i dobra niematerialne o charakterze finalnym oraz efekty usług, świadczonych dla siebie samego - o ile nie stanowią produktów działalności pomocniczej).

Wytworzony wyrób lub dobro niematerialne albo efekt wykonanej usługi, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, jest produktem wyjściowym działalności (produktem finalnym działalności).

Każda działalność może być opisana produktami wejścia, szczegółową charakterystyką procesu technologicznego oraz produktem wyjściowym działalności.

Większość podmiotów gospodarki narodowej nie prowadzi jednej działalności, lecz szereg działalności.

W tym kontekście w PKD wyróżnia się:

- 1) działalność przeważającą prowadzoną przez dany podmiot gospodarki narodowej;
- 2) działalność drugorzędną prowadzoną przez dany podmiot gospodarki narodowej (lub częścię działalności drugorzędne prowadzone przez dany podmiot gospodarki narodowej).

Oprócz działalności przeważającej oraz działalności drugorzędnych - w działalności praktycznie każdego podmiotu gospodarki narodowej można wyodrębnić działalność pomocniczą, która nie skutkuje produktami wyjściowymi, lecz efektami usług, rzadziej wyrobami, służącymi działalności przeważającej oraz działalnościami drugorzędnym danego podmiotu.

W przepisach właściwych w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności zamieszczono szereg uwag i wyjaśnień na temat działalności pomocniczej.

Stwierdzono tu w szczególności, że działalności przeważająca i drugorzędne są zazwyczaj wykonywane przy wsparciu pewnej „liczby działalności pomocniczych, takich jak księgowość, magazynowanie, zaopatrzenie, promocja sprzedaży, naprawa i konserwacja itp.”.

W przepisach właściwych w sprawie PKD stwierdzono dalej, że „działalności pomocnicze to te, które są wykonywane wyłącznie po to, by wesprzeć działalność przeważającą lub drugorzędną jednostki, poprzez dostarczanie wyrobów lub usług na potrzeby wyłącznie tej jednostki”.

Zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności hurtowa sprzedaż drewna (a dokładnie hurtowa sprzedaż drewna nieobrobionego) należy do podklasy 46.73.Z:

- 1) obejmującej sprzedaż hurtową materiałów budowlanych i wyposażenia sanitarnego;
- 2) wchodzącej w skład:
 - a) klasy 46.73 o nazwie takiej samej, jak nazwa podklasy,
 - b) grupy 46.7 o nazwie „pozostała wyspecjalizowana sprzedaż hurtowa”,
 - c) działu 46 o nazwie „handel hurtowy, z wyłączeniem handlu pojazdami samochodowymi”,

- d) sekcji G o nazwie „handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle”.

Na podklasę 46. 73. Z składają się następujące działalności:

- 1) wyspecjalizowaną sprzedaż hurtową drewna nieobrobionego;**
- 2) wyspecjalizowaną sprzedaż hurtową wyrobów z drewna wstępnie obrobionego;
- 3) wyspecjalizowaną sprzedaż hurtową farb, werniksów i pokostów;
- 4) wyspecjalizowaną sprzedaż hurtową materiałów budowlanych, np.: piasku, żwiru;
- 5) wyspecjalizowaną sprzedaż hurtową tapet i pokryw podłogowych;
- 6) wyspecjalizowaną sprzedaż hurtową okien i drzwi;
- 7) wyspecjalizowaną sprzedaż hurtową szkła płaskiego;
- 8) wyspecjalizowaną sprzedaż hurtową sprzętu sanitarnego: wanien, umywalek, sedesów i pozostałych wyrobów sanitarnych z porcelany,;
- 9) wyspecjalizowaną sprzedaż hurtową budynków prefabrykowanych.

Jak powszechnie wiadomo handlem jest proces gospodarczy:

- 1) polegający na sprzedaży, to jest na działalności, kończącej się wymianą dóbr i usług na pieniądze;
- 2) realizowany przez **zawodowych pośredników** w celu osiągnięcia zysku.

Prowadząc sprzedaż drewna nieobrobionego (nieprzetworzonego surowca drzewnego) , jednostki organizacyjne Lasów Państwowych w żadnym razie nie występują w roli zawodowych pośredników handlowych. Jeżeli hurtowa sprzedaż drewna okrągłego miałaby być handlem, to Lasy Państwowe musiałyby prowadzić działalność w ramach sektora trzeciego gospodarki narodowej (transport, łączność, gospodarkę komunalną i mieszkaniową oraz handel), a przecież nie podlega jakiegokolwiek wątpliwości, że w ramach gospodarki leśnej działalność jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych mieści się w sektorze pierwszym (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo).

Jednostki organizacyjne Lasów Państwowych prowadziłyby handel surowcem drzewnym, gdyby dokonywałyby skupu drewna od innych podmiotów prowadzących gospodarkę leśną celem jego dalszej odsprzedaży. Rzecz jednak w tym, że w ustawie o lasach **skup drewna** został wprost wyłączony z obszaru gospodarki leśnej.

Warto też zwrócić uwagę na następujący szczegółowy opis w PKD działalności handlowej :

„Sprzedaż bez przetwarzania obejmuje czynności podstawowe (lub manipulacyjne) związane z handlem, np. sortowanie, klasyfikowanie, składanie wyrobów, mieszanie (łączenie) wyrobów (np. wina lub piasku), butelkowanie (poprzedzone lub nie myciem butelek), pakowanie, dzielenie na mniejsze partie i przepakowywanie towarów w celu dystrybucji w mniejszych partiach, przechowywanie (nawet mrożonych lub chłodzonych) wyrobów, czyszczenie i suszenie produktów rolnych, przycinanie płyt pilśniowych z włókien drzewnych lub arkuszy metalowych, traktowane jako działalność drugorzędna”.

W nadleśnictwach takie czynności podstawowe, jak:

- 1) dzielenie dłużyc i kłód na sortymenty;
 - 2) składowanie drewna na składnicach leśnych lub przy drogach wywozowych połączone z układaniem drewna w mygły lub stosy ;
 - 3) zabezpieczanie surowca drzewnego przed deprecjacją do czasu wywozu z lasu
- otóż czynności te nie są działalnością w zakresie sprzedaży drewna, lecz są czynnościami, stanowiącymi część składową pozyskania drewna.

Takie zaś czynności podstawowe, jak szacowanie ilości drewna możliwego do pozyskania (szacunki brakarskie), odbiórka surowca drzewnego połączona z jego klasyfikowaniem oraz oznaczaniem (w tym cechowaniem) należą do działalności pomocniczej, prowadzonej przez leśniczych lub podleśniczych na rzecz procesu pozyskania drewna w nadleśnictwach.

Sprzedaż drewna przez Lasy Państwowe stanowi część składową gospodarki leśnej – co ma głębokie uzasadnienie merytoryczne

Jedyna legalna definicja gospodarki leśnej została zawarta w ustawie z dnia 28 września 1991 roku o lasach. Z art. 6 ust.1. pkt.1) tego aktu wynika, że przez gospodarkę leśną należy rozumieć:

- 1) działalność leśną w zakresie:
 - a) urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych,
 - b) pozyskiwania – **z wyjątkiem skupu** – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego,
- 2) **sprzedaż produktów**, o których mowa w pkt.1) lit. b),
- 3) realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. Nr 134, poz. 692) - działalność gospodarcza w zakresie gospodarki leśnej, obejmująca urządzenie lasu, ochronę i zagospodarowanie lasu, utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych, pozyskiwanie – **z wyjątkiem skupu** – drewna, a także **jego sprzedaż** w stanie nieprzerobionym jest **działalnością podstawową w Lasach Państwowych**, przy czym działalność ta **jest prowadzona w nadleśnictwach**.

W zdecydowanej większości podmiotów gospodarki narodowej, zbywanie (sprzedaż) produktów wyjściowych działalności stanowi **działalnością pomocniczą** w rozumieniu PKD, którą zajmują się komórki organizacyjnej właściwe w sprawie zbytu i księgowości, przy czym działalność ta obejmuje:

- 1) wybór nabywców;
- 2) zawieranie i spisywanie z nabywcami umów;
- 3) stawianie partii produktów wyjściowych działalności do odbioru zgodnie z harmonogramem, wynikającym z podpisanej umowy, lub wysyłkę produktów wyjściowych do nabywców;
- 4) obciążanie nabywców fakturami;
- 5) realizację należności w ramach wymiany produktów na środki pieniężne.

W ustawie o lasach, prawodawca (wykazując trudny do przecenienia racjonalizm) sprzedaż drewna uznał za część składową gospodarki leśnej. Innymi słowy – w Lasach Państwowych (i innych gospodarstwach leśnych) **sprzedaż drewna** została wyniesiona do rangi działalności bezpośrednio produkcyjnej. Tak rozumiana sprzedaż drewna nie jest ani działalnością pomocniczą, ani działalnością handlową w rozumieniu Polskiej Klasyfikacji Leśnej. **Ostatnio diagnoza, iż sprzedaż drewna stanowi część składową gospodarki leśnej została potwierdzona stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli.**

Zaliczenie sprzedaży drewna do działalności bezpośrednio - produkcyjnej (bezpośrednio – wytwórczej) w ramach gospodarki leśnej, a nie pomocniczej w rozumieniu PKD na rzecz gospodarki leśnej, oraz obciążenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zadaniem ustalania zasad sprzedaży surowca drzewnego ma swoje

bardzo mocne podstawy merytoryczne i prawne, związane z obowiązkiem prowadzenia gospodarki leśnej jako trwale zrównoważonej gospodarki leśnej przy poszanowaniu zasad ciągłości i trwałości użytkowania lasu, w tym ciągłości i trwałości wytwarzania w ramach gospodarki leśnej produktów wyjściowych o charakterze niematerialnym – takich, jak:

- 1) poprawa lub powstrzymania niekorzystnych zmian klimatu globu ziemskiego;
- 2) poprawa gospodarki wodnej w zlewniach;
- 3) poprawa zagospodarowania przestrzennego kraju;
- 4) zwiększenie aktywności biologicznej i bogactwa przyrodniczego terytorium kraju;
- 5) poprawa przydatności obszarów kraju do nieodpłatnej rekreacji, turystyki i wypoczynku;
- 6) ochrona i stabilizowaniem ekosystemów przed:
 - a) zanikiem biocenozy leśnej w ekstremalnych warunkach biotopu,
 - b) wprowadzaniem do obiegu w przyrodzie wody zanieczyszczonej,
 - c) obciążenia falami akustycznymi (hałasem),
 - d) wietrzeniem i erozją gleb oraz wierzchniej skorupy ziemskiej, w tym przed osuwiskami i uruchamianiem się wydm,
 - e) obciążenia falami elektromagnetycznymi,
 - f) obciążenia promieniowaniem jonizującym,
 - g) szkodami od wiatrów,
 - h) zapyleniem i obciążeniem zanieczyszczeniami gazowymi ,
 - i) lawinami,
 - j) powodzią,
- 7) wzmacnianie innej działalności, w tym w zakresie:
 - a) gospodarki rolnej,
 - b) prowadzenia gospodarstw domowych,
 - c) usług sanatoryjnych,
 - d) zorganizowanej działalności rehabilitacyjnej oraz terapeutycznej,
 - e) zorganizowanych usług wypoczynkowych, rekreacyjnych oraz turystycznych,
 - f) innej działalności gospodarczej,
 - g) działalności twórczej,
 - h) działalności badawczo – rozwojowej, nie związanej z ochroną dziedzictwa kulturowego w lasach,
 - i) działalności następczej w stosunku do działalności w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego w Lasach Państwowych (w tym badania archeologiczne, etnograficzne, oraz badania architektoniczne o charakterze historycznym),
 - j) działalności szkoleniowej sił zbrojnych,
 - k) działań w obronie suwerenności terytorialnej kraju.

Między pozyskaniem drewna oraz jego sprzedażą występuje interaktywna więź (sprzężenia zwrotne):

- 1) pozyskanie drewna wynika z:
 - a) potrzeb pielęgnowania lasu (drzewostanów),
 - b) konieczności podejmowania w określonym czasie przy użyciu odpowiednich metod (rębni) działań w zakresie wymiany generacyjnej lasu, a także
 - c) zasad kształtowania ładu czasowo – przestrzennego w lesie jako jednego z warunków trwałości lasu, w szczególności ze względu na zagrożenie tej trwałości od czynników biotycznych;
- 2) realizacja pozyskanie drewna przy wypełnieniu potrzeb, konieczności oraz zasad, o których mowa w pkt.1), może następować przy różnych scenariuszach (ale tylko przy różnych scenariuszach w bardzo ograniczonym zakresie), wynikających z rozpoznania możliwości sprzedaży drewna po jego ewentualnym pozyskaniu;

- 3) ze względu na stan lasu i stabilność ekosystemów leśnych niedopuszczalne jest pozyskiwanie drewna bez pewności jego sprzedaży lub innego zagospodarowania¹, ale i odwrotnie - niedopuszczalne jest sporządzanie planu sprzedaży bez liczenia się z prawidłowym poziomem jego pozyskania, wynikającym z potrzeb, konieczności oraz zasad, o których mowa w pkt.1).

Z drugiej strony w sprzedaży surowca drzewnego występuje oczywista systemowa nierównorzędnosć strony podażyowej i popytowej.

W normalnych uwarunkowaniach rynkowych – spadek popytu na dany produkt wywołuje zmniejszenie jego produkcji z ewentualnym przestawieniem się producenta na wytwarzanie innych wyrobów, a także podjęciem przez niego działań ograniczających poziom zatrudnienia oraz ponoszone koszty pozaosobowe. Przy wzroście popytu na dany produkt producent podejmuje decyzję o wzroście jego produkcji.

W leśnictwie proces pozyskiwania drewna jest przede wszystkim pochodną praw przyrody oraz zasad prawidłowej gospodarki leśnej.

Przy założeniu niezmiennego poziomu zapasów magazynowych drewna na początku i końcu roku gospodarczego - ilość drewna możliwego w Lasach Państwowych w danym roku gospodarczym do sprzedaży (w rozbiciu na gatunki, dymensje i jakość), jest pochodną następujących determinantów:

- 1) etatu użytkowania głównego lasu (rębego oraz przedrębego) w poszczególnych nadleśnictwach:
 - a) ustalanego w - zatwierdzanym przez ministra właściwego do spraw środowiska - planie urządzenia lasu w oparciu o kryterium przyrodniczych możliwości produkcyjnych ekosystemów leśnych i z uwzględnieniem naczelnej zasady gospodarki leśnej, tj. zasady trwałości lasu, ciągłości produkcji leśnej oraz równoważnego traktowania w ramach gospodarki leśnej wszystkich zewnętrznych funkcji lasu: materialnych i niematerialnych, zwanych też funkcjami pozaprodukcyjnymi,
 - b) stanowiącego o ilości drewna, jaka (bez obrazy ww. naczelnej zasady gospodarki leśnej) jest możliwa ze względu na uwarunkowania przyrodnicze do pozyskania w lasach danego nadleśnictwa w ciągu 10 lat obowiązywania planu urządzenia lasu,
- 2) sumy różnic między etatem użytkowania głównego, o którym mowa w lit. a), a ilością drewna pozyskanego w poszczególnych nadleśnictwach do daty dokonywania oceny możliwości podaży w skali roku surowca drzewnego do sprzedaży przez Lasy Państwowe,
- 3) aktualnych potrzeb pielęgnacyjnych drzewostanów,
- 4) zasady równomierności realizacji w poszczególnych nadleśnictwach etatu użytkowania rębego i przedrębego, stosowanej z ograniczoną tylko tolerancją ze względu na okresy koniunktury (naruszenie zasady równomierności realizacji etatów in plus) i dekonunktury (naruszenie zasady równomierności realizacji etatów in minus) na rynkach produkcyjnego wykorzystania okrągłego surowca drzewnego,
- 5) wyników szacunków brakarskich,

Sprawia to, że w danym roku gospodarczym ilość surowca drzewnego możliwego do podaży przez Lasy Państwowe (jako praktycznie jedyne go zbywcy) do sprzedaży jest ograniczona i obecnie kształtuje się na poziomie ok. 30 – 35 mln m³,

¹ zaleganie w lesie pozyskanego drewna w nadmiernych ilościach jest potencjalnym czynnikiem inicjującym destabilizację ekosystemów leśnych, prowadzącym często do procesu rozpadu drzewostanów w związku z gradacyjnym rozwojem patogenicznych organizmów grzybowych oraz szkodliwych owadów. Oznacza to, że w ramach prawidłowo prowadzonej gospodarki leśnej dopóty nie należy przystępować do faktycznego pozyskiwania drewna, dopóty nie nastąpi dostateczne uprawdopodobnienie ich nabycia po pozyskaniu. Jeżeli zaś pozyskanie drewna jest niezbędne ze względu na dobro ekosystemu leśnego pomimo braku ich uprzedniego oznaczenia pod względem przyszłych nabywców – pozyskanie to jest dopuszczalne pod warunkiem pewności, iż możliwe będzie racjonalne i ekonomicznie uzasadnione zagospodarowanie pozyskanych produktów bez szkody dla ekosystemu leśnego.

Innymi słowy, podmiot prowadzący gospodarstwo leśne ma niewielką możliwość wpływania na ilość i strukturę gatunkowo – jakościową surowca drzewnego, oferowanego do sprzedaży, jeżeli ma prowadzić gospodarkę leśną jako trwale zrównoważoną gospodarkę leśną, z poszanowaniem zasad trwałości lasu i ciągłości jego użytkowania, także w kontekście obowiązku trwałego i ciągłego wytwarzania produktów wyjściowych gospodarki leśnej o charakterze niematerialnym.

Rynek drzewny w Europie cechuje się bardzo trudno przewidywalnymi cyklami koniunkturalnymi. Regułą jest przy tym, że im bardziej „rozgrzany” jest rynek drzewny w okresie koniunktury, tym bardziej raptowny i głęboki jest spadek popytu na drewno w fazie dekonunktury.

Na przykład lata 2006 – 2007 były okresem niespotykanej od dłuższego czasu koniunktury na drewno. Niedobór podaży sięgał aż 5 – 6 ml m³ drewna. Rok 2008, a zwłaszcza jego druga połowa, rozpoczęła fazę dekonunktury.

W Polsce podmioty branży drzewnej dostosowały się do ww. cykli koniunkturalnych. Oznaką tego dostosowania jest przede wszystkim okoliczność, iż moce wytwórcze podmiotów gospodarki narodowej branży drzewnej prawie dwukrotnie przewyższają coroczny poziom zakupów drewna². Polską specyfiką jest też funkcjonowanie bardzo licznej grupy podmiotów, podejmujących działalność w zakresie pierwastkowego przerobu drewna (przecieranie drewna) na zasadach działalności sezonowej. Są to podmioty działające na terenach wiejskich. Wykorzystują one pracę członków gospodarstw domowych. W okresie dekonunktury na rynku drzewnym podmioty te zawieszają swoją działalność, aktywizując się w okresie wzrastającego zapotrzebowania na tarcicę. Zdolność wytwórczą firm sezonowych szacuje się na kilka, lecz nie więcej niż 10 milionów m³ drewna. Obok podmiotów rodzinnych i małych przedsiębiorstw – na rynku drzewnym operują podmioty przetwarzające w ciągu roku setki tysięcy, a nawet miliony m³ drewna.

Widzimy więc, że przy sprzedaży surowca drzewnego strona popytowa cechuje się bardzo dużą elastycznością, zaś strona podażowa – dużą bezwładnością, wynikającą z faktu, że w swojej istocie pozyskiwanie drewna nie jest celem samym w sobie, lecz efektem prawidłowej gospodarki leśnej, zmierzającej do utrzymania lasów i wzmagania ich wpływu na środowisko. W Polsce głównym (a praktycznie jedynym) producentem surowca drzewnego jest Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. W polskim systemie prawnym Lasy Państwowe są (i z różnych względów powinny na trwałe pozostać) quasi naturalnym monopolistą w dostarczaniu na rynek krajowy surowca drzewnego. W Europie, w tym w Polsce, nie ma tradycji nabywania ekonomicznie istotnych ilości surowca drzewnego w drodze importu – głównie ze względu na barierę technologiczną. Różnica między podażą surowca drzewnego a popytem na surowiec drzewny sprawia, że rynek surowca drzewnego jest rynkiem trwałego, strukturalnego deficytu.

Biorąc pod uwagę, że sprzedaż drewna stanowi praktycznie wyłączne źródło, służące finansowaniu procesu wytwarzania wyżej wymienionych produktów wyjściowych gospodarki leśnej o charakterze niematerialnym - zasady sprzedaży drewna jako części składowej gospodarki leśnej powinny cechować się ograniczeniem do minimum niebezpieczeństwa spowodowania zaburzeń na rynku drzewnym, na przykład poprzez doprowadzenie do masowego upadku stałych kontrahentów w następstwie zajęcia ich miejsca w okresie koniunktury przez podmioty sezonowe, zamykające swoją działalność w okresie dekonunktury. Należy mieć przy tym na względzie, że misją Lasów Państwowych, wypełnianą w imieniu Skarbu Państwa, w tym w związku z charakterem lasów Skarbu

² z analiz przeprowadzonych przez Lasy Państwowe, potwierdzonych badaniami naukowymi, wynika, że moce przerobowe branży drzewnej wynoszą ponad 60 ml m³ drewna w skali roku, podczas gdy pozyskanie surowca drzewnego przez Lasy Państwowe kształtuje się na poziomie niewiele przekraczającym 30 ml m³ surowca drzewnego

Państwa, wyczerpujących znamiona społecznego dobra wspólnego o łącznym charakterze, jest m.in. przyczynianie się do rozwoju terenów nieurbanizowanych, w szczególności poprzez działanie pomocowe na rzecz organów i instytucji władzy i powinności publicznych w stwarzaniu bezpieczeństwa gospodarczego oraz przeciwdziałaniu zjawisku bezrobocia na tych terenach, w tym bezrobocia ukrytego,

Oto dlaczego prawodawca zdecydował się zaliczyć sprzedaż drewna do gospodarki leśnej, zaś Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych obciążył obowiązkiem ustalania zasad prowadzenia sprzedaży drewna w Lasach Państwowych.

W świetle stanu prawnego, utrwalonego w ustawie o lasach (zaliczenie sprzedaży drewna do działalności w zakresie gospodarki leśnej) – w pełni uprawnione jest zatem twierdzenie, że surowiec drzewny należy uznawać za surowiec wytworzony nie tylko po pozyskaniu, lecz po pozyskaniu i :

- 1) oznaczeniu pod względem przyszłych nabywców (przy czym oznaczenie to następować może, gdy drewno „stoi” jeszcze na pniu /rokowania internetowe/ lub gdy jest już pozyskane /np. sprzedaż aukcyjna surowca cennego/), lub
- 2) określeniu sposobu zagospodarowania przy braku możliwości sprzedaży, a konieczności pozyskania ze względu na uwarunkowania przyrodnicze i zasady prawidłowej gospodarki leśnej

Działalność w zakresie sprzedaży drewna oraz działalność funkcjonalnie związana ze sprzedażą drewna ma bardzo rozległy zakres

Oczywiście w Lasach Państwowych należy również wyodrębniać działalność pomocniczą na rzecz gospodarki leśnej (na rzecz sprzedaży drewna jako części składowej gospodarki leśnej). Działalność w zakresie sprzedaży drewna wraz z działalnością pomocniczą, a także wraz z działalnością, związaną funkcjonalnie ze sprzedażą drewna (nie będącą wszakże działalnością w zakresie sprzedaży drewna lub działalnością pomocniczą na rzecz sprzedaży drewna), jest w Lasach Państwowych bardzo rozległa. Zasady sprzedaży drewna, ustalana przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, obejmują jedynie niewielki zakres tego zbioru.

3. Identyfikacja zasad sprzedaży drewna w świetle linii orzecznictwa sądów administracyjnych oraz linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i wynikające z tego konsekwencje

Jak to wykazano w innym obszernym opracowaniu, zarządzenia oraz decyzje, wydawane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych m.in. na podstawie normy prawnej, zawartej w przepisie § 6 Statutu Lasów Państwowych (w tym w szczególności zarządzenia w sprawie zasad sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe, wydawane w wykonaniu obowiązku, określonego w odniesieniu do Dyrektora Generalnego Lasów Państwa w § 8 Statutu) :

- 1) nie mogą być w żadnym razie uznane za akty prawa powszechnego, albowiem:
 - a) nie stanowią źródeł prawa powszechnego, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zarządzenia i decyzje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nie są w szczególności rozporządzeniami czy aktami prawa miejscowego),
 - b) nie są wytwarzane zgodnie z zasadami i regułami stanowienia prawa, określonymi w stosownych aktach prawnych,
 - c) w oczywisty sposób nie spełniają podstawowego warunku wejścia w życie aktu prawa powszechnego (tj. nie podlegają obowiązkowi ogłaszania w dzienniku urzędowym –

stosownie do normy prawnej, zawartej w art. 2 ust. 1. ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych /t. j. Dz. U. 2010 r. Nr 14, poz.95),

- d) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie jest podmiotem uprawnionym do uczestniczenia w procesie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego ogłoszenia według zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych, określonych w ustawie) Konstytucja rozstrzygnęła, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie – i to ogłoszenie według zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych określonych w ustawie,
- 2) nie mogą być w żadnym razie uznane za akty prawa wewnętrznego, albowiem:
- a) stosunki podległości występujące w Lasach Państwowych nie mają charakteru hierarchicznego podporządkowania administracyjnego, a tym bardziej podległości wynikającej z więzi ustrojowo – prawnej czy funkcjonalnej – podczas gdy zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego występowanie przedmiotowych więzi stanowi warunek hipotetyczny, bez spełniania którego określonemu organowi nie może przypadać uprawnienie do stanowienia aktów prawa wewnętrznego,
 - b) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jako kierowniczy organ wewnętrzny w Lasach Państwowych nie jest organem państwowym i nie może mu zostać nadawany taki status – podczas gdy zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uprawnienie do stanowienia aktów prawa wewnętrznego przypada organom państwowym,
 - c) norma kompetencyjna, nadająca Dyrektorowi Generalnemu uprawnienie do wydawania zarządzeń i decyzji, obowiązujących w Lasach Państwowych, została zawarta w Statucie Lasów Państwowych, będącym aktem prawa wewnętrznego Ministra Środowiska, podczas gdy bezwzględnym warunkiem uprawnienia każdego organu do stanowienia aktów prawa wewnętrznego jest to, aby podstawa prawna do wydawania takich aktów była normą ustawową,
 - d) zarządzenia Dyrektora Generalnego są sporządzane, wydawane oraz ogłaszane poza zasadami i trybem przewidzianym w sektorze rządowym dla aktów normatywnych, w szczególności projekty zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nie podlegają przyjmowaniu przez Radę Ministrów; nie jest też dla nich ustalany (ustalony) przez Prezesa Rady Ministrów tryb uproszczony przyjmowania aktów prawa wewnętrznego, o którym mowa w Regulaminie pracy Rady Ministrów,
 - e) wyroki sądów administracyjnych, dotyczące jednego z zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (zarządzenia dotyczącego zasad sprzedaży drewna), jednoznacznie sytuują ten akt poza zbiorem aktów administracyjno – prawnych, wskazując na możliwość poddawania tego aktu kontroli sądów cywilnych (o czym dalej) – podczas, gdy jest oczywiste, że akty normatywne nie podlegają kognicji sądów cywilnych,
- 3) nie mogą być uznane za ogólne akty stosowania prawa ani za akty indywidualno – konkretne stosowania prawa, albowiem ogólne akty stosowania prawa mają charakter administracyjno – prawny i podlegają kontroli sądowo - administracyjnej, podczas gdy więzi sprawcze, charakteryzujące Lasy Państwowe, nie mają charakteru administracyjno – prawnego, lecz charakteru pracowniczo – prawnego, przy czym należy zauważyć, że w czterech wyrokach sądy administracyjne, badając zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie zasad sprzedaży drewna, odmówiły poddania tego aktu kontroli sądowo – administracyjnej, zaś z uzasadnień do tych wyroków można wywieść, że:
- a) sfera ustalania zasad sprzedaży drewna pozyskiwanego z zasobów leśnych przez Skarb Państwa należy do zakresu dominium (ustalanie zasad sprzedaży drewna jest ustalaniem zasad

gospodarowania zasobami, będącymi we władaniu Skarbu Państwa), a nie do sfery imperium (ustalanie zasad sprzedaży drewna nie jest wykonywaniem władczych uprawnień państwa wobec podmiotów); Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w zakresie czynności związanych ze sprzedażą drewna nie ma kompetencji do stosowania środków prawnych właściwych organom administracji publicznej,

- b) zasady sprzedaży drewna, ustalane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, nie są aktami generalnymi (ogólnymi), podlegającymi kognicji sądów administracyjnych ; wewnętrzne w Lasach Państwowych procedury określające zasady sprzedaży drewna nie stanowią rozstrzygnięcia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych jako organu administracji publicznej,
- c) okoliczność, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ma ustawowe uprawnienia do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia, nie oznacza, **iż tym samymi został wyposażonych przez ustawodawcę w atrybuty władztwa państwowego**, przy czym przesądzającym kryterium o tym, czy konkretne czynności danego podmiotu mają charakter administracyjnoprawny jest ustalenie, czy prawo stawia strony stosunku prawnego na takiej samej lub prawie takiej samej płaszczyźnie z punktu widzenia ochrony ich interesów, czy też jedną ze stron tego stosunku wyposaża w atrybuty władztwa państwowego, tj. możliwość jednostronnego kształtowania treści stosunku prawnego,
- d) spory, powstające między Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Lasy Państwowe, a podmiotami, nabywającymi surowiec drzewny, mają charakter cywilny (są sporami w obszarze nawiązywania i realizacji stosunków zobowiązaniowych, w tym w formie umowy sprzedaży).

Zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie zasad sprzedaży drewna stanowią akty sprawstwa kierowniczego:

- 1) przywiązującymi do poszczególnych stanowisk pracy w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych obowiązek działania w ramach gospodarowania mieniem, w tym gospodarowania surowcem drzewnym, według określonych procedur (metod), a tym samym,
- 2) wywierającym władczy wpływ ze stosunku pracy na pracowników jednostek organizacyjnych co do określonych zachowań (określonych czynności konwencjonalnych),

Dla podmiotów zewnętrznych (**potencjalnych nabywców surowca drzewnego**) są to akty niewładcze (**są to akty pośredniego oddziaływania na podmioty zewnętrzne**).

Zwraca uwagę, że w uzasadnieniach do wyżej wymienionych wyroków sądy administracyjne podniosły, że potencjalni nabywcy surowca drzewnego **muszą dostosować się do szczegółowych zasad sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe**. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w wykonaniu obowiązków prawnych ustala szczegółowe zasady i tryby prowadzenia prawidłowej gospodarki leśnej, w tym prowadzenia w ramach gospodarki leśnej sprzedaży surowca drzewnego, co sprawia, że podmioty nabywające drewno są w ten sposób zmuszeni w sposób pośredni do dostosowania swojego działania do zasad prawidłowej gospodarki leśnej (bowiem jest oczywiste, że nie mogą działać wbrew zasadom prawidłowej gospodarki leśnej, zaś Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie może godzić się na ich działanie wbrew prawidłowym zasadom gospodarki leśnej). **Rzecz jasna przymus ten nie jest nakazem prawnym**. Zasługuje na uwagę, że w swoich uzasadnieniach do ww. orzeczeń sądy administracyjne (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, a także Naczelny Sąd Administracyjny) nie użyły terminu prawnego „**są obowiązani**”, lecz posłużyły się terminem „około prawnym” – „**muszą dostosować się**”. Podmioty zainteresowane nabyciem surowca drzewnego mogą oczywiście nie poddawać się temu przymusowi pośredniemu, decydując się na zaopatrzenie się w surowiec drzewny z innych źródeł. Przymus, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, nie może oczywiście rozpatrywany w kategoriach przymusu bezwzględnego, gdyż taka interpretacja podważałaby istotę stosunków prawnoprawnych – handlowych, nawiązywanych po oznaczeniu surowca drzewnego pod względem ich przyszłych nabywców. Choć podmioty zainteresowane nabyciem surowca drzewnego nie mogą forsować korekty zasad sprzedaży drewna prowadzących do ich niezgodności z zasadami prawidłowej gospodarki leśnej (w części, w jakiej gospodarka leśna polega na sprzedaży drewna), to

jednak w świetle przytoczonych tez, zawartych w orzeczeniach sądów administracyjnych, podmioty te nie mają zamkniętej drogi dochodzenia swoich „racji”. Otóż z powołanych tez wyroków sądów administracyjnych wynika niezbicie, że strony stosunków prawno – handlowych, zawieranych po rokowaniach internetowych (procedurach podobnych), tj. Lasy Państwowe oraz podmioty zainteresowane nabyciem surowca drzewnego, są stronami równoprawnymi (taka jest bowiem istota relacji o charakterze cywilno – prawnym). W tym kontekście - podmiotom zainteresowanym nabyciem drewna służy niezbywalne prawo żądania aktualizacji i konkretyzacji zasad sprzedaży drewna w dostosowaniu tychże zasad do stanów prawnych i faktycznych, występujących u tych podmiotów. Granice tych żądań wyznacza oczywiście dobro gospodarki leśnej (korekta zasad sprzedaży drewna nie może wykraczać poza ramy zasad prawidłowej gospodarki leśnej). Mało tego – w swoich tezach sądy administracyjne wyraźnie wskazały, że podmiotom, zainteresowanym nabyciem surowca drzewnego, **służy prawo rozstrzygania sporów na tle tych zasad i na tle, związanych z nimi stosunków prawno – handlowych, przed sądami cywilnymi.**

Innymi słowy podmioty te nie mają obowiązku prawnego bezwzględnego dostosowania się do tych zasad, albowiem ostateczne sankcjonowanie tych zasad przez kontrahentów Lasów Państwowych następuje poprzez zawarcie umowy kupna – sprzedaży drewna z przywołaniem ww. zasad (wprost lub domyślnie) jako jednej z podstaw umowy. Do czasu zawarcia przedmiotowej umowy kontrahenci mogą według linii orzecznictwa sądów administracyjnych kształtować swój interes w postępowaniu cywilnym łącznie z wkraczaniem na drogę postępowania przed sądami powszechnymi,

O ile oznaczanie surowca drzewnego pod względem przyszłych nabywców z punktu widzenia Lasów Państwowych jest jeszcze działalnością w zakresie gospodarki leśnej jako działalności bezpośrednio - wytwórczej, o tyle działania kontrahentów są z ich punktu widzenia działaniami w zakresie działalności zaopatrzeniowej (działania w zakresie zaopatrzenia procesu technologicznego w surowiec drzewny).

Występuje poważny dylemat teoretyczno – prawny, dotyczące kwestii, w którym momencie procedowania, finalizowanego końcowo odbiorem drewna przez nabywców, następuje zawarcie stosunku prawno – handlowego nabycia drewna (w którym momencie następuje zawarcie umowy kupna – sprzedaży surowca drzewnego, skoro sprzedaż drewna została zidentyfikowana jako składowa gospodarki leśnej). Jest to również pytanie o to, w którym momencie kontrahenci przestają prowadzić działalność zaopatrzeniową, wykonując ostateczną czynność konwencjonalną, kwitującą zawarcie stosunku prawno – handlowego (tj. umowy kupna – sprzedaży surowca drzewnego).

Do czasu rozstrzygnięcia dylematu, o którym mowa w pkt. 7) - należy z ostrożności przyjmować, że do czasu spisania (podpisania) umowy kupna – sprzedaży jako dokumentu inkorporującego zawarty stosunek prawno – handlowy (lub będącego aktem zawarcia stosunku prawno – handlowego) – kontrahent (w świetle linii orzecznictwa sądów administracyjnych) może przystąpić do kwestionowania na drodze cywilistycznej zasad sprzedaży drewna w każdym czasie, a więc:

- 1) może zignorować zasady sprzedaży drewna (nawet bez próby zaopatrzenia się w surowiec drzewny poza Lasami Państwowymi), wszczynając w dowolnym czasie procedurę dochodzenia na drodze cywilistycznej swoich praw do drewna, ale także
- 2) może dokonywać czynności zaopatrzeniowych zgodnie z zasadami, a później zakwestionować ich wynik.

Należy podnieść, że występuje zasadnicza różnica między „skutecznością” ustalania zasad sprzedaży drewna a „skutecznością” ustalenia (na przykład) zasad hodowli lasu.

Wprowadzie obecnie większość czynności faktycznych w ramach hodowli lasu wykonują zakłady usług leśnych (podmioty zewnętrzne w stosunku do Lasów Państwowych), to po

ustaleniu przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zasad hodowli lasu Lasy Państwowe mają skuteczny instrument wpływania na to, aby zakłady usług leśnych czynności w zakresie hodowli lasu wykonywały zgodnie z ww. zasadami hodowli lasu. Tym instrumentem jest specyfikacja istotnych warunków zamówienia oraz późniejsze szczegółowe zapisy w umowie o wykonanie prac hodowlanych.

Przy sprzedaży drewna – Lasy Państwowe nie mogą posługiwać się podobnym instrumentem „nacisku”.

Stanowienie zasad sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe jako (jedynie) aktu oddziaływania niewładczego na kontrahentów LP jest zatem obciążone dużym ryzykiem gospodarczym.

Ostatnio ryzyko to zostało istotnie ograniczone poprzez „utarcie się” zwyczaju, w ramach którego do kształtu zasad sprzedaży drewna dochodzi w wyniku pertraktacji między zbiorowymi reprezentantami interesów kontrahentów Lasów Państwowych (tj. izbami gospodarczymi przemysłu drzewnego) a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych jako organem obowiązującym do ustalenia zasad sprzedaży drewna, obowiązujących w Lasach Państwowych **przy, „mediacyjno - nadzorczej – doradczo – opiniodawczej ” funkcji Szefa Doradców Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesa UOKiK.**

Pomijając okoliczność, że:

- 1) nadzorowanie Lasów Państwowych (w tym nadzorowanie prewencyjne) jest powinnością Ministra Środowiska, a nie Szefa Doradców Prezesa Rady Ministrów, zaś w dotychczasowej praktyce (do roku 2007) Prezes UOKiK zdecydowanie odmawiał udziału w kształtowaniu przez Lasy Państwowe zasad sprzedaży drewna,
- 2) pertraktacje między Lasami Państwowymi a izbami gospodarczymi w sprawie zasad sprzedaży drewna z czasem mogą być rozpatrywane w kategoriach zawierania porozumień, niedozwolonych z mocy przepisów o ochronie konkurencji (co obecnie jest dość istotnie niwelowane obecnością podczas tych pertraktacji Szefa Doradców Prezesa Rady Ministrów oraz Pani Prezesa UOKiK - choćby udział ten był przez te organy interpretowany jako udział obserwacyjno - opiniodawczy przy ograniczonym do minimum „ładunku” oddziaływań niewładczych, podobnie jak udział przedstawicieli izb gospodarczych) -

- otóż pomijając powyższe okoliczności, należy przyjąć, iż zasady sprzedaży drewna ustalone nawet w takich warunkach nie mogą mieć charakteru prawnie i bezwarunkowo wiążącego dla kontrahentów, bowiem członkowie izb gospodarczych należą do nich na warunkach dobrowolności, co sprawia, iż żaden organ kierowniczy tych izb nie może ich członkom wydawać dyspozycji co do obowiązku podporządkowania się zasadom sprzedaży drewna, będących wynikiem pertraktacji między Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych a tymi izbami, czy choćby samoistnym wytworem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, powstałym przy zaangażowaniu „obserwacyjnym” lub opiniodawczym Szefa Doradców Prezesa Rady Ministrów, Prezesa UOKiK i przedstawicieli izb gospodarczych (nie wspominając już nawet o tym, że niemała liczba kontrahentów w ogóle nie jest zrzeszona w izbach gospodarczych),

Nie sposób zatem oprzeć się konstatacji, że w tym (przynajmniej) zakresie, w jakim sprzedaż drewna jest jeszcze częścią składową gospodarki leśnej, zasady tej sprzedaży powinny z czasem stać się przedmiotem regulacji prawa powszechnego, przy czym najbardziej rozsądnym rozwiązaniem wydaje się być uregulowanie na drodze prawnej tylko spraw zasadniczych z taką jednak szczegółowością, która pozwoliłaby na nadanie Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych uprawnienia administracyjno – prawnego stanowienia ogólnych aktów stosowania prawa, konkretyzujących oraz aktualizujących zasady sprzedaży drewna prowadzonej przez Lasy Państwowe,

Konstatacja ta jest uzasadniona tym bardziej, że ze względu na ww. uwarunkowania gospodarki leśnej, w tym sprzedaży drewna, ustalenie „dobrych” zasad sprzedaży drewna nie wydaje się możliwe bez konieczności rozstrzygnięcia wielu spraw właśnie na drodze stanowienia prawa czy choćby ogólnych aktów stosowania prawa (jeżeli chcąc uniknąć narażenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych na ryzyko postępowania antymonopolowego).

Chodzi tu w szczególności o prawne:

- 1) określenie:
 - a) zasad ustalania cen wyjściowych na surowiec drzewny,
 - b) zasad wydzielania puli drewna, służącego zaopatrywaniu miejscowej ludności w wykonaniu określonych postanowień Unii Europejskiej,
 - c) zasad wydzielania puli drewna do objęcia kontraktami wieloletnimi w wykonaniu niezmiennych postulatów Pana Dyrektora Bogdana Czemko,
 - d) zasad nabywania przez podmioty sektora drzewnego prawa majątkowego (uprawnienia) do zawarcia kontraktu wieloletniego (z wyeliminowaniem czynnika uznaniowości), w tym zasad co do trybu (procedur) oceny „odpowiedzi” podmiotów zainteresowanych kontraktami wieloletnimi na ofertę sprzedaży (z nieodzownym, jak się wydaje, uwzględnieniem kryteriów podmiotowych w tej ocenie, co do zasady niedopuszczalnych w świetle przepisów o ochronie konkurencji),
- 2) wykreowanie normy uprawniającej niektóre podmioty gospodarki narodowej (w tym stałych nabywców) do nabywania drewna w ramach konkurencji, odbywającej się w ramach ograniczonej grupy podmiotów zainteresowanych - w honorowaniu utartych zwyczajów i wypełnianiu przez Lasy Państwowe misji stabilizacyjnej i rozwojowej na terenach niezurbanizowanych,
- 3) określenie:
 - a) zasad wydzielania puli drewna, służącego zaopatrywaniu podmiotów, o których mowa w lit. b),
 - b) zasad co do trybu (procedur) oceny odpowiedzi tych podmiotów na ofertę sprzedaży drewna (z nieodzownym dopuszczeniem kryteriów podmiotowych),
 - c) zasad co do trybu (procedur) sprzedaży drewna cennego,
 - d) zasad co do trybu (procedur) sprzedaży drewna z puli powszechnie dostępnej,
 - e) zasad co do trybu (procedur) sprzedaży drewna z nadwyżek „operacyjnych”,
 - f) zasad co do trybu (procedur) zagospodarowania i sprzedaży drewna w stanach siły wyższej.

Należy z mocą ponownie podkreślić, że zakres przyszłych regulacji prawnych, odnoszących się do zasad sprzedaży drewna, powinien być szczegółowy tylko na tyle, na ile jest do niezbędne do prawnego upoważnienia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do stanowienia ogólnych aktów stosowania prawa – konkretyzujących i aktualizujących zasady prawne, na przykład w dostosowaniu do konkretnych, trudno przewidywalnych i zmiennych w funkcji czasu, uwarunkowań przyrodniczych tejże sprzedaży.

4. Brak przesłanek merytorycznych do przyjęcia w zasadach sprzedaży drewna rozwiązań, przewidujących pełne urynkwienie procesu

Biorąc pod uwagę, że:

- 1) podaż surowca drzewnego do zbycia (bez względu na liczbę gospodarstw leśnych, funkcjonujących na danym terytorium) nie podlega prawom rynku, gdyż jest pochodną uwarunkowań przyrodniczych oraz pochodną, wynikających z uwarunkowań przyrodniczych, generalnych i szczegółowych zasad gospodarki leśnej – co sprawia, że do sprzedaży trafia taka ilość drewna, jak musi trafić ze względu na ilość drewna, która (ze względu na dobro lasów) jest niezbędna do pozyskania w realizacji potrzeb w zakresie pielęgnowania drzewostanów oraz w respektowaniu reguł wymiany generacyjnej (pokoleniowej) lasu,

- 2) w polskich warunkach Lasy Państwowe są i powinny pozostać quasi naturalnym monopolistą w dostarczaniu surowca drzewnego na rynek krajowy,
- 3) lasy Skarbu Państwa, znajdujące się we władaniu zarządczym Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, wyczerpują znamiona społecznego dobra wspólnego o łącznym charakterze,
- 4) misją Lasów Państwowych, wypełnianą w imieniu Skarbu Państwa, w tym w związku z ww. charakterem lasów Skarbu Państwa, jest m.in. przyczynianie się do rozwoju terenów nieurbanizowanych, w szczególności poprzez działanie pomocowe na rzecz organów i instytucji władzy i powinności publicznych w stwarzaniu bezpieczeństwa gospodarczego oraz przeciwdziałaniu zjawisku bezrobocia na tych terenach, w tym bezrobocia ukrytego,
- 5) specyfiką rynku sektora drzewnego w Polsce (zwłaszcza zaś sektora tartaczego) jest wyraźna nadwyżka mocy przerobowych podmiotów tego sektora (ok. 60 ml m³) nad możliwą podażą surowca drzewnego przez Lasy Państwowe (ok. 30 – 35 ml m³), a także strukturalna przewaga popytu na surowiec drzewny nad jego możliwą podażą (ok. 5 ml m³ w latach koniunktury),
- 6) specyfiką rynku drzewnego w Polsce jest też bardzo duże zróżnicowanie podmiotów na nim operujących pod względem skali wytwórczej (przerób przez jeden podmiot od kilkuset do kilkuset tysięcy, a nawet kilku milionów m³),
- 7) specyfiką rynku drzewnego w Polsce jest też bardzo duże zróżnicowanie podmiotów na nim operujących pod względem skali wytwórczej (przerób przez jeden podmiot od kilkuset do kilkuset tysięcy, a nawet kilku milionów m³),
- 8) drewno staje się w skali globalnej coraz powszechniej dobrem deficytowym z przyczyn naturalnych,
- 9) ze swojej istoty drewno w stanie nieprzerobionym ma b. małą zdolność do podlegania transakcjom „eksport – import”,
- 10) zjawisko honorowania utartych zwyczajów kupieckich, w tym przywiązywanie określonego znaczenia do stałych, sprawdzonych kontrahentów, stanowi w działalności handlowej wartościowe dobro samo w sobie, współkształtujące goodwill wytwórców (jak i nabywców), przy czym należy zauważyć, iż zjawisko to w określonych granicach jest „tolerowane” nawet w Unii Europejskiej, w której instrument wolnej konkurencji z przekroczeniem wszelkich granic rozsądku został (przynajmniej w utrwaleniach dyrektywnych) wykreowany do rangi uniwersalnego i w istocie jedyne narzędzie – panaceum (z obserwowanymi obecnie konsekwencjami tego rozstrzygnięcia)

otóż ze względu na to wszystko - istnieje fundamentalna sprzeczność między postulatem całkowitego „urynkowienia” sprzedaży drewna jako dobra strukturalnie deficytowego a skutkami realizacji tego postulatu, które to skutki **nie tylko w krótkim czasie** uniemożliwiłyby wypełnianie przez Lasy Państwowe misji stabilizacyjno – rozwojowej na terenach nieurbanizowanych (zjawisko upadku wielu podmiotów w wyniku „wyniszczającego” przebijania cen przy praktycznym braku możliwości nabywania drewna w z wykorzystaniem innych źródeł zaopatrzenia; brak możliwości zapewnienia surowca drzewnego dla miejscowej ludności, jeżeli zagospodarowanie surowca drzewnego i w tym zakresie miałyby zostać „urynkowane”), **lecz także (raczej wcześniej niż później)** skutki te „uderzyłyby” w interes ekonomiczny Skarbu Państwa, m.in. poprzez: (1) konieczność odstąpienia przez Lasy Państwowe jako reprezentanta Skarbu Państwa od utartych zwyczajów kupieckich i następujące w ślad za tym (2) zjawisko zmajoryzowania rynku drzewnego przez stosunkowo niewielkie zgrupowanie partnerów handlowych (w następstwie upadku wielu podmiotów, prowadzących zakupy drewna na małą skalę).

Jest zrozumiałe, że szczegółowe rozwiązania, odnoszące się do sprzedaży drewna powinny oczywiście w maksymalnym stopniu uwzględniać regulacje, zawarte w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, lecz równocześnie powinny zawierać pewien niezbędny element regulujący rynek surowca drzewnego w celu uwzględnienia (po pierwsze) imperatywu stosowania w gospodarce rozwiązań zgodnych z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, (po drugie) misji Lasów Państwowych przyczyniania się do rozwoju terenów nieurbanizowanych, w tym poprzez przyczynianie się do zaniku zjawiska bezrobocia, a także (po trzecie) konieczności stworzenia trwałych gwarancji ekonomicznych, pozwalających na zachowanie przez Lasy Państwowe generalnych zasad trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Zbywanie na zasadach wolnego rynku surowca drzewnego jako wyżej wymienionego dobra systemowo rzadkiego musi nieuchronnie prowadzić do kurczenia się oraz nienaturalnego monopolizowania bazy nabywców drewna. Sprzedaż drewna na czystych zasadach pełnego rynku siłą rzeczy musi upodabniać tę sprzedaż do licytacji dóbr rzadkich. Czym innym jest jednak sprzedaż dóbr rzadkich o charakterze ekskluzywnym (np. sprzedaż dzieł sztuki), a czym innym jest licytacyjna sprzedaż dóbr rzadkich, będących podstawowym materiałem, niezbędnym do funkcjonowania sektora gospodarczego (jakim jest sektor drzewny). Z tego względu licytacyjna de facto (/bez względu na nazwę przyjętą formalnie) sprzedaż surowca drzewnego nieuchronnie musi prowadzić do: (1) windowania na początku cen sprzedaży, (2) wypierania z rynku wielu nabywców (często przez nabywców zdolnych do oferowania cen nieracjonalnie wygórowanych), a w konsekwencji do (3) powstawania monopolu po stronie nabywców surowca drzewnego z następczym tego efektem w postaci pozarynkowego dyktowania in minus cen zakupu drewna przez zredukowaną do minimum liczbę nabywców. Jak już o tym wspomniano, podaż surowca drzewnego charakteryzuje się systemowym deficytem w stosunku do mocy przerobowych podmiotów gospodarczych branży drzewnej, a w latach koniunktury - także w stosunku do faktycznego zapotrzebowania na drewno.

Jeżeli dane dobro pozostaje w systemowym niedoborze – jedynym wolnorynkowym rozwiązaniem jest licytacja. Cechą licytacji jest to, że są zwycięzcy i pokonani. Jeżeli ktoś na licytacji chciał zainwestować w obraz Matejki, lecz przegrał, zawsze może rozejrzeć się za innymi miejscem ulokowania wolnych środków pieniężnych, ostatecznie może wykupić obligacje Skarbu Państwa.

Załóżmy jednak, że w roku 2008 Lasy Państwowe zastosowałyby (pod warunkiem trudnego do wyobrażenia pokonania oporu izb gospodarczych reprezentujących przemysł drzewny) niczym nie ograniczony system licytacyjnej sprzedaży drewna w oparciu o cenę jako jedyne kryterium rozstrzygnięć.

Ze względu na koszt własny działalności gospodarczej - bardzo duże ilości surowca drzewnego nabyłyby przy takim rozwiązaniu firmy sezonowe. Na polski rynek zdecydowanie wkroczyłyby z bardzo wygórowanymi cenami zagraniczne koncerny drzewne – w realizacji od dawna przyjętych strategii w tym zakresie. Szacunkowo około 40% (do 60%) dotychczasowych nabywców stałych (zwłaszcza przemysłu tartacznego) utraciłoby ekonomiczne podstawy egzystencji – ze wszystkimi tego społeczno – gospodarczymi konsekwencjami.

W 2009 roku, roku raptownego załamania koniunktury na drewno, firmy sezonowe na pewno nie przejawiałyby woli dalszej kooperacji handlowej z jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych, zaś zagraniczne koncerny drzewne uzyskałyby – z braku konkurencji – bardzo silne pozycje negocjacyjne w kontaktach z Lasami Państwowymi.

Przy takim, łatwym do przewidzenia, rozwoju sytuacji na rynku drzewnym, podważone zostałyby podstawy ekonomiczne realizacji przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych tzw. funkcji pozaprodukcyjnych, z przyczyn ekonomicznych naruszona

zostałaby zasada trwałości lasu i ciągłości jego użytkowania, nastąpiłoby uwstecznienie poziomu rozwojowego terenów nieurbanizowanych (upadek wielu małych i średnich zakładów przemysłu drzewnego, działających na terenach nieurbanizowanych, zatrudniających według szacunków Polskiej Izby Gospodarczej Przemysłu Drzewnego około 200 – 300 tys. pracowników).

5. Koncepcja nowelizacji zasad sprzedaży drewna z uwzględnieniem postulatu wprowadzenia do tego systemu instytucji umów wieloletnich

O konieczności utrzymania istoty dotychczasowych rozwiązań systemowych

Rys historyczny

Rynek drzewny w Polsce został do dziś w znacznym stopniu ukształtowany w warunkach gospodarki nakazowo – rozdzielczej.

Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach gospodarkę leśną w lasach Skarbu Państwa prowadziło państwowe gospodarstwo leśne – organizacja gospodarcza w dużej mierze przypominająca zjednoczenie.

W państwowym gospodarstwie leśnym funkcjonowała instytucja hierarchicznych rozdzielników surowca drzewnego – o niezwykle daleko posuniętej szczegółowości nie tylko pod względem tzw. harmonogramu dostaw, lecz również pod względem odgórnie ustalanych cen sprzedaży drewna.

Instytucja ta sprawiała, że proces powstania nowych podmiotów gospodarki narodowej branży drzewnej nie miał charakteru rynkowego; dopuszczanie nielicznych tartaków prywatnych do rynków zbytu było zawsze decyzją odgórną (tartaki prywatne były wprowadzane do rozdzielnika drewna wyłącznie w ramach nadwyżek surowcowych).

Dużym nadużyciem byłoby twierdzenie, że po wejściu w życie ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach nastąpiło urynkowieniu sprzedaży drewna w Lasach Państwowych.

Państwowe podmioty przemysłu drzewnego w zdecydowanej większości zostały wprowadzone do prywatyzacji lub skomercjalizowane, lecz (pomijając proces powstawania licznej grupy firm sezonowych i małych tartaków) proces powstawania nowych firm drzewnych od podstaw nie miał większego znaczenia rynkowego. Praktycznie do końca XX wieku dominującym systemem sprzedaży był system negocjacyjny – na ogół z tradycyjnymi od lat nabywcami, zaś firmy sezonowe były dopuszczane do rynku od przypadku do przypadku. W niektórych regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych bardzo długo utrzymywały się rozwiązania polegające na sporządzaniu quasi rozdzielników surowca drzewnego.

Pierwszą próbę wprowadzenia mechanizmów rynkowych przy sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe podjęto w latach 2000 – 2001. W okresie 2002 – 2006 tylko nieliczne regionalne dyrekcje Lasów Państwowych starały się utrzymać system przetargowy przy sprzedaży drewna.

Charakterystyka zasad sprzedaży drewna od roku 2007 do roku 2011

Od roku 2006 na potrzeby roku 2007 Lasy Państwowe przystąpiły do wprowadzania w życie zasad sprzedaży drewna z możliwie pełnym wykorzystaniem narzędzi informatycznych oraz przy przejrzystych regułach procesu decyzyjnego.

Korzystając ze swoich uprawnień – Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (poczynając od zarządzenia nr 52 z roku 2006) ustalił zasady sprzedaży drewna, będące w istocie zwierciadlanym odbiciem procedur udzielania zamówień publicznych z użyciem narzędzi informatycznych – przy występowaniu ceny jako jednego z wielu kryteriów, służących ocenie oferty zakupu z punktu widzenia najszerzej rozumianego interesu Skarbu Państwa: a więc nie tylko z punktu widzenia interesu ekonomicznego, lecz także z punktu widzenia kształtowania sytuacji prawnej Lasów Państwowych jako podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, a w ramach tej reprezentacji obowiązującego do wypełniania misji obejmującej nie tylko (o nie przede wszystkim) wytwarzanie surowca drzewnego i jego sprzedaż komercyjną. Zasady sprzedaży drewna, utrwalone w ww. zarządzeniu nr 52 zostały zastąpione zasadami, utrwalonymi w zarządzeniu nr 52 A Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, obowiązującymi w roku 2008.

Wszelkie analizy wyspecjalizowanych instytucji państwowych wskazują, że takie rozwiązania (udzielanie zamówień publicznych, zbywanie dóbr z wykorzystaniem narzędzi informatycznych) **są najbardziej skuteczne w eliminowaniu potencjalnych pól korupcji.**

Podstawowym założeniem nowych zasad sprzedaży drewna było transparentne wyodrębnienie rynków właściwych sprzedaży surowca drzewnego, pozyskiwanego przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych.

Z ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów wynika w sposób nie pozostawiający wątpliwości, że do zakłócenia lub ograniczenia konkurencji może dochodzić wyłącznie w obrębie prawidłowo wydzielonego rynku właściwego.

Zasady sprzedaży drewna obowiązujące w roku 2007 uwzględniały okoliczność, iż (1) misją Lasów Państwowych jest między innymi przyczynianie się do stabilizacji gospodarczej i rozwoju gospodarczego na terenach nieurbanizowanych, (2) w interesie ekonomicznym Skarbu Państwa jest honorowanie (respektowanie) utartych zwyczajów i praktyk kupieckich, (3) rynek surowca drzewnego jest rynkiem trwałego niedoboru, a w ślad za tym w interesie Skarbu Państwa jest niedopuszczenie do irracjonalnych „przebiegów” cenowych i nagłej eliminacji z rynku znacznej liczby kontrahentów (każdy podmiot mógł liczyć na nabycie drewna, lecz niekoniecznie w takich ilościach, które były mu potrzebne), (4) wszystkie podmioty mają prawo nabywania surowca drzewnego, lecz w odniesieniu do podmiotów wkraczających na rynek drzewny powinno to następować z uwzględnieniem utartych zwyczajów i praktyk kupieckich.

Izby gospodarcze reprezentujące zbiorowy interes sektora drzewnego zakwestionowały zasady sprzedaży drewna, obowiązujące w roku 2008, kierując ostatecznie do UOKiK zawiadomienie o możliwych ze strony Lasów Państwowych praktykach, zakłócających równy dostęp do rynku surowca drzewnego, poprzez brak możliwości składania zamówienia na surowiec drzewny w dowolnych ilościach i przy oferowaniu dowolnie wysokich cen – i to przez wszystkie podmioty, bez względu na dotychczasową ich historię współpracy z Lasami Państwowymi i bez oglądania się na utarte zwyczaje oraz praktyki kupieckie,

UOKiK wydał decyzję po myśli zawiadomienia izb gospodarczych, co oznaczało, że de facto Lasy Państwowe zostały zmuszone do ustalenia zasad sprzedaży drewna na warunkach całkowicie wolnego rynku, tj. z ceną jako jedynym kryterium oceny oferty nabywców (przy późniejszych rozwiązaniach kompromisowych, akceptowanych przez UOKiK).

Izby gospodarcze nie były usatysfakcjonowane skutkami decyzji UOKiK, a w ślad za tym przystąpiły do zgłaszania postulatów co do konieczności zmiany zasad sprzedaży drewna. postulaty te dotyczyły m.in. problematyki cen wyjściowych na surowiec drzewny oraz wykreowania instytucji kontraktów (umów) wieloletnich,

O bezwzględnej konieczności utrzymania wielu rynków właściwych w Polsce

W przypadku surowca drzewnego niedopuszczalne jest kreowanie poglądu o występowaniu jednego tylko rynku właściwego:

- 1) **rynku właściwego surowca drzewnego jako takiego o zasięgu krajowym,**
lub
- 2) **rynku właściwego surowca drzewnego dostatecznie homogenicznego (np. drewna wielkowymiarowego solonego), lecz również o zasięgu krajowym.**

Co prawda UOKiK uznał, że przy podejmowaniu decyzji, o której mowa powyżej, rynek właściwy drewna w Polsce można traktować jako rynek krajowy, to wczytując się w treść uzasadnienia tejże decyzji należy dojść do wniosku, iż UOKiK nie zakwestionował bynajmniej wyodrębniania przez Lasy Państwowe wielu rynków lokalnych, lecz potraktował rynek surowca drzewnego (na przykład rynek drewna wielkowymiarowego sosnowego) jako rynek krajowy tylko dlatego, iż na potrzeby oceny zasad sprzedaży drewna, ustalonych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, wystarczające było przyjęcie założenia, że jest to rynek surowca drzewnego jest rynkiem krajowym.

Polemicznej analizie decyzji UOKiK zostało poświęcone odrębne opracowanie, wchodzące w skład Materiałów Seminaryjnych.

Zgodnie z definicją, zawartą w Ustawie o Ochronie Konsumentów i Konkurencji rynkiem właściwym jest rynek towarów, które ze względu na ich:

- 1) **przeznaczenie,**
- 2) **cenę**
- 3) **oraz właściwości,** w tym jakość,

(po pierwsze) są uznawane przez ich nabywców za **substytuty**, a **(po drugie)** są oferowane na **obszarze**, na którym ze względu:

- a) na (*ich*) rodzaj (oczywiście ze względu na rodzaj towarów substytucyjnych oferowanych na danym obszarze) i
- b) (*ich*) właściwości (oczywiście ze względu na właściwości towarów substytucyjnych oferowanych na danym obszarze),
- c) istnienie barier dostępu do rynku (oczywiście ze względu na istnienie barier dostępu do rynku na danym obszarze),
- d) preferencje konsumentów (oczywiście ze względu na preferencje konsumentów na danym obszarze),
- e) znaczne różnice cen (oczywiście ze względu na znaczne różnice cen towarów substytucyjnych na danym obszarze),
- f) koszty transportu

panują zbliżone warunki konkurencji.

Jak wiadomo genezą nazwy „rynek” jest nazwa wyodrębnionego w ramach zamieszkałego terenu zurbanizowanego obszaru, na którym:

- 1) w określonym czasie były (są) wystawiane przez sprzedawców do zbycia celem nabycia określone towary,
- 2) w określonych terminach następowały (następują) bezpośrednie spotkania sprzedawców i potencjalnych nabywców celem przeprowadzenia negocjacji handlowych,

- 3) dochodziło (dochodzi) do transakcji kupna – sprzedaży określonych towarów (tj. na którym miały lub mają miejsce akty zawarcia stosunku prawnego – handlowego nabycia określonych towarów),
- 4) następowała lub następuje faktyczna (techniczna) odbiórka określonych towarów, zakupionych przez nabywców.

Obecnie rynek jest zjawiskiem niematerialnym, którego atrybutami są m. in:

- 1) wyodrębniony zbiór, wyczerpujących wymóg dostatecznej substytucyjności i homogeniczności, dóbr prawnych (na przykład surowca drzewnego), będących przedmiotem transakcji zbycia - nabycia, rozpatrywanych wraz ze wszystkimi potrzebnymi atrybutami tychże dóbr – takimi, jak:
 - a) charakterystyka analityczna dóbr, obejmująca w szczególności (w odniesieniu do surowca drzewnego):
 - gatunek drzewa,
 - dymensje surowca drzewnego,
 - jakość surowca drzewnego,
 - naturalne przeznaczenie surowca drzewnego ze względu na jego właściwości (przemysł płytowy, przemysł celulozowy, przemysł energetyczny, opał, przemysł tartaczny itd.),
 - b) wartość jako najbardziej syntetyczna i zintegrowana cecha, mówiąca o przydatności danego dobra tak dla zbywców, jak i nabywców w realizacji ich praw oraz wypełnianiu ich obowiązków,
- 2) zbiór uczestników transakcji kupna – sprzedaży dóbr, o których mowa w pkt. 1) rozpatrywany wraz ze wszystkimi potrzebnymi atrybutami,
- 3) charakterystyka miejsc (w ujęciu geograficznym) wytwarzania ww. dóbr prawnych oraz faktycznego ich wystawiania do odbioru (z uwzględnieniem naturalnych barier dostępu, w tym rzutujących na koszty transportu dóbr, będących towarami, a także z uwzględnieniem innej charakterystyk tychże miejsc),
- 4) zbiór procedur (trybów) oraz utartych i powszechnie honorowanych zwyczajów kupieckich.

W „nowych” zasadach sprzedaży drewna sortymenty pozyskiwanego drewna podzielono na grupy gatunkowo – handlowe.

Trudno bowiem uznać, że jest właściwy rynek, na którym oferowano by do sprzedaży drewno mające największą przydatność do wytwarzania papieru (czy przerobu na płyty wiórowe) wraz z drewnem, które ze względu na swoją budowę anatomiczną i gabaryty nadaje się do przerobu pierwiastkowego, a jest zupełnie nieprzydatne do produkcji papieru (czy przetwarzania na płyty wiórowe).

Należy przyjąć, że przy nowelizowaniu zasad sprzedaży drewna rozwiązanie, polegające na wyodrębnianiu grup gatunkowo – handlowych powinni być utrzymane, bowiem jedynie na tej drodze da się spełnić warunek substytucyjności towarów przy wyodrębnianiu rynków właściwych surowca drzewnego.

Przy ewentualnym doskonaleniu podziału surowca drzewnego na grupy gatunkowo – handlowe w ramach nowelizacji obecnych zasad sprzedaży drewna należy mieć na względzie, aby doskonalenie to przyczyniało się do poprawy, a nie do pogorszenia oceny danej grupy gatunkowo – handlowej jako zgrupowania sortymentów drzewnych pozostających w relacjach wzajemnej substytucyjności.

Jak wiadomo substytutem jest dobro (na przykład towar, będący konkretną „sztuką” drewna okrągłego), które przez nabywców jest uznawane jako w dostatecznie pełnym stopniu zastępujące inne dobro (na przykład inną konkretną „sztukę” drewna).

Innymi słowy, chodzi o to, aby do jednej grupy gatunkowo – handlowej były w praktycznym wykonaniu zaliczane konkretne, indywidualnie oznaczone „sztuki” drewna (lub zbiory „sztuk” drewna w przypadku drewna stosowego), które pod względem przeznaczenia (kierunku technologicznego wykorzystywania) oraz właściwości w ujęciu analitycznym (np. gatunku, jakości, dymensji itd.) byłyby uznawane przez potencjalnych nabywców za zbiór wzajemnych substytutów – oczywiście przy założeniu, że inne czynniki, wpływające na decyzje zakupowe nabywców (droga transportu, sieć dróg itd.), są te same.

W jeszcze innym ujęciu (choć przy założeniu, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym) – jedna grupa gatunkowo – handlowa powinna gromadzić poszczególne „sztuki” drewna jako wyodrębnione indywidualnie przedmioty transakcji handlowych **o tej samej wartości w przeliczeniu na jednostkę miary ilości (wartości rozumianej jako najbardziej syntetyczny atrybut dobra, mówiący o jego przydatności w zaspokojeniu potrzeb nabywcy z punktu widzenia realizacji jego praw oraz konieczności wywiązywania się z obowiązków).**

Z definicji ustawowej rynku właściwego wynika bezdyskusyjnie, że nieodłączną cechą rynku jako takiego (jako ww. zjawiska) jest obszar geograficzny, na którym towary, będące substytutami, są wytwarzane oraz oferowane do zbycia.

Rynkiem właściwym jest zatem nie tylko rynek towarów dostatecznie wzajemnie homogenicznych pod względem wzajemnej substytucyjności (a więc nie tylko rynek „dobrze” wyodrębnionych grup gatunkowo – handlowych surowca drzewnego), lecz również musi to być również rynek, który (odnosząc rozważania do surowca drzewnego) charakteryzuje się określonym obszarem geograficznym dostatecznie wewnątrznie homogenicznym pod względem:

- 1) występowania na tym obszarze danej grupy gatunkowo – handlowej rozpatrywanej wraz z określonymi atrybutami, charakteryzującymi to występowanie – takimi, jak:
 - a) „nasylenie” obszaru daną grupą gatunkowo – handlową, mierzone na przykład (wyrażanym w m³) przeciętnym z wielolecia pozyskaniem drewna danej grupy gatunkowo – handlowej przeliczonym na jednostkę pola powierzchni gruntu leśnego (jeżeli duży obszar, np. terytorium Polski, podzielić na mniejsze elementarne jednostki terytorialne, na przykład na leśnictwa, a następnie dla tych mniejszych jednostek terytorialnych ustalić ww. „nasylenie”, to przy zastosowaniu statystyczno - numerycznej metody skupień, można wyodrębnić ciągle obszary o dostatecznej homogeniczności wewnętrznej, tj. obszary dostatecznie jednorodne wewnętrznie, właśnie pod względem omawianego atrybutu; tak wydzielony ciągły i wewnętrznie jednorodny obszar powinien cechować się tym, że praktycznie w każdym jego miejscu omawiany tu atrybut ma podobną wartość do wartości tego atrybutu w innych miejscach obszaru),
 - b) „stosunek” podaży danej grupy gatunkowo – handlowej do „zainstalowanych” w obrębie elementarnych jednostek terytorialnych (np. w obrębie zasięgu terytorialnego poszczególnych gmin) mocy przerobowych w podmiotach ukierunkowanych na przetwarzanie drewna danej grupy gatunkowo – handlowej,
 - c) stopień zdywersyfikowania danego obszaru pod względem różnych grup gatunkowo – handlowych, oferowanych na danym obszarze do zbycia,
 - d) szczególne właściwości drewna danej grupy gatunkowo – handlowej:
 - z punktu widzenia szczególnych właściwości technicznych i użytkowych (sosna taborska, brzoza czeczotowata itd.),
 - z punktu widzenia podstawowego przeznaczenia:
 - ✓ drewno przeznaczone do zaspokajania podstawowego zapotrzebowania,
 - ✓ drewno przeznaczone do uzupełnień

oraz innymi atrybutami, składającymi się na wartość danej grupy gatunkowo – handlowej (wartość rozumianą jako najbardziej syntetyczny atrybut danej grupy gatunkowo – handlowej, mówiący o jej przydatności do zaspokajania potrzeb potencjalnych nabywców),

2) występowania barier dostępu do surowca drzewnego o charakterze:

- a) przyrodniczym (np. konfiguracja terenów leśnych),
- b) technicznym (np. sieć dróg publicznych i zakładowych dróg leśnych oraz stan techniczny tych dróg),
- c) ekonomicznym (np. renta różniczkowa oddalenia od granicy państwa, stopień zurbanizowania oraz zindustrializowania terenu, skala bezrobocia, dostępność usług leśnych) -

rzutuujących m.in. na koszty pracy, tzw. uzasadniony poziom wyjściowej ceny surowca drzewnego czy koszty jego transportu w przeliczeniu na km drogi transportowej.

Mając powyższe na względzie – należy kategorycznie stwierdzić, iż na całkowitym nieporozumieniu, wynikającym z zupełnego niezrozumienia istoty gospodarki leśnej i jej uwarunkowań, polega lansowany niekiedy pogląd, że w Polsce pod względem kryterium obszarowości można mówić o jednym rynku surowca drzewnego, tj. o rynku krajowym.

W nowych zasadach sprzedaży drewna wyodrębniono tyle rynków właściwych z punktu widzenia obszarowości, z ilu nadleśnictw składają się Lasy Państwowe.

Przy takim rozwiązaniu:

- 1) wzięto pod uwagę nie tylko taką oto okoliczność, iż w Lasach Państwowych terytorialne zróżnicowanie obiektywnych czynników kształtujących warunki prowadzenia obrotu prawnego – handlowego tymi samymi grupami gatunkowo – handlowymi surowca drzewnego jest tak silne, że często traktowanie terytorium jednego nadleśnictwa jako obszaru homogenicznego w powyższym rozumieniu tego pojęcia jest nieuprawnione
lecz przede wszystkim
- 2) uwzględniono regulację prawną, stanowiącą, iż sprzedaż drewna, jako część składowa gospodarki leśnej, jest prowadzona właśnie w nadleśnictwach.

Tylko wówczas, gdy przyjmie się, że rynek surowca drzewnego jest rynkiem krajowym można lansować tezę, że sprzedaż drewna prowadzą Lasy Państwowe jako takie, a nie poszczególni nadleśniczowie.

Należy przyjąć, że przy nowelizowaniu zasad sprzedaży drewna rozwiązanie, polegające na przyjęciu, że ze względu na kryterium obszarowości, tyle jest rynków właściwych, ile jest nadleśnictw, powinno być utrzymane, bowiem jedynie na tej drodze, nie uciekając się do zawitych procedur, wymagających zastosowania statystyczno – numerycznej metody skupień, jest możliwe uwzględnienie przy wyodrębnianiu rynków właściwych kryterium obszarowości w powiązaniu z normą prawną, iż sprzedaż drewna jest prowadzona w nadleśnictwach.

Niewątpliwie za błędny należy uznać pogląd, że kryterium obszarowości oraz kryterium wzajemnej substytucyjności surowca drzewnego są wystarczające dla prawidłowego wyodrębnienia rynków właściwych drewna.

Przy sprzedaży drewna charakter kluczowy ma bowiem prawidłowe zrozumienie kryterium barier dostępu do rynku, a ściślej barier dostępu do surowca drzewnego.

Biorąc m.in. pod uwagę:

- 1) systemowy (strukturalny) charakter niedoboru surowca drzewnego (surowiec drzewny dobrem rzadkim; rynek surowca drzewnego rynkiem w sposób naturalny i trwały rynkiem niedoboru),
- 2) omówioną powyżej misję Lasów Państwowych, w tym misję stabilizacyjno – rozwojową,
- 3) obowiązek - w ramach misji przypisanej Lasom Państwowym, a także w wykonaniu stosownych dyrektyw unijnych - zaopatrywania na warunkach priorytetowych w surowiec drzewny, w tym w opał, miejscowej ludności, zwłaszcza zamieszkującej tereny słabo zurbanizowane,
- 4) elementarny interes Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Lasy Państwowe, w tym interes ekonomiczny Skarbu Państwa

należy stwierdzić, że bariery dostępu do surowca drzewnego przy wyodrębnianiu rynków właściwych drewna nie mogą mieć wyłącznie charakteru przyrodniczego, technicznego, i ekonomicznego, o których była mowa powyżej, **albowiem w sposób bezsporny bariery te powstają w związku z oczywistą nierównością kontrahentów Lasów Państwowych występującą pod względem zdolności do nabywania surowca drzewnego (zdolności, wynikającej z istoty, natury i innych właściwości poszczególnych grup nabywców, na które nabywcy ci - przynajmniej w krótkich interwałach czasowych - nie mają praktycznie żadnego wpływu).**

Nie podlega dyskusji, że dopuszczenie do sytuacji, w której na jednym rynku mogłyby operować rodzinne gospodarstwa rolne i osoby fizyczne, nie będące przedsiębiorcami, wraz z podmiotami prowadzącymi profesjonalną działalność gospodarczą w zakresie przerobu (lub innego wykorzystania) drewna, prowadziłyby na nim do ewidentnego zakłócenia równości konkurencji. Nie byłby to rynek właściwy właśnie ze względu na zjawisko niejednakowych barier dostępu do surowca na tak wyodrębnionym rynku.

Z jednej strony bowiem prowadzący rodzinne gospodarstwa rolne i osoby fizyczne, nie będące przedsiębiorcami, zmuszeni by zostali do zakupu sprzętu komputerowego, wnoszenia wadium, zdefiniowania z góry swoich rocznych lub półrocznych potrzeb na drewno, składania drogą internetową profesjonalnych ofert zakupu, podpisywania z nadleśnictwami profesjonalnych umów kupna – sprzedaży drewna itd. itp. . Z drugiej strony nabywcy „indywidualni” przy składaniu ofert zakupu za pośrednictwem portalu leśno – drzewnego nie musieliby liczyć się z kosztami prowadzenia działalności gospodarczej (bo ich po prostu nie ponoszą), prowadzenia księgowości (bo jej po prostu nie prowadzą). Ponadto są to nabywcy „najbliższego zasięgu”, często mogący przewieźć drewno własnym środkiem transportu konnego. Nabywcy indywidualni są jednak nabywcami nieprzewidywalnymi. Funkcjonowanie takich nabywców na jednym rynku wraz ze stałymi nabywcami, będącymi przedsiębiorcami, prowadziłyby do tego, że w niektórych latach w niektórych nadleśnictwach mogliby oni zakupywać kosztem kłopotów finansowych i upadku nabywców stałych pokaźne ilości surowca drzewnego bez żadnej pewności ich pojawiania się w danym nadleśnictwie w roku następnym i latach kolejnych.

Wydzielanie rynków właściwych ze względu na możliwość operowania na nim wyłącznie podmiotów, nie będących przedsiębiorcami, jest powszechnie akceptowane. Nie budzi zastrzeżeń z prawnego punktu widzenia.

Należy podnieść, że - w polskich uwarunkowaniach faktycznych - podobna nierówność pod względem warunków konkurencji, związanych ze zdolnością podmiotów do nabywania surowca drzewnego, wynikająca z istoty, natury i innych właściwości poszczególnych grup nabywców, na które nabywcy ci (przynajmniej w krótkich interwałach czasowych) nie mają

praktycznie żadnego wpływu, występuje pomiędzy nabywcami surowca drzewnego, którzy w wyniku procesów transformacyjnych, opisanych powyżej, utworzyli stałą grupę kontrahentów Lasów Państwowych, a wielkimi koncernami drzewnymi, mającymi główne siedziby poza granicami kraju, planującymi w swoich strategiach oparcie rozwoju na polskiej bazie surowcowej.

Ważąc na powyższe - w pełni uprawnione (a nawet niezbędne) wydaje się, aby:

- 1) w ramach jednej grupy towarów, spełniającej warunek wzajemnej substytucyjności (tj. w ramach jednej grupy gatunkowo – handlowej),
a jednocześnie
- 2) w ramach danego obszaru geograficznego, homogenicznego pod względem panujących na nim warunków transakcji kupna – sprzedaży surowca drzewnego ze względu na czynniki przyrodnicze, techniczne i ekonomiczne (tj. w ramach poszczególnych nadleśnictw) –
- wydzielać następujące rynki właściwe: (1) rynek drewna detalicznego (drewno do zakupu przez podmioty, nie będące przedsiębiorcami), (2) rynek drewna przemysłowego - podstawowy (drewno do zakupu przez podmioty, legitymowane historią zakupu w Lasach Państwowych), (3) rynek drewna przemysłowego dla rozwoju i restrukturyzacji (drewno do zakupu przez podmioty inicjujące działalność w oparciu o polską bazę surowcową lub zamierzające zwiększyć poziom zwyczajowych zakupów).

Wbrew pozorom – taki podział rynków nie jest podziałem posilkującym się niedozwolonym kryterium podmiotowości. Powyżej wykazano bowiem, że podział ten wręcz służy wykreowaniu warunków możliwie najdalej posuniętej równej konkurencji przy sprzedaży surowca drzewnego – jeżeli (o czym dalej) ustalona będzie ilość drewna przemysłowego kierowana na każdy z tych rynków właściwych.

Omawiana propozycja wyodrębniania rynków właściwych przy sprzedaży drewna wymaga wyjaśnień w odniesieniu do przypadków powstawania na terytorium Polski nowych podmiotów całkowicie od podstaw (a więc nie na bazie podmiotów, mających siedzibę za granicą, gdzie podmioty te zaspokajają, a przynajmniej powinny zaspokajać, swoje podstawowe potrzeby surowcowe, ani nie na bazie istniejących podmiotów krajowych, zaspokajających swoje podstawowe potrzeby surowcowe w ramach rynku przemysłowego podstawowego). Jak powszechnie wiadomo, każdy podmiot rozpoczynający działalność wytwórczą, przechodzi okres rozruchu (okres próbny, dostosowawczy i korekcyjny), w ramach którego nie są uruchamiane pełne moce przerobowe. Wydaje się, że takie podmioty w okresie rozruchu powinny operować na rynku drewna przemysłowego podstawowym, jednak z ograniczoną możliwością zakupów drewna do ilości „rozruchowej”.

W latach 2007 oraz 2008 w zasadach sprzedaży drewna w Lasach Państwowych przyjęto rozwiązania polegające (w ujęciu nieco uproszczonym) na tym, że:

- 1) z ogólnej ilości drewna możliwego w danym roku do sprzedaży wydzielano pulę drewna detalicznego (także – co oczywiście należy w znowelizowanych zasadach utrzymać – pulę drewna na własne potrzeby oraz pulę drewna do zakupu przez podmioty, obowiązane do stosowania zamówień publicznych przy nabywaniu produktów, usług oraz robót),
- 2) pozostałą część drewna zbywano albo na warunkach pełnej konkurencji (drewno cenne) lub w ramach **dostępnych dla wszystkich przedsiębiorców (!!!)** rokowań internetowych, z tym, że:
 - a) zapewnienie możliwości rozwojowych u stałych nabywców stworzono poprzez dopuszczenie do składania zapotrzebowania na drewno w ilości o określony procent przewyższające zwyczajowe zakupy w Lasach Państwowych,

- b) niedopuszczenie do nabywania drewna przez podmioty, inicjujące zakupy surowca drzewnego w Polsce, ponad ilość, służącą rozwojowi, osiągnąć poprzez odpowiednią wycenę ich ofert,
- 3) na warunkach pełnej konkurencji (z zastosowaniem aplikacji e- drewno) zbywano ww. drewno do uzupełnień.

UOKiK zakwestionował takie rozwiązania, przystając natomiast na praktykę wydzielania nie tylko pul drewna detalicznego i puli drewna cennego, lecz również puli drewna przemysłowego (dostępnego dla stałych kontrahentów), a także puli drewna dla rozwoju i restrukturyzacji³ (dostępnego dla ogółu zainteresowanych przedsiębiorców).

W realizacji ciągłych żądań izb gospodarczych – obecnie podjęto działania, zmierzające do wykreowania w ramach sprzedaży drewna instytucji kontraktów wieloletnich.

Na wstępie należy podnieść, że w świetle generalnych zasad ochrony konkurencji wydaje się nie do zaakceptowania rozwiązanie, polegające na przyjęciu w Lasach Państwowych procedury sprzedaży całości drewna przemysłowego (oczywiście z zastrzeżeniem co do drewna detalicznego, cennego oraz drewna do uzupełnień) przeprowadzanej raz na ileś lat – a to w celu skwitowania tej procedury kontraktami wieloletnimi.

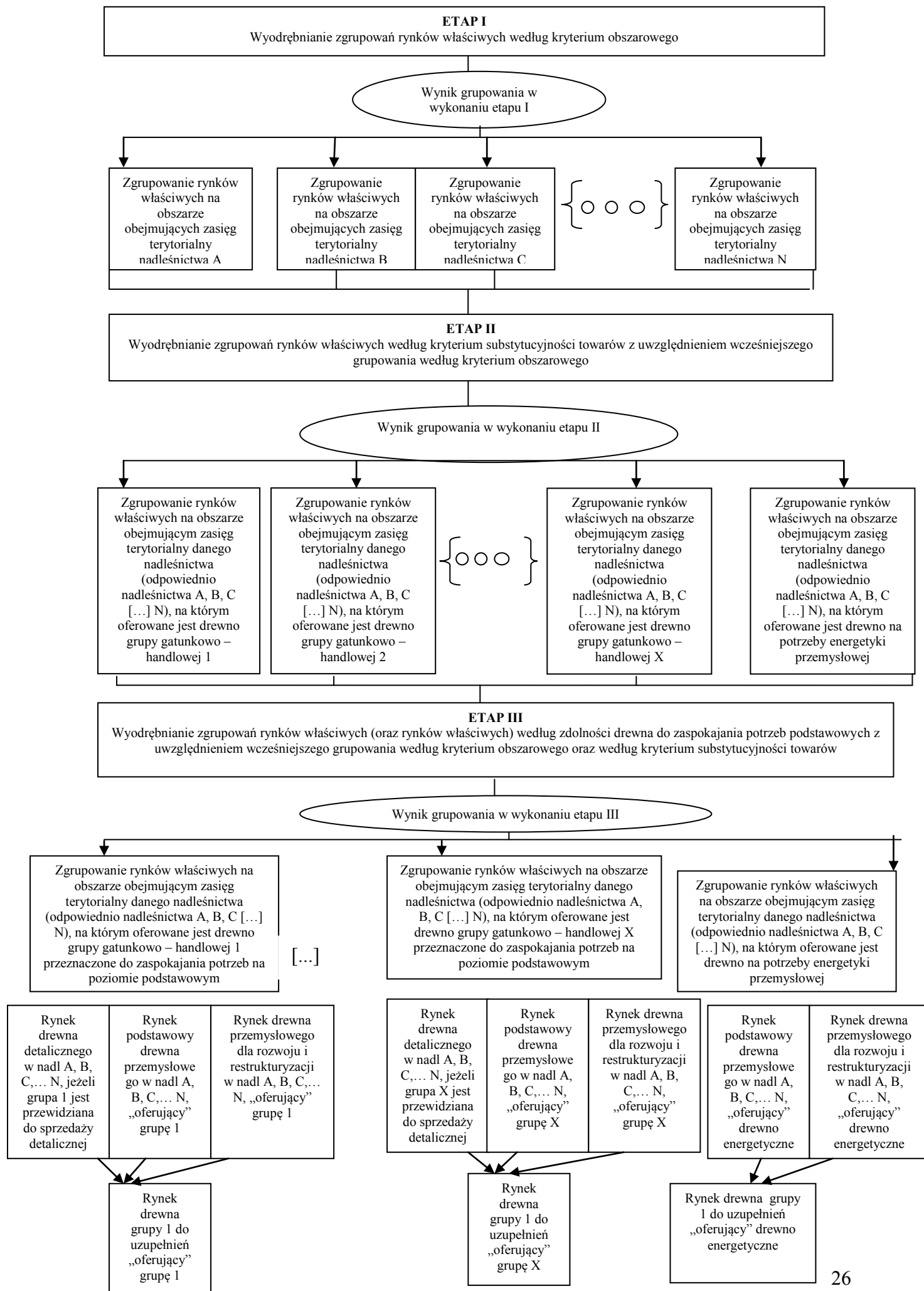
Rozwiązanie takie oznaczałoby de facto okresowe (kilkuletnie) zamykanie (blokowanie) rynku drewna przemysłowego przed nowymi nabywcami, którzy rozpoczynanie działalności wytwórczej musieliby dostosowywać do daty wszczęcia przez Lasy Państwowe procedury sprzedaży drewna na nowy okres kontraktowania.

Oznacza to, że przy urzeczywistnianiu koncepcji „zainstalowania” w ramach systemu sprzedaży drewna instytucji kontraktów wieloletnich, należałoby wyodrębnić raz na ileś lat dodatkową pulę drewna: pulę drewna do objęcia kontraktami wieloletnimi.

To, że część drewna ma być obejmowana kontraktami wieloletnimi w niczym nie narusza powyższych konkluzji co do algorytmu wyodrębniania w Lasach Państwowych rynków właściwych (algorytmu w możliwie pełnym stopniu respektującego definicję rynku właściwego).

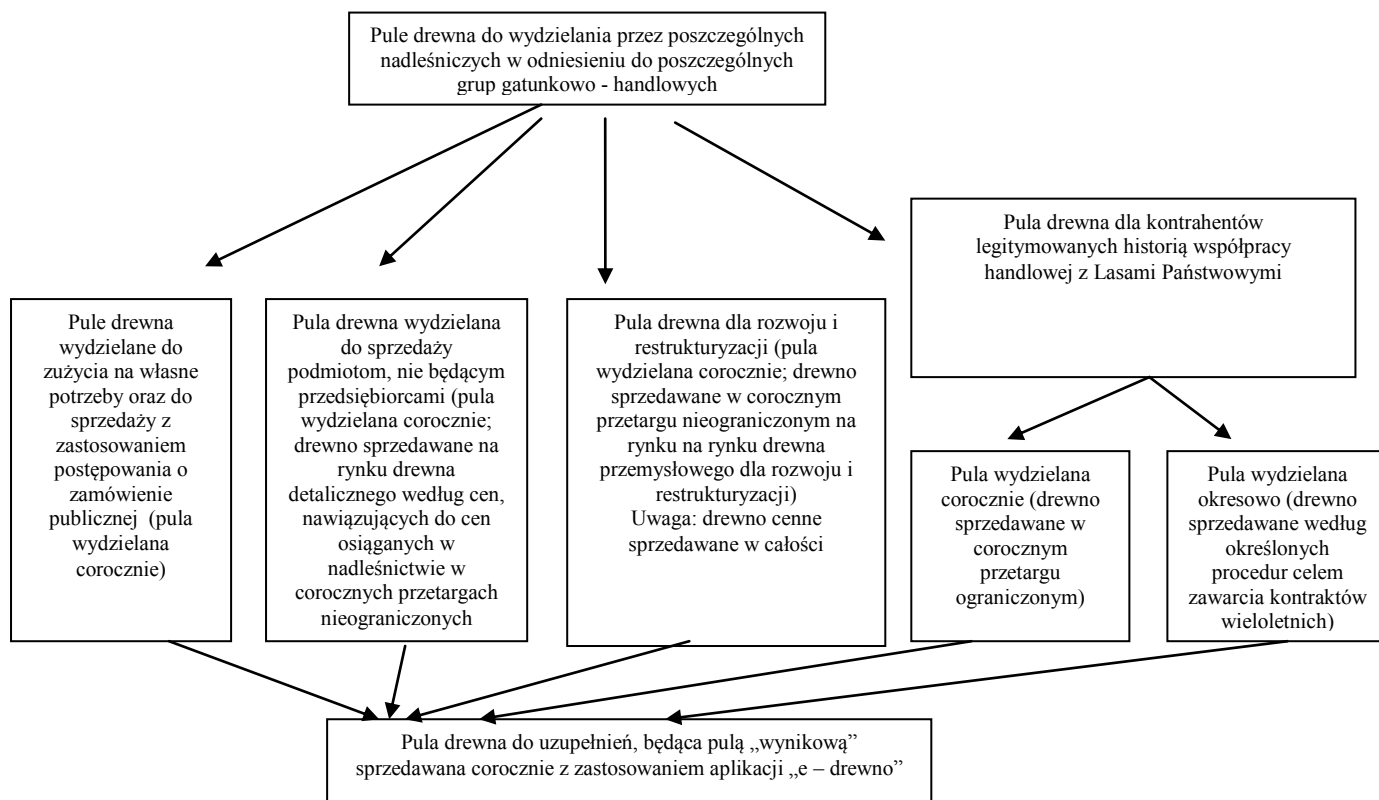
Konkludując, w dążeniu do zachowania możliwej do uzyskania zgodności z ustawową definicją rynków właściwych oraz przy uwzględnieniu koncepcji kontraktów wieloletnich, jedynym rozwiązaniem, które wydaje się możliwe do przyjęcia (i da się bronić na gruncie przepisów o ochronie konkurencji w połączeniu z innymi argumentami, o których była już mowa w niniejszym opracowaniu i będzie mowa poniżej) – jest przyjęcie następującego schematu wyodrębniania rynków właściwych przy sprzedaży surowca drzewnego w Lasach Państwowych:

³ oczywiście ta pula drewna nie jest obecnie tak nazywana, jednak w istocie jest to pula drewna dla rozwoju



Powyższy schemat pomija (ze względu na szcątkowy jego charakter) rynek drewna, obejmowanego zakupami z zastosowaniem procedur zamówień publicznych.

Uwzględniając koncepcję zawierania w odniesieniu do części drewna kontraktów wieloletnich – należy przyjąć, że na nadleśniczych powinien ciążyć obowiązek wydzielania następujących pul drewna:



Wydzielanie pul drewna na własne potrzeby nadleśnictwa oraz do sprzedaży w postępowaniu o zamówienia publicznego nie rodzi większych zastrzeżeń co do zgodności z przepisami dotyczącymi ochrony konkurencji, a także co do wykonalności. Pule te powinny być wydzielane na podstawie (1) wieloletnich doświadczeń nadleśnictwa (chodzi o drewno zamawiane zwyczajowo ze skutkiem pozytywnym w danym nadleśnictwie przez podmioty legitymowane podmiotowo jako obowiązane do stosowania Prawa zamówień publicznych), (2) normatywnego zużycia drewna wykorzystywanego np. w toku zagospodarowania lasu, (3) mocy przerobowych zakładów drzewnych, wchodzących w skład nadleśnictwa, lub zakładów drzewnych Lasów Państwowych czy też na podstawie (4) zobowiązań deputatowych względem pracowników.

Również wydzielanie puli drewna na rynek detaliczny nie rodzi większych problemów Nadleśnictwa, kierując się doświadczeniem z wielolecia, mają dobre rozeznanie co do zapotrzebowania na drewno do sprzedaży na rynku detalicznym. W UE obowiązek zaopatrywania w drewno miejscowej ludności ma charakter priorytetowy. Zasady ustalania cen wyjściowych do sprzedaży detalicznej mają transparentny charakter poprzez nawiązanie do wyników przetargów nieograniczonych.

Powyżej wykazano, że wykreowanie rynku drewna przemysłowego - podstawowego oraz rynku drewna przemysłowego dla rozwoju i restrukturyzacji da się „obronić” na gruncie przepisów o ochronie konkurencji w powiązaniu z takimi okolicznościami, jak:

- 1) szczegółowo wykazana powyżej, z różnych punktów widzenia, specyfika rynku drzewnego w Polsce,

- 2) charakter lasów Skarbu Państwa jako społecznego dobra wspólnego o łącznym charakterze,
- 3) szczególna misja Skarbu Państwa, zobowiązująca Lasy Państwowe jako reprezentanta Skarbu Państwa do wspomagania organów i instytucji władzy i powinności publicznych w działaniach na rzecz rozwoju terenów nieurbanizowanych oraz przeciwdziałania bezrobociu na tych terenach,
- 4) imperatyw honorowania utartych zwyczajów w handlu drewnem, w tym w dobrze pojętym interesie Skarbu Państwa reprezentowanego przez Lasy Państwowe,
- 5) niekorzystnych, także z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa, skutków (następstw) bezwarunkowego urynkowienia sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe,
- 6) zaliczenie sprzedaży drewna do działań w zakresie gospodarki leśnej,
- 7) duże wątpliwości co do tego, czy i w jakim zakresie Lasy Państwowe, będąc przedsiębiorstwem w rozumieniu Kodeksu Cywilnego oraz przepisów dotyczących Polskiej Klasyfikacji Działalności, wyczerpują znamiona przedsiębiorcy,

Natomiast nie sposób nie zauważyć, że podział ogólnej ilości drewna przemysłowego na pulę do zbycia na każdym z tych rynków (na rynku drewna przemysłowego – podstawowego oraz na rynku drewna przemysłowego dla rozwoju i restrukturyzacji) ma charakter w dużym stopniu uznaniowy.

UOKiK lansuje pogląd, że co najmniej 50 % drewna przemysłowego powinno podlegać zbywaniu na rynku drewna przemysłowego dla rozwoju i restrukturyzacji, aby dostatecznie uprawdopodobnione było twierdzenie, że na żadnym z ww. rynków właściwych (to jest ani na rynku drewna przemysłowego – podstawowym, ani na rynku drewna przemysłowego dla rozwoju i restrukturyzacji) nie dochodzi do praktyki niedozwolonego ograniczenia ilości produktów oferowanych na nim do zbycia.

Wydaje się, że rozwiązaniem docelowym (była już o tym mowa) powinno być określenie na drodze prawnej zasad dzielenia ogólnej masy drewna przemysłowego na wyżej wymienione pule.

Podobne rozwiązanie powinno być przyjęte w odniesieniu do dzielenia puli drewna do sprzedaży na rynku drewna przemysłowego podstawowego na pulę drewna do sprzedaży corocznej oraz na pulę drewna do sprzedaży okresowej (kontrakty wieloletnie).

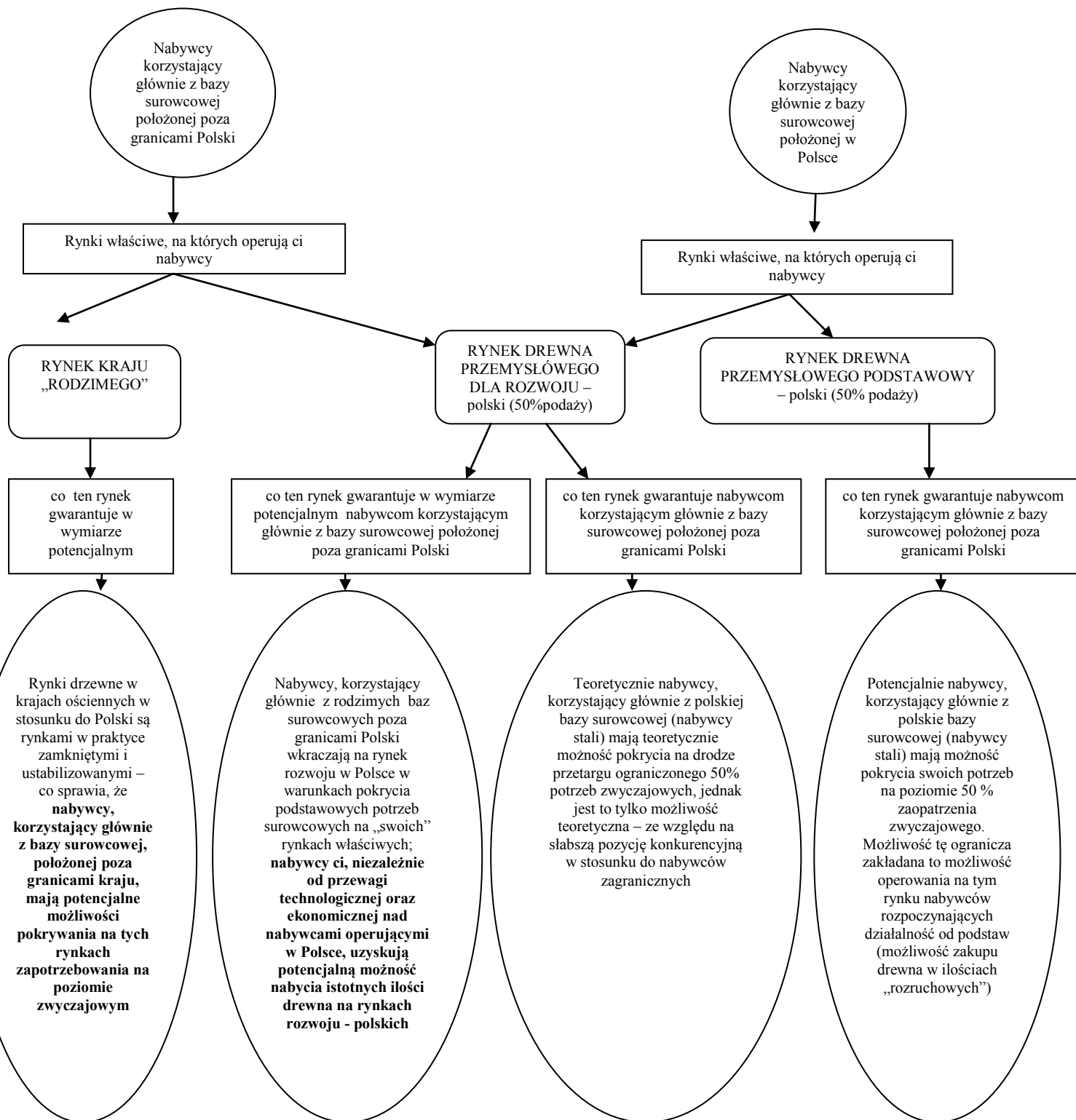
Do tego czasu (do czasu ujęcia rozwiązań w zakresie sprzedaży drewna w ramy norm prawa powszechnego) - Lasy Państwowe przy nowelizacji zasad sprzedaży drewna (nowelizacji zasad sprzedaży drewna ustalanych poprzez zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych) powinny „trzymać się” utartej praktyki udziału przedstawiciela UOKiK oraz przedstawicieli Zespołu Doradców Premiera w pracach nowelizacyjnych.

Bez względu na to, czy decyzje o podziale drewna przemysłowego na pulę drewna do sprzedaży w przetargu ograniczonym corocznym lub okresowym, pulę drewna do sprzedaży w przetargu nieograniczonym corocznym zapadać będą na „bezpiecznej” drodze stanowienia prawa⁴, czy w ramach decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych – niezbędne jest wypracowanie metod prowadzenia analiz ekonometryczno – marketingowych uzasadniających taki a nie inny podział ogólnej ilości drewna przemysłowego na poszczególne pule. Chodzi o uzasadnienie tego podziału ogólnej masy drewna przemysłowego na ww. pule z punktu widzenia celu wyodrębnienia rynku drewna przemysłowego – podstawowego, celu wyodrębnienia rynku drewna przemysłowego dla rozwoju i restrukturyzacji, zaś w ramach tego pierwszego rynku - z punktu widzenia celu sprzedaży drewna w przetargach ograniczonych corocznych oraz w procedurach okresowych.

⁴ Jest to droga bezpieczna dla Lasów Państwowych jako reprezentanta Skarbu Państwa, -jednak nie eliminuje ona oczywiście niebezpieczeństwa skierowania rozstrzygnięć prawnych na drogę badania konstytucyjności rozwiązań czy na drogę badania zgodności z generalną zasadą UE wolnego rynku.

Metoda prowadzenia takich analiz zostanie wkrótce zaproponowana w ramach uzupełniania Materiałów Seminaryjnych, albowiem prace nad taką metodą są już znacznie zaawansowane. Przy okazji zostanie przedstawiona metoda określania wartości ceny wyjściowej przy przetargach na surowiec drzewny.

Jednak wyprzedzająco nie sposób nie odwołać się do następującego schematu uwzględniającego podział drewna przemysłowego na pulę do zbycia w przetargu ograniczonym i nieograniczonym według zasady: „pół na pół”:



Sporządzając powyższy schemat – wzięto tu pod uwagę, że w żadnym w krajów ościennych (nie tylko w landach wschodnich RFN, dla których w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską zarezerwowano szczególne regulacje, pozwalające na daleko idący interwencjonizm państwa) rozwiązania, przyjmowane w handlu surowcem drewnem, zwłaszcza pochodzącym z lasów państwowych, nie są rozwiązaniami czysto wolnorynkowymi i zupełnie otwartymi. Wręcz odwrotnie – w praktyce są to rynki, objęte silnym interwencjonizmem (w praktyce są to rynki zamknięte). Trzeba też zaznaczyć, że wbrew obiegowym poglądom umowy wieloletnie nie są bynajmniej w Niemczech dominującą formą kontraktowania surowca drzewnego, zaś wiele w tych umów wieloletnich znajduje się obecnie na etapie badań w ramach postępowań antymonopolowych.

W podsumowaniu – można sporządzić następujące zestawienia, odnoszące się do dzielenia surowca drzewnego przemysłowego według reguły „pół na pół”:

Grupa nabywców	Potencjalna możliwość nabycia drewna na rodzimym rynku podstawowym	Potencjalna możliwość nabycia drewna na polskim rynku rozwoju
Nabywcy, korzystający głównie z rynków obcych jako rynków podstawowych	100%	wynikowy procent drewna, wystawianego do sprzedaży w przetargu nieograniczonym
Nabywcy stali, korzystający głównie z rynku krajowego - polskiego	50% minus drewno, które w ramach konkurencji zostanie sprzedane podmiotom rozpoczynającym działalność (mającym możliwość nabywania drewna w ilościach „rozruchowych”)	50% minus drewno, które wynikowo zakupią podmioty, korzystające głównie z rynków obcych jako rynków podstawowych, oraz które zakupią podmioty rozpoczynające działalność od podstaw
Nabywcy zaczynający działalność od podstaw	Ilości rozruchowe drewna	Wynikowy procent drewna, wystawionego do sprzedaży w przetargu nieograniczonym

Reasumując, należy dojść do wniosku, że z punktu widzenia unijnego imperatywu zapewniania podmiotom zagranicznym dostępu do krajowego rynku krajowego na warunkach „wolnej konkurencji” (to jest na warunkach tożsamyh z warunkami charakteryzującymi podmioty krajowe) – **podział puli drewna przemysłowego według reguły „pół na pół” jest podziałem stwarzającym tym podmiotom zagranicznym pozycję zdecydowanie uprzywilejowaną** (a więc odwrotną do założonej).

Choć pozostaje poza dyskusją, że w sporze z Lasami Państwowymi izby gospodarcze „syndrom” podmiotów zagranicznych eksploatują ponad wszelkie rozsądne granice - to **rozpatrując sprawę rynku rozwoju od strony teoretycznej – na rynek ten powinna być kierowana tylko taka ilość drewna, która wynika z „przyrostu” 1/10 etatu użytkowania lasu. W sytuacji bowiem rynku całkowicie „obłożonego zapotrzebowaniem” (a taką mamy sytuację od lat) – tylko ta ilość drewna (zgodnie z zasadą trwale zrównoważonej gospodarki leśnej) może być przeznaczana na rozwój przemysłu drzewnego.**

Ponieważ UOKiK godzi się na „funkcjonowanie” dwóch pul drewna przemysłowego (puli do sprzedaży w przetargach ograniczonych oraz puli drewna do sprzedaży w przetargach nieograniczonych) pod warunkiem, że będą to pule równe – więc należy otwarcie stwierdzić, że współistnienie dwóch rynków na drewno przemysłowe (z ceną jako jedynym kryterium rozstrzygającym, w warunkach strukturalnego deficytu surowca drzewnego oraz w warunkach ograniczenia podaży surowca na rynek podstawowy) jest rozwiązaniem, które oznacza nie tylko rozwój, lecz również nieuchronną restrukturyzację ilościowo – jakościową przemysłu drzewnego.

Należy stanowczo odrzucić tezę, że nowe zasady sprzedaży drewna (ze wszystkimi ich mutacjami) odebrały uprawnienie nadleśniczych do prowadzenia sprzedaży drewna oraz uniemożliwiły Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych oraz dyrektorom regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych nadzorowania nadleśniczych w zakresie dokonywanej przez nich tejże sprzedaży

W niektórych kręgach opiniotwórczych i ocennych lansowana jest teza, o której mowa w powyższym podtytule niniejszego opracowania. Tezę tę należy stanowczo odrzucić z powołaniem się na następujące argumenty:

- 1) jak powszechnie wiadomo, czyny ludzkie, będące czynnościami konwencjonalnymi, są w prawodawstwie dzielone na:
 - a) doniosłe czynności konwencjonalne (na przykład czynności w zakresie stanowienia prawa oraz aktów administracyjno – prawnych),
 - b) czynności konwencjonalne nie będące doniosłymi czynnościami konwencjonalnymi,
 - czynności konwencjonalne istotne prawnie, będące czynnościami prawnymi,
 - czynności konwencjonalne nie będące czynnościami konwencjonalnymi istotnymi prawnie,
 - czynności faktyczne w tym:
 - ✓ czynności administracyjne (wywołujące lub nie wywołujące skutków prawnych),
 - ✓ czynności techniczne,
 - czynności wynikające z utartych lub „umownych” norm postępowania
- 2) schemat klasyfikacyjny zachowań ludzkich (czynów ludzkich), będących nośnikiem czynności konwencjonalnych został przedstawiony w odrębnym opracowaniu, wchodzącym w skład Materiałów Seminaryjnych
- 3) pozostaje poza dyskusją, że wszystkie czynności obsługi klienta (rejestrowanie, nadawanie logionu i hasła, instruktaż co do funkcjonowania systemu) przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, podejmowane na etapie wyłaniania nabywcy (tj. na etapie oznaczania surowca drzewnego pod względem nabywcy) miały w świetle zasad obowiązujących w latach 2007 - 2011 charakter czynności, wyczerpujących znamiona czynności administracyjnych (nie rodzących skutków prawnych) lub czynności technicznych. Nie były to natomiast czynności prawne (na tym etapie stosowania zasad nie mogło być i może być mowy o przejmowaniu kompetencji nadleśniczym, choćby obsługa ta następowała na poziomie regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych czy DGLP), albowiem zabór kompetencji odnosi się do zaboru uprawnień do doniosłych czynności konwencjonalnych lub czynności prawnych,
- 4) należy podnieść, że udzielanie pełnomocnictw w obrębie Lasów Państwowych, ma bardzo złożony charakter, albowiem:
 - a) art. 1 k. c. stanowi, że kodeks „reguluje stosunki cywilno-prawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi”,
 - b) art. 95. § 1. k.c. stanowi, że z „zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych albo wynikających z właściwości czynności prawnej, można dokonać czynności prawnej przez przedstawiciela”,
 - c) art. 96. K.c. stanowi, że umocowanie „do działania w cudzym imieniu może opierać się na ustawie (przedstawicielstwo ustawowe) albo na oświadczeniu reprezentowanego (pełnomocnictwo)”,
 - d) dalsze przepisy k.c. o pełnomocnictwie (w tym o pełnomocnictwie ogólnym) nie powinny być odnoszone do czynności obsługi nabywców na etapie wyłaniania tych nabywców:
 - po pierwsze dlatego, że przedmiotowe czynności nie były czynnościami prawnymi,

a

- po drugie dlatego, że i nadleśniczowie, i dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych i Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie działają w imieniu własnym, lecz zawsze w cudzym imieniu, a konkretnie w imieniu Skarbu Państwa ,
- e) kierownik jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych, będąc, w zakresie swojego działania, przedstawicielem ustawowym Skarbu Państwa (będąc ustawowo umocowany do wykonywania czynności prawnych w imieniu Skarbu Państwa), udzielając innemu podmiotowi (na przykład kierownikowi innej jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych) tzw. pełnomocnictwa mocuje w cudzym imieniu (w imieniu Skarbu Państwa) ten inny podmiot do działania (za siebie jako podmiot umocowany ustawowo do działania za Skarb Państwa), lecz nie w imieniu swoim, lecz w dalszym ciągu w imieniu Skarbu Państwa, gdyż kierownik jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych działa niemal wyłącznie w cudzym imieniu (w imieniu Skarbu Państwa lub państwa jako takiego). Oczywiście w prawie powszechnym znana jest instytucja mocowania umocowanego do udzielania dalszych pełnomocnictw. Jeżeli podmiot działający we własnym imieniu udziela innemu podmiotowi pełnomocnictwa do działania w imieniu tegoż podmiotu z prawem do udzielania dalszych pełnomocnictw, to oznacza to, że udzielone pełnomocnictwo obejmuje również upoważnienie umocowanego do stanowienia w imieniu mandanta innych osób, właściwych do reprezentowania tegoż mandanta (przelaniu ulega prawo do reprezentowania mandanta). Skoro stanowienie przez mandanta przedstawiciela na drodze cywilistycznej z prawem do przelewania udzielonych umocowań na inne podmioty wymaga wyrażenia woli mandanta co do tego, czy zgadza się on na udzielanie przez umocowanego dalszych pełnomocnictw, to jest oczywiste, że podobne rozwiązanie powinno być utrwalane w przepisach prawa w odniesieniu do przypadków, w których (tutaj) Skarb Państwa „godzi się”, aby jego przedstawiciel ustawowy (na przykład nadleśniczy) mógł przelewać swoje uprawnienia przedstawicielskie na przykład na innych kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Otóż w ustawie o lasach określono w art. 34 pkt. 7, że obowiązkiem dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych jest prowadzenie działalności usługowej w zakresie leśnictwa na rzecz nadzorowanych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.⁵ Regulacja ta jest zgodna z uniwersalną i powszechnie akceptowaną w społecznej gospodarce rynkowej zasadą pomocniczości (subsydiarności). Działalność usługowa w zakresie leśnictwa np. na rzecz nadleśnictw jest znaczeniowo bardzo rozległa. Działalności tej nie można oczywiście ograniczać do działalności usługowej jedynie w zakresie gospodarki leśnej. Działalność usługowa w zakresie leśnictwa np. na rzecz nadleśnictw może obejmować na przykład również działalności pomocniczą na rzecz gospodarki leśnej. Działalności usługowej w zakresie leśnictwa np. na rzecz nadleśnictw nie można także ograniczać do działalności, wymagającej jedynie wykonywania czynności konwencjonalnych nie będących czynnościami prawnymi. Zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z nałożenia na dany podmiot obowiązków wynika również

⁵ ponadto zasadne jest tu przywołanie przepisu § 19. pkt. 9) Statutu Lasów Państwowych, stanowiącego, że dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (...) określa warunki oraz dokonuje sprzedaży drewna (...) na podstawie zasad ustalonych przez Dyrektora Generalnego; z normy tej można bez trudu wywieść wprost uprawnienie dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych do dookreślania w pisemnych umowach kupna – sprzedaży drewna warunków sprzedaży drewna, a także wykonywania innych czynności prawnych, związanych ze sprzedażą drewna, wynikających z aktu sprawstwa kierowniczego Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dotyczącego zasad sprzedaży drewna (w tym przypadku sprzedaży drewna rozumianego jako działalność pomocnicza na rzecz sprzedaży drewna jako działalności pomocniczej na rzecz sprzedaży drewna jako części składowej gospodarki leśnej).

domniemanie przydzielenia temu podmiotowi uprawnień, niezbędnych do wywiązania się z tychże obowiązków. Jeżeli zatem nadleśniczy uzna na przykład, że kryteria celowości, gospodarności oraz rzetelności wymagają skorzystania z usługi dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, obejmującej zawarcie za niego w imieniu Skarbu Państwa umowy kupna – sprzedaży drewna – to z obowiązku zrealizowania takiej usługi przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych należy wywieść jego uprawnienie do przyjmowania od nadleśniczego upoważnienia do wykonania w imieniu Skarbu Państwa czynności prawnych za tegoż nadleśniczego, potrzebnych do zawarcia tej umowy. Zgodnie z art. 33¹ § 1. Kodeksy Cywilnego do „jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych. Do upoważniania zatem przez nadleśniczego dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych do zawarcia za niego w imieniu Skarbu Państwa umowy kupna – sprzedaży drewna należy zatem stosować odpowiednio przepisy Kodeksu Cywilnego dotyczące przedstawicielstwa. Zgodnie z ustawą o lasach – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych jest pomocnikiem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w wypełnianiu przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych obowiązku kierowania Lasami Państwowymi. Skoro dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych jako ww. pomocnik Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych może być mocowany do czynności prawnych, potrzebnych do zawarcia za nadleśniczego w imieniu Skarbu Państwa umowy kupna – sprzedaży drewna, to oczywiście tym bardziej dokonać tego może Dyrektor Generalny Lasów Państwowych – jeżeli przemawiają za tym kryteria celowości, gospodarności i rzetelności działania,

- 5) działalność w zakresie sprzedaży drewna została zaliczona do działalności w zakresie gospodarki leśnej,
- 6) zaliczenie sprzedaży drewna do działalności, mieszczącej się jeszcze w zakresie gospodarki leśnej, ma bardzo istotne uzasadnienie merytoryczne (była już o tym mowa),
- 7) jak wynika to z przepisów, dotyczących (1) Polskiej Klasyfikacji Działalności oraz (2) statystyki publicznej - w obrębie każdego podmiotu prowadzącego działalność wytwórczą (działalność w zakresie wytwarzania produktów wyjściowych działalności) należy rozróżniać działalność bezpośrednio – wytwórczą (bezpośrednio – produkcyjną) oraz działalność pomocniczą na rzecz działalności bezpośrednio – wytwórczej (była już o tym mowa),
- 8) sprzedaż drewna jako działalność bezpośrednio – wytwórcza polega na oznaczaniu drewna pod względem ich nabywców (była już o tym mowa),
- 9) w świetle stanu prawnego, utrwalonego w ustawie o lasach (zaliczenie sprzedaży drewna do działalności w zakresie gospodarki leśnej) – w pełni uprawnione jest zatem twierdzenie, że surowiec drzewny należy uznawać za surowiec wytworzony nie tylko po pozyskaniu, lecz po pozyskaniu i oznaczeniu pod względem przyszłych nabywców, przy czym oznaczenie to następować może, gdy drewno „stoi” jeszcze na pniu (rokowania internetowe i procedury podobne) lub gdy jest już pozyskane, np. w odniesieniu do sprzedaży aukcyjnej surowca cennego (była już o tym mowa),
- 10) zarządzenie 52 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (podobnie jak i inne dotychczasowe zasady sprzedaży drewna) regulują przede wszystkim sprzedaż drewna sensu stricto, tj. sprzedaż drewna jako działalność bezpośrednio – wytwórczą, polegającą na oznaczaniu drewna pod względem ich przyszłych nabywców (była już o tym mowa),
- 11) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych został uprawniony z mocy Statutu Lasów Państwowych do ustalania w drodze aktu ogólnego zarządu (w drodze aktu sprawstwa kierowniczego) procedur prowadzenia gospodarki leśnej, w tym sprzedaży drewna jako części składowej gospodarki leśnej. Oznacza to, że samodzielność nadleśniczego w

zakresie gospodarki leśnej, obejmującej sprzedaż drewna, nie może oznaczać używania tej samodzielności w sposób dowolny. Powinnością nadleśniczego jest prowadzenie sprzedaży drewna jako działalności bezpośrednio - wytwórczej z zachowaniem trybów i procedur, ustalanych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Podobnie się ma rzecz z samodzielnością nadleśniczego przy prowadzeniu gospodarki leśnej w zakresie hodowli lasu (tutaj nadleśniczy jest związany zasadami hodowli lasu, stanowionymi przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych) , ochrony lasu (tutaj nadleśniczy jest związany zasadami czy instrukcjami ochrony lasu lub ochrony lasu przed pożarami) , a także w zakresie użytkowania lasu (tutaj nadleśniczy jest związany zasadami użytkowania lasu) Z tej przyczyny, że w prowadzeniu gospodarki leśnej w zakresie zagospodarowania lasu (hodowli i ochrony lasu) oraz w zakresie użytkowania lasu nadleśniczy za podstawę swoich działań jest obowiązany przyjmować nie tylko plan urządzania lasu, lecz również wyżej wymienione zasady i instrukcje – otóż z tej przyczyny nie jest uprawnione twierdzenie, że nadleśniczy nie prowadzi hodowli, ochrony i użytkowania lasu samodzielnie,

- 12) nie można podzielić poglądu, generowanego w niektórych „kręgach” opiniotwórczych i ocennych, że z tej przyczyny, że za nadleśniczego w niektórych przypadkach, wynikających z zasady celowości, gospodarności oraz rzetelności działania umowy kupna – sprzedaży drewna w imieniu Skarbu Państwa zawierają umocowani do tego dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych lub Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, następuje zjawisko zaniku możliwości wykonywania przez dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych nadzorowania sprzedaży drewna jako działalności wchodzącej w skład gospodarki leśnej, prowadzonej przez nadleśniczych,
- 13) należy po pierwsze zauważyć, że zawieranie pisemnych umów kupna – sprzedaży nie jest działalnością w zakresie gospodarki leśnej – jest działalnością pomocniczą na rzecz sprzedaży drewna jako części składowej gospodarki leśnej,
- 14) należy po drugie zauważyć, że w ramach obowiązujących od roku 2007 „nowych” zasad sprzedaży drewna nadleśniczy samodzielnie wykonuje wszystkie obowiązki, związane ze sprzedażą drewna jako częścią składową gospodarki leśnej oraz wszystkie obowiązki, związane z działaniami funkcjonalnie, związanymi ze sprzedażą drewna jako częścią składową gospodarką leśną. Chodzi tu o ¹ :
 - a) działania, funkcjonalnie związane ze sprzedażą drewna, poprzedzające sprzedaż drewna,
 - b) wszystkie działania, obejmujące czynności prawne oraz czynności administracyjno – technicznej obsługi nabywców (jeżeli z wolą potencjalnych nabywców nie zostaną one przeniesione na poziom regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych) – dokonywane przez nadleśniczych w trakcie oznaczania surowca drzewnego pod względem ich przyszłych nabywców,
 - c) zatwierdzanie wyników procedur informatycznych, prowadzonych na portalu leśno – drzewnych,
 - d) działania w zakresie działalności pomocniczej na rzecz sprzedaży drewna, następujące po oznaczeniu surowca drzewnego pod względem ich przyszłych nabywców, łącznie z podpisywaniem pisemnych umów kupna – sprzedaży surowca drzewnego, przy czym w tym zakresie za nadleśniczego w imieniu Skarbu Państwa może działać z upoważnienia tegoż nadleśniczego dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub Dyrektor Generalny Lasów Państwowych,
 - e) działania, funkcjonalne związane ze sprzedażą drewna, następujące po zawarciu pisemnej umowy kupna – sprzedaży drewna (w tym działania w zakresie realizowania zawartych umów kupna – sprzedaży),

- 15) te wszystkie zatem działania nadleśniczego podlegają (mogą podlegać) nadzorowi ze strony dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w sposób bezsporny,
- 16) jak powyżej wywiedziono – zawieranie przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych pisemnych umów kupna – sprzedaży drewna za nadleśniczego, z jego umocowania oraz w imieniu Skarbu Państwa jest zgodne z kryterium legalności, a następuje, jeżeli jest to uzasadnione względami celowości, gospodarności oraz rzetelności,
- 17) wzór umowy kupna – sprzedaży drewna był i jest przedmiotem jednostronnego oświadczenia woli Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, inkorporowanego w stosownym akcie sprawstwa kierowniczego,
- 18) w ramach kierowania Lasami Państwowymi – Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jest uprawniony, a zgodnie z zasadami celowości, gospodarności oraz rzetelności poniekąd zobowiązany do unifikowania wzorów umów kupna – sprzedaży surowca drzewnego,
- 19) okoliczność, że ze względu na kryteria celowości, gospodarności i rzetelności dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub Dyrektor Generalny Lasów Państwowych zawiera w niektórych przypadkach za nadleśniczego z jego upoważnienia w imieniu Skarbu Państwa umowę kupna - sprzedaży drewna , przenosząc de facto do obowiązującego wzoru umowy wszystkie szczegóły transakcji, (1) wynikające z postępowania, prowadzonego samodzielnie przez nadleśniczego, o którym to postępowaniu jest mowa w pkt14), lub (2) wynikające wprost z treści zarządzenia w sprawie zasad sprzedaży drewna – w żadnym razie nie może być identyfikowane (diagnozowane) jako działanie, pozbawiające dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych możliwości prawnej prowadzenia nadzoru nad nadleśniczym jako podmiotem prowadzącym samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu, w tym prowadzącym sprzedaż drewna, zwłaszcza, że
 - a) zawieranie pisemnych umów kupna – sprzedaży drewna nie mieści się w ramach gospodarki leśnej jako działalności bezpośrednio – wytwórczej,
 - b) realizowanie umów zawartych przez nadleśniczego, choć „rękami” dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, pozostaje samodzielnym obowiązkiem nadleśniczego, odbywającym się pod uprawnionych nadzorem i przy czynnościach koordynacyjnych, przypisanych dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w mocy prawa.

Wstępny zarys postępowania o zawarcie umowy wieloletniej

Lasy Państwowe w sposób bezwzględny (zachowując należyłą ostrożność) powinny działać z zachowaniem trybu kształtowania tych zasad, który udało się „utrzeć” w wyniku nieustannych protestów izb drzewnych. (była już mowa).

Mając powyższe na względzie, w odpowiedzi na artykułowany ciągły postulat stworzenia podmiotom zakupującym surowiec drzewny możliwości podpisywania umów wieloletnich (celem stworzenia im stabilizacji warunków operowania na rynku sprzedaży ich produktów) – należałoby przyjąć następujące rozwiązania:

- 1) w drodze decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych należałoby określić:
 - a) wskaźnik ilości drewna, przewidywanego do pozyskania w trzyleciu we wszystkich nadleśnictwach zgodnie z planami urządzenia lasu (chodzi o ilość drewna do końca okresu obowiązywania planów w poszczególnych

- nadleśnictwach) z uwzględnieniem zasady równomierności ich realizowania, służący do ustalania puli drewna do sprzedaży okresowej (celem zawarcia kontraktów wieloletnich),
- b) zasadę przeprowadzania w Lasach Państwowych raz na trzy lata rokowań internetowych,
 - c) kryteria, służące do oceny, oraz sposób przeprowadzania oceny składanego zapotrzebowania na surowiec drzewny w ramach rokowań internetowych (akceptowany stosunek ceny zakupu w stosunku do ceny sprzedaży, wynikającej z rocznej sprzedaży licytacyjnej, znaczenie nabywcy w tzw. „łańcuchu leśno – drzewnym itd.),
 - d) zasadę identyfikowania podmiotów uprawnionych do przystępowania do rokowań internetowych (proponuje się, aby prawo do zawarcia kontraktu wieloletnie przysługiwało nabywcom, legitymowanym historią zakupów w Lasach Państwowych),
 - e) inne potrzebne zasady oraz tryb oznaczania drewna przewidywanego w Lasach Państwowych do sprzedaży pod względem ich nabywców, a także sprzedaży drewna pozyskanego,
- 2) co trzy lata Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w reprezentowaniu nadleśniczych powinien ogłaszać rokowania internetowe (co do istoty rokowania te powinny przypominać rokowania internetowe przeprowadzone w Lasach Państwowych w roku 2007),
 - 3) na podstawie wyników rokowań internetowych – jednostki organizacyjne Lasów Państwowych (nadleśnictwa) podpisywałyby z nabywcami umowy wieloletnie (umowy trzyletnie), których integralną częścią powinna być akceptacja przez nabywców ceny sprzedaży drewna, nawiązującej do cen, uzyskiwanych podczas sprzedaży internetowej w przetargach ograniczonych (lub nieograniczonych ?),
 - 4) drewno przewidziane do pozyskania, pozostające po „zagospodarowaniu” części tego drewna w ramach:
 - a) corocznej realizacji ww. umów trzyletnich,
a także
 - b) sprzedaży podmiotom, nie będącym przedsiębiorcami,
oraz
 - c) sprzedaży po pozyskaniu jako drewno cenne,
powinno być dzielone na pulę drewna do sprzedaży corocznie w przetargu ograniczonym oraz w przetargu nieograniczonym (przy odpowiednim uwzględnieniu okoliczności, że część nabywców legitymuje się umowami wieloletnimi; powinni mieć odpowiednio ograniczony dostęp do zakupu drewna na drodze corocznych przetargów ograniczonych),
 - 5) każdy nabywca drewna, będący stroną umowy trzyletniej powinien mieć prawnie zagwarantowaną możliwość „przelania” (bez prowizji i za zgodą właściwego nadleśniczego) w części lub w całości na inny podmiot (następcę prawnego) uprawnienia do realizowania umowy trzyletniej w każdej fazie jej realizacji,
 - 6) odstępowanie nabywcy od realizowania umowy trzyletniej bez zapewnienia następcy prawnego powinno być związane z określonymi prawnie karami umownymi oraz pozbawieniem nabywcy możliwości przystąpienia do aukcji internetowych oraz następnych rokowań internetowych,
 - 7) drewno pozyskane w celu realizowania umów trzyletnich lub umowy rocznej, zawieranej w następstwie aukcji corocznej powinno, a nie „podjęte” przez nabywców powinno być sprzedawane w systemie licytacyjnym (według zasad obowiązujących obecnie przy zbywaniu drewna w systemie „e – drewno”),

6. Podsumowanie

Zasady sprzedaży drewna stanowią niewątpliwie jeden z najbardziej skomplikowanych problemów, związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej w Lasach Państwowych. Niniejsze opracowanie stanowi koncepcję rozwiązania tego problemu, z uwzględnieniem postulatów izb gospodarczych zawierania umów wieloletnich zgodnie z zasadami legalności, celowości, rzetelności i gospodarności

Za sprawą Polskiej Izby Gospodarczej Przemysłu Drzewnego, sprawa sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe stała się głośna – nie tylko w wymiarze medialnym.

Wydaje się, że do ustalenia zasad sprzedaży drewna powinno dojść tak szybko, jak to tylko jest możliwe – bowiem nie można przecież wykluczyć pojawienia się w tym zakresie różnych nie do końca przemyślanych rozwiązań „zewnętrznych”.

W tym kontekście należy na zakończenie jeszcze raz z mocą podkreślić, że zgodnie z przepisami prawa – **sprzedaż drewna jest częścią składową gospodarki leśnej (jest to część integralnie związana sprzężeniami zwrotnymi z innymi częściami (fazami) gospodarki leśnej).**

Sprzedaż drewna powinna zatem w sposób bezdyskusyjny pozostać właściwością podmiotów prowadzących gospodarkę leśną, w tym powinna pozostać w rękach nadleśniczych.

W Polsce Lasy Państwowe są podmiotem zajmującym w sposób naturalny (ze względu na misję społeczną oraz środowiskową) pozycję dominującą w gospodarce leśnej, co sprawia, że w Polsce sprzedaż drewna jako działalność w zakresie gospodarki leśnej jest prowadzona głównie przez nadleśnictwa, wchodzące w skład Lasów Państwowych. Sprzedaż drewna z prywatnych gospodarstw leśnym ma stosunkowo małe znaczenie gospodarcze.

Dzięki pozycji Lasów Państwowych – podmiot ten jest w stanie, a przede wszystkim jest obowiązany dokonywać całego szeregu świadczeń społecznych i środowiskowych na warunkach nieodpłatnych, nie mówiąc o świadczeniach nieodpłatnych przy wspomaganiu organów i instytucji władzy i powinności publicznych. Świadczenia te kreują – choć poza ewidencją – bardzo istotną część produktu krajowego brutto.

Dlatego należy z góry zakwestionować wszelkie próby „fiskalizacji” Lasów Państwowych, motywowane szczególną pozycją na rynku przy sprzedaży surowca drzewnego.