

Konrad Tomaszewski
Ośrodek Rozwojowo – Wdrożeniowy
Lasów Państwowych w Bedoniu;
zamiejscowa jednostka lokalna
- Zespół ds. Prognoz, Standaryzacji i Ocen
z siedzibą w Mysiadle

WIZJA DZIAŁAŃ NA RZECZ ROZWOJU PAŃSTWOWEGO GOSPODARSTWA LEŚNEGO LASY PAŃSTWOWE

(fragment odnoszący się do zagadnienie identyfikacji formy prawnej i organizacyjnej Lasów Państwowych – przeznaczony do zamieszczenia na oficjalnej stronie internetowej Narodowego Programu Leśnego)

Części składowe „Wizji działań na rzecz rozwoju...”

Tom I	
Opracowanie zasadnicze	
Część I	Istota i znaczenie „Wizji działań na rzecz rozwoju...”
Część II	Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” – forma organizacyjno – prawna, w tym status LP
Część III	Ocena formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych z uwzględnieniem różnych koncepcji postulujących lub prowadzących do zmiany tego statusu oraz tej formy
Część IV	Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako nadsystem ; klasyfikacja systemów funkcjonalnych w Lasach Państwowych oraz wstępna ich ocena
Część V	Uwarunkowania i ograniczenia w formułowaniu i urzeczywistnianiu strategii rozwoju „Lasów Państwowych”
	Dział I Analiza krytyczna podstawy prawnej leśnictwa
	Dział II Znaczenie podstaw strategiczno – programowych leśnictwa formułowanych przez administrację publiczną
	Dział III Bariera nieuporządkowanych ról w Lasach Państwowych oraz bariera niedostatecznej wiarygodności odzwierciedlania działalności w Lasach Państwowych w ramach ewidencji księgowej
	Dział IV Bariera wiedzy i dobrej woli
Część VI	Rola wizji (szczegółowych koncepcji) systemów funkcjonalnych LP, projektów strategicznych oraz aktów sprawstwa kierowniczego w urzeczywistnianiu rozwoju Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe
Tom II	
Uzupełnienia do „Opracowania zasadniczego”	
Część I	Rozwinięcia zagadnień podniesionych w Opracowaniu zasadniczym
	Dział I Ekosystemy leśne jako przedmiot aksjologii
	Dział II Studium pt. „Zachowania ludzkie – czynności konwencjonalne – normy i przepisy - działania podmiotu – działalność podmiotu – załatwianie spraw oraz realizowanie przez podmioty prawne wyodrębnionych pozycji planów finansowo-gospodarczych”
	Dział III Podstawy prawne leśnictwa w ujęciu historycznym
	Dział IV Krytyczna analiza ustawy o lasach wraz z docelową wizją tego i innych aktów prawnych
	Dział V Krytyczna analiza rozporządzenia regulującego gospodarkę finansową .w Lasach Państwowych wraz z docelową wizją tego aktu prawnego
	Dział VI Krytyczna analiza Statutu Lasów Państwowych
	Dział VII Pomoc publiczna jako „ogranicznik” formułowania strategii rozwoju Lasów Państwowych
	Dział VIII Studium analityczne uszczegółowiające problematykę uprawnionego obszaru działalności Lasów Państwowych
	Dział IX Klasyfikacja oraz charakterystyka naturalnych zewnętrznych funkcji .lasu
	Dział X Studium analityczne na temat zakresu i form kierowania Lasami Państwowymi
	Dział XI Struktura organizacyjna Lasów Państwowych
	Dział XII Terytorialne rozproszenie działalności w Lasach Państwowych oraz administracyjne podziały kraju wiążące dla Lasów Państwowych
	Dział XIII Szczegółowy zakres działalności według jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych
	Dział XIV Składniki majątkowe oraz związane z nimi prawa majątkowe mogące znajdować się we władaniu Lasów Państwowych
	Dział XV Szczegółowy zakres uprawnień niemajątkowych przysługujących Lasom Państwowym w wykonywaniu uprawnionej działalności poza władztwem publicznym
	Dział XVI Szczegółowy zakres uprawnień w zakresie władztwa publicznego w Lasach Państwowych
	Dział Studium analityczne na temat jednostek jednorodnej działalności oraz jednostek

	XVII	jednorodnej produkcji w Lasach Państwowych	
	Dział XVIII	Gospodarka leśna a ochrona środowiska (w tym: gospodarka leśna a ochrona przyrody)	
	Dział XIX	Szczegółowe uzasadnienie konieczności zachowania aktualnego statusu oraz obecnej formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych	
	Dział XX	Uszczegółowienie krytycznej analizy różnych koncepcji postulujących zmianę lub prowadzących do zmiany aktualnego statusu oraz obecnej formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych.	
	Dział XXI	Studium na temat statusu, formy organizacyjno – prawnej oraz roli zakładów w strukturze Lasów Państwowych	
Część II	Docelowe wizje (szczegółowe koncepcje) poszczególnych systemów funkcjonalnych wymagających objęcia projektami strategicznymi , służącymi urzeczywistnieniu strategii rozwoju Lasów Państwowych		
	Dział I	Szczegółowe koncepcje systemów o najwyższym priorytecie	
		Rozdział I	Koncepcja systemu (1) oddziaływania Lasów Państwowych na proces stanowienia prawa i kształtowania zewnętrznych podstaw strategiczno – programowych leśnictwa oraz (2) kształtowania własnej strategii rozwoju(link)
		Rozdział II	Koncepcja systemu projektowania strategicznego oraz realizacji projektów strategicznych w formie wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych przy wsparciu zewnętrznych instytucji naukowych; koncepcja systemu identyfikowania potrzeb w zakresie badań stosowanych oraz prac rozwojowych
		Rozdział III	Koncepcja systemu oddziaływania na sytuację w „sektorze” zakładów usług leśnych
		Rozdział IV	Koncepcja systemu pn.„Encyklopedia Leśna”
		Rozdział V	Koncepcja systemu określania wartości nieruchomości leśnych lub ich funkcjonalnych części
		Rozdział VI	Koncepcja systemu konkretyzowania: (1) uprawnionego obszaru działalności Lasów Państwowych, (2) mienia Skarbu Państwa (zasobów majątkowych oraz związanych z nimi podmiotowych praw majątkowych) mogących pozostawać w zarządzie Lasów Państwowych oraz (3) uprawnień niemajątkowych przysługujących Lasom Państwowym
		Rozdział VII	Koncepcja systemu kształtowania struktury organizacyjnej Lasów Państwowych oraz podziału obowiązków, uprawnień oraz odpowiedzialności
		Rozdział VIII	Koncepcja systemu kreowania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych: nadleśnictw oraz zakładów Lasów Państwowych
	Dział II	Szczegółowe koncepcje systemów działalności wytwórczej	
		Rozdział I	Koncepcje systemów gospodarki leśnej
		Oddział I	Koncepcja systemu udoskonalania modelu ekosystemu leśnego oraz ekosystemów funkcjonalnie związanych z ekosystemami leśnymi
		Oddział II	Koncepcja systemu stanowienia obszarów funkcjonalnych Lasów Państwowych jako determinantów szczegółowych sposobów realizacji gospodarki leśnej
		Oddział III	Koncepcja systemu klasyfikowania funkcjonalnych części nieruchomości leśnych jako przedmiotu działalności w zakresie urządzania lasów
		Oddział IV	Koncepcja systemu urządzania lasu
		Oddział V	Koncepcja systemu hodowli i ochrony lasu
		Oddział VI	Koncepcja systemu użytkowania lasu
		Oddział VII	Koncepcja systemu realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu w realizacji specjalnych programów działalności leśnej - na przykładzie koncepcji systemu gospodarstw drzewostanowych ukierunkowanych na wzmożone akumulowanie przez las węglea w postaci organicznej)
		Oddział VIII	Koncepcja systemu realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu w realizacji specjalnych programów działalności leśnej – na przykładzie koncepcji systemu klubowego korzystania z lasów
		Oddział IX	Koncepcje pozostałych systemów realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu w realizacji specjalnych programów działalności leśnej

		Oddział X	Koncepcja systemu sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe
	Rozdział II	Koncepcje systemów wspomaganie przez Lasy Państwowe administracji publicznej (z wyłączeniem koncepcji o znaczeniu priorytetowym, jeżeli dotyczą wspomaganie administracji publicznej)	
		Oddział I	Koncepcja systemu wspomaganie parków narodowych
		Oddział II	Koncepcja systemu wspólnych przedsięwzięć Lasów Państwowych i samorządu
		Oddział III	Koncepcja systemu finansowania działalności naukowej
		Oddział IV	Koncepcje pozostałych systemów wspomaganie administracji publicznej w sferze dominium i imperium
	Rozdział III	Koncepcje systemów działalności rozwojowej w Lasach Państwowych (z wyłączeniem wizji koncepcji o znaczeniu priorytetowym, jeżeli dotyczą działalności rozwojowej)	
		Oddział I	Koncepcja systemów kształtowania zasobów pracy poprzez integrację pracowniczą (link)
		Oddział II	Koncepcje pozostałych systemów kształtowania zasobów pracy w Lasach Państwowych
		Oddział III	Koncepcja systemu kształtowania wizerunku LP oraz upowszechniania i propagowania koncepcji Lasów Państwowych Lasów Państwowych
		Oddział IV	Koncepcje pozostałych systemów działalności rozwojowej w Lasach Państwowych
Dział III	Szczegółowe koncepcje systemów działalności pomocniczej, w tym zarządczej, w Lasach Państwowych (z wyłączeniem koncepcji systemu finansowego w Lasach Państwowych oraz koncepcji systemów o znaczeniu priorytetowym, jeżeli dotyczą działalności pomocniczej)		
	Rozdział I	Koncepcja systemów kierowania Lasami Państwowymi (z punktu widzenia form działalności w zakresie kierowania w poszczególnych jednostkach organizacyjnych LP)	
	Rozdział II	Koncepcja systemu planowania finansowo – gospodarczego w Lasach Państwowych	
	Rozdział III	Koncepcje systemów bieżącego organizowania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych do działania	
	Rozdział IV	Koncepcje systemów oceny, konkretyzowania oraz korygowania działalności Lasów Państwowych	
		Oddział I	Koncepcja systemu certyfikowania gospodarki leśnej w Lasach Państwowych
		Oddział II	Koncepcja systemu ustalania pełnego wkładu Lasów Państwowych w kształtowanie się PKB
		Oddział III	Koncepcja systemu wprowadzania przez Lasy Państwowe surowca drzewnego i produktów z drewna po raz pierwszy do obrotu na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej ” - w kontekście Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 995/2010 ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna
		Oddział IV	Koncepcja systemu prognozowania sytuacji finansowej Lasów Państwowych
		Oddział V	Koncepcje systemów analiz marketingowych
		Oddział VI	Koncepcja systemu analizowania wykorzystania czasu pracy w Lasach Państwowych (link)
		Oddział VII	Koncepcje systemu kontrolingu, nadzoru oraz kontroli w Lasach Państwowych (link)
		Oddział VIII	Koncepcje pozostałych systemów działalności analitycznej w Lasach Państwowych
	Rozdział V	Koncepcje systemów postępowania w LP: (1) w razie objęcia tego podmiotu postępowaniem administracyjnym, (2) w związku zewnętrznym nadzorem,	

		zewnętrzną kontrolą, postępowaniem inspekcyjnym oraz (3) innymi podobnymi działaniami zewnętrznymi
	Rozdział VI	Koncepcja systemu wypełniania obowiązków w zakresie statystyki publicznej, działalności deklaracyjnej, sprawozdawczej i działalności podobnej
	Rozdział VII	Koncepcja systemu ochrony, ubezpieczenia i dochodzenia mienia
Dział IV	Szczegółowa koncepcja systemu finansowego w Lasach Państwowych	
	Rozdział I	Koncepcja systemu gospodarowania środkami, związanym z funduszem leśnym
	Rozdział II	Koncepcja systemu wewnątrzinstytucjonalnej oceny wyniku finansowego jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych
	Rozdział III	Koncepcja systemu księgowego
	Rozdział IV	Koncepcje pozostałych systemów, składających się na system finansowy Lasów Państwowych
Dział V	Szczegółowe koncepcje systemów gromadzenia, przetwarzania, zachowywania oraz udostępniania wiedzy, integrowania systemów informacyjnych w Lasach Państwowych oraz informatyzowania zintegrowanego systemu informacyjnego Lasów Państwowych	

Uwaga: Przywołane powyżej części składowe „Wizji działań na rzecz rozwoju ...” mogą być przedmiotem przekazania interesariuszom na wniosek skierowany do ORWLP w Bedoniu za pośrednictwem Zespół ds. Prognoz, Standaryzacji i Ocen z siedzibą w Mysiadle (adres mailowy Zespołu: k.tomaszewski@interia.pl lub konrad.tomaszewski@bedon.lasy.gov.pl)

TOM I
OPRACOWANIE ZASADNICZE

Konrad Tomaszewski
Ośrodek Rozwojowo – Wdrożeniowy
Lasów Państwowych w Bedoniu;
zamiejscowa jednostka lokalna
- Zespół ds. Prognoz, Standaryzacji i Ocen
z siedzibą w Mysiadle

Część I

ISTOTA i ZNACZENIE „WIZJI DZIAŁAŃ NA RZECZ ROZWOJU...”

Spis treści

1. *Uwagi wstępne; streszczenie „Wizji działań na rzecz rozwoju...”*
2. *Ustęp A – Cele „Wizji działań na rzecz rozwoju”*
3. *Ustęp B – Zakres „Wizji działań na rzecz rozwoju”*

1.

Uwagi wstępne; streszczenie „Wizji działań na rzecz rozwoju...”

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (zwane dalej także Lasami Państwowymi lub przywoływane z użyciem akronimu LP) stanowi przedmiot cyklicznych dyskusji kontestacyjnych, toczonych w kręgach opiniotwórczych, opiniodawczych, a także polityczno – decyzyjnych, w tym w środowiskach: nabywców surowca drzewnego, zakładów usług leśnych oraz innych podmiotów, tworzących otoczenie społeczno - gospodarcze Lasów Państwowych.

Dyskusje na temat przyszłości Lasów Państwowych koncentrują się niestety z reguły na „gotowych”, „jedynie słusznych”, rozwiązaniach – bez bezstronnej oraz rzetelnej oceny, dotyczącej faktycznej potrzeby wprowadzenia określonych zmian systemowo - strukturalnych w Lasach Państwowych, a także bez analizy (a nawet, być może, świadomości) ich skutków.

Najczęściej wystarczającym argumentem, przywoływanym na rzecz postulatu na temat konieczności istotnej przebudowy polskiego modelu leśnictwa w ogóle, w tym modelu leśnictwa państwowego, jest rzekomo anachroniczny charakter formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych jako wywodzącej się rzekomo z minionego ustroju politycznego, a tym samym rzekomo nie przystającej m.in. do współczesnych klasyfikacji jednostek instytucjonalnych prowadzących działalność wytwórczą, a także sprzyjającej rzekomo powstawaniu pól korupcji.

Ponadto, przedsiębiorcy „sektora” drzewnego z przebudową polskiego modelu leśnictwa państwowego wiążą złudną nadzieję na możliwość radykalnej i trwałej poprawy zaopatrzenia w drewno po możliwie najniższych cenach jego zakupu.

Z kolei wiele ekologicznych organizacji pozarządowych, a także liczne osoby czy instytucje opiniotwórcze i polityczno - decyzyjne, przywiązane do idei konserwatorskiej ochrony przyrody, potrzebę przebudowy polskiego modelu leśnictwa państwowego motywują koniecznością zdecydowanego ograniczenia funkcji wytwarzania w ramach państwowej gospodarki leśnej produktów wyjściowych o charakterze rzeczowym (tj. ograniczenie roli Lasów Państwowych jako wytwórcy surowca drzewnego).

Reprezentanci poglądu, że instytucje państwowe nie mogą być (co do doktrynalnej zasady) efektywnymi podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, coraz częściej wskazują na potrzebę przekształcenia Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” w podmiot prawa prywatnego, albo choćby na potrzebę quasi komercjalizacji, polegającej na nadaniu Lasom Państwowym statusu spółki prawa handlowego.

Jak to wykazano w dalszych miejscach niniejszej „Wizji działań na rzecz rozwoju...” - przekształcenie Lasów Państwowych w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa (nawet wówczas, jeżeli miałyby się to skończyć na etapie quasi – komercjalizacji, tj. bez opcji przekazania prawie 1/3 terytorium kraju we władanie podmiotów własności prywatnej w następstwie prywatyzacji tego podmiotu)¹ należy uznać za przedsięwzięcie nie mające racjonalnego uzasadnienia, a wręcz godzące w interes naszego państwa.

Nawiasem dążenie do „utrwalenia” w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakazu przekształceń własnościowych lasów Skarbu Państwa jest mniej lub bardziej świadomym stwarzaniem złudnego wrażenia, iż zabezpieczy to przed doprowadzeniem do utraty aktualnego atrybutu tych zasobów służenia dobru ogólnemu (o czym dalej). Mając bowiem na względzie zjawisko „nieogarniętej pomysłowości legislacyjnej” oraz „niechlujstwa w procesie stanowienia prawa” nie wykracza poza ramy wyobraźni przyjęcie np. w Polsce rozwiązania systemowego, w ramach którego lasy Skarbu Państwa pozostaną lasami Skarbu Państwa, lecz znajdują się na przykład w dzierżeniu podmiotu prawa prywatnego.

Z drugiej strony zaczynają się być artykułowane tezy, iż prowadzenie gospodarki leśnej w lasach, należących obecnie do Skarbu Państwa, powinno stanowić obowiązek samorządu terytorialnego (koncepcja komunalizacji lasów Skarbu Państwa).

W przeszłości były też podejmowane próby wykorzystania Lasów Państwowych jako podmiotu władającego lasami Skarbu Państwa do urzeczywistnienia w Polsce procesu reprivatyzacyjnego oraz koncepcji powszechnego uwłaszczenia obywateli.

We wrześniu 2010 r. została z kolei skonkretyzowana koncepcja włączenia Lasów Państwowych do sektora finansów publicznych, połączona pierwotnie z opcją codziennego przekazywania w zarząd Ministra Finansów tak zwanych wolnych środków pieniężnych, znajdujących się we władaniu Lasów Państwowych.

Pod koniec maja 2011 r. roku w Sopocie, podczas I Europejskiego Kongresu Finansowego została wykreowana koncepcja Funduszu Majątku Państwowego. W dniu 13 października

¹ w tym miejscu należy podnieść, że w obecnym stanie prawnym, prywatyzacji lasów państwowych (lasów Skarbu Państwa) sprzeciwia się pierwsza (i jedyna, jak dotąd) ustawa, uchwalona z inicjatywy obywatelskiej, o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (dokonanie prywatyzacji lasów Skarbu Państwa wymagałoby zatem uchylecia lub istotnej nowelizacji tego aktu).

2011 roku była ona przedmiotem dyskusji w trakcie posiedzenia Rady Gospodarczej przy Premierze.

Z informacji medialnych z roku 2011 wynikało, że prace analityczne nad tą koncepcją są prowadzone na poziomie rządowym, oraz że przy realizacji tej koncepcji ma zostać wykorzystany między innymi majątek Skarbu Państwa we władaniu Lasów Państwowych. Analizy wykonane wówczas przez autora, a upublicznione w periodyku „Las Polski” prowadziły do wniosku, że:

- 1) urzeczywistnienie omawianej koncepcji (w pełnym jej zakresie) oznaczać będzie nieuchronną prywatyzację podmiotów, oficjalnie nie przewidywanych do prywatyzacji (jednak z odłożonym terminem realizacji tejże prywatyzacji) w zamian za wcześniejsze pozyskanie środków pozabudżetowych do realizacji przedsięwzięć modernizujących infrastrukturalnie Polskę albo (w przypadku, gdy rozpocznie się instalowanie systemu, a potencjalni inwestorzy dojdą do wniosku, że uczestniczenie w tym systemie nie rokuje nadziei na przejęcie aktywów, będących we władaniu Funduszu Majątku Państwowego),
- 2) urzeczywistnianie omawianej koncepcji zakończy się niepowodzeniem, skutkując jednak - do czasu fiaska projektu - na przykład przekształceniem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa.

Godna podkreślenia dociekliwość redakcji „Lasu Polskiego” w stawianiu pytań i zwracaniu się bezpośrednio do autorów koncepcji o szczegółowe wyjaśnienia – sprawiła, że wycofali się oni z pomysłu włączenia Lasów Państwowych do Funduszu Majątku Państwowego, przy czym niedługo trzeba było czekać na zweryfikowanie tejże koncepcji w trakcie próby praktycznego jej realizowania (o czym dalej).

W roku 2013 na Lasy Państwowe nałożono ekstraordynaryjny obowiązek dokonywania wpłat pieniężnych do budżetu państwa. Zdaniem autora rozwiązanie to narusza wiele wzorców konstytucyjnych, w szczególności istotnie ogranicza możliwości rozwojowe Lasów Państwowych w urzeczywistnianiu przyjętej przez LP strategii – z wykorzystaniem do tego rozwoju przede wszystkim własnych środków pieniężnych (o czym dalej).

Na początku obecnego stulecia precedensowy charakter, co do możliwych skutków makroskalowych, miała usilnie forsowana koncepcja wykorzystania olbrzymich obszarów leśnych do stworzenia w Polsce niedaleko Białej Podlaskiej drugiego Las Vegas. Ówczesny szef Lasów Państwowych, z jemu tylko znanymi następczymi konsekwencjami, podjął imieniem Ministra Środowiska decyzję niewyrażającą zgody na to, aby w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nastąpiła zmiana przeznaczenia gruntów leśnych potrzebnych do przyszłej realizacji tego przedsięwzięcia, zaś ówczesny Prezydent RP określił je później publicznie mianem fantasmagorii. Nie można wykluczyć, że w przyszłości presja na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji leśnej motywowana najrozmaitszymi pomysłami inwestycyjnymi będzie lawinowo narastać.

Na zakończenie nie może ująć uwadze, że co pewien czas w środowisku leśników w systemie obiegu nieformalnego jest rozprzestrzeniana informacja o podjętych pracach, zmierzających do dezintegracji poziomej (wyodrębnienie wielu podmiotów prowadzących gospodarke leśną w lasach państwowych) lub dezintegracji pionowej (instytucjonalne oddzielenie procesu wytwarzania surowca drzewnego od procesu jego użytkowania i sprzedaży) albo dezintegracji poziomej połączonej z dezintegracją pionową tego podmiotu.

Nasuwa się przypuszczenie , że przyczyną wyżej wymienionych pomysłów na istotną zmianę statusu oraz formy prawnej i organizacyjnej Lasów Państwowych jest okoliczność, iż Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe:

- 1) nie przystaje do zakorzenionych w Unii Europejskiej doktryn, „schematów klasyfikacyjnych” oraz mechanizmów niewładczego oddziaływania na podmioty gospodarki narodowej dokonywanego za pomocą takich mechanizmów, jak: kwoty produkcyjne, limity emisyjne czy zakaz obniżania różnorodności biologicznej,
oraz**
- 2) działa – w ramach własności Skarbu Państwa - na terytorium, odpowiadającym prawie 1/3 terytorium Rzeczypospolitej, w oparciu o oryginalnie polską myśl koncepcyjną bez niezbędnej potrzeby zabiegania o (1) pomocowe środki zagraniczne lub międzynarodowe oraz (2) partycypację polskiego kapitału prywatnego.**

W „poszukiwaniu” ww. przyczyny istotne jest również i to, że w ośrodkach władzy publicznej (poczynając od Parlamentu , poprzez organy administracji rządowej, a na organach kontroli i władzy sądowniczej kończąc), ale także w kręgach opiniotwórczych i opiniodawczych, tudzież w środowisku pracowników jednostek organizacyjnych LP występuje zjawisko chaosu interpretacyjnego w odniesieniu do prób identyfikacji formalnoprawnej Lasów Państwowych.

Na przykład Biuro Analiz Sejmowych uparczywie twierdzi, że Lasy Państwowe stanowią część składową administracji rządowej, choć z gramatycznej wykładni prawa, której podstawą jest enumeratywnie zamknięta w ustawie o finansach publicznych² (dalej: Ustawa o finansach publicznych) lista podmiotów będących jednostkami sektora finansów publicznych, wynika niezbicie, że Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych, a skoro z prawnego punktu widzenia nie należą do sektora finansów publicznych, nie mogą być częścią składową administracji rządowej, albowiem żadna „część” administracji rządowej nie może nie należeć do sektora finansów publicznych. Z kolei jeden z centralnych organów władzy wykonawczej dał ostatnio wyraz przekonaniu, że Lasy Państwowe prowadzą działalność tylko do pewnego stopnia przypominającą działalność gospodarczą, podczas gdy pojęcie działalności tylko do pewnego stopnia przypominającej działalność gospodarczą obce jest polskiemu porządkowi prawnemu, w tym ukształtowanemu przez przepisy dotyczące Polskiej Klasyfikacji Działalności, a także przez rozporządzenia unijne o rachunkach narodowych czy o obserwacji procesu produkcyjnego . Natomiast Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w podjętej przed kilku laty decyzji antymonopolowej nie miał wątpliwości co do tego, że Lasy Państwowe, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych oraz pozostałe jednostki organizacyjne LP są przedsiębiorcami. Również Główny Urząd Statystyczny zalicza Lasy Państwowe i jednostki organizacyjne LP do sektora instytucjonalnego grupującego przedsiębiorców niefinansowych , prowadzących działalność gospodarczą z wykorzystaniem składników majątkowych i niemajątkowych, tworzących , w rozumieniu Kodeksu Cywilnego, przedsiębiorstwo . W rejestrach sądowych - jednostki organizacyjne LP są ujmowane jako podmioty mające status przedsiębiorstwa. Sprawozdania finansowo – gospodarcze Lasów Państwowych oraz jednostek organizacyjnych LP, w tym bilanse oraz rachunki zysków i strat, są od dziesięcioleci sporządzane i traktowane jako sprawozdania sporządzane przez przedsiębiorstwa. W linii orzeczniczej sądów powszechnych dominuje identyfikacja Lasów Państwowych i jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych jako podmiotów prowadzących na własny rachunek rynkową działalność gospodarczą. W opracowaniach mających charakter komentarzy do Ustawy o lasach można z kolei natknąć się na twierdzenia,

²² ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885, 938, 1646, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626, 1877, z 2015 r. poz. 238, 532.)

że Lasy Państwowe jedynie przypominają przedsiębiorcę, a nawet, że (*sic!*) fundusz leśny jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów o finansach publicznych – z czym nie sposób się zgodzić, choćby z tego względu, że plan finansowy funduszu leśnego nie jest ujmowany w ustawie budżetowej, a przecież należy domniemywać, że organ właściwy ds. finansów publicznych, projektując corocznie budżet państwa, działa w zgodzie z kryterium legalności. Należy założyć w dobrej wierze, że to właśnie ten (zilustrowany powyższymi przykładami) chaos interpretacyjny sprawił, że w obiegu wewnętrznym (a obecnie, być może, w obiegu wykraczającym już znacznie poza Lasy Państwowe) pojawiła się ostatnio opinia, że z formalnoprawnego punktu widzenia Lasy Państwowe są podmiotem niedookreślonym, i że powinien im być nadany status nienazwanej jeszcze prawnie korporacji prawa publicznego. Opinia ta nie zmniejsza, lecz wręcz przeciwnie - przyczynia się do pogłębienia przedmiotowego chaosu interpretacyjnego.

Choć środowisko leśników jest „genetycznie” uodpornione na dyskomfort, związany z działaniem w „atmosferze” permanentnej możliwości istotnych zmian prawnych i organizacyjnych o charakterze instytucjonalnym (albowiem początki kształtowania się i procesu narastania tej „atmosfery” sięgają pierwszych lat po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w roku 1918 – o czym dalej) – to nie może przecież ulegać wątpliwości, iż opisane zjawisko z całą pewnością jest czynnikiem obniżającym tzw. „goodwill” LP.

Niniejsza „Wizja działań rozwojowych...”, nawiązując do rekomendacji, wypracowanych w trakcie ogólnopolskiej konferencji, odbytej w dniu 6 grudnia 2011 r. w Auli Kryształowej Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, a także do dorobku prac nad Narodowym Programem Leśnym, stanowi dowód na to, że:

- 1) Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” „daje się” jednoznacznie zdiagnozować i zdefiniować, w tym na gruncie przepisów o statystyce publicznej, pod względem statusu oraz formy prawnej i organizacyjnej,
- 2) w polskich realiach nie ma „na dziś” rozsądnej alternatywy dla przyjętego u nas modelu leśnictwa państwowego,
- 3) alternatywy takiej nie stanowią wszystkie dotychczasowe formalne i nieformalne, rzeczywiste bądź niemające żadnego związku z rzeczywistością pomysły na zmianę statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych,
- 4) przynależność sektorowa, a szerzej forma prawna i organizacyjna Lasów Państwowych są bardzo dobrym, wypracowywanym przez dziesięciolecia, kompromisem w dostosowywaniu teoretyczno – prawnym i funkcjonalnym tego podmiotu do przypisanej mu misji, obowiązków, wynikających z tej misji, oraz zadań do wykonania w wypełnianiu tychże obowiązków,
- 5) Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi z powodzeniem i trwale od wielu dziesiątków lat – na długo przez formalnym usankcjonowaniem imperatywu prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki w Konstytucji Rzeczypospolitej.

Z drugiej strony – w niniejszej „Wizji działań rozwojowych...” wykazano, że w odniesieniu do polskiego leśnictwa zachodzi pilna potrzeba:

- 1) udoskonalenia jego ram prawnych (jednak bez naruszenia modelu leśnictwa, określonego w Ustawie o lasach, w tym bez naruszenia statusu, a szerzej formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych),
- 2) ustalenia przez administrację publiczną jego podstaw strategiczno – programowych, a nade wszystko
- 3) opracowania i wprowadzenia do praktyki gospodarczej udoskonalonych w stosunku do stanu aktualnego systemów funkcjonalnych Lasów Państwowych.

Działania, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, powinny stworzyć skuteczną „tamę” przed mnożeniem dalszych „pomysłów na Lasy Państwowe” – tamę zdecydowanie bardziej skuteczną niż wprowadzenie do Konstytucji Rzeczypospolitej przepisów mających w założeniu, według deklaracji pomysłodawców, ograniczyć prawdopodobieństwo prywatyzacji lasów Skarbu Państwa (o czym dalej).

Niniejsza „Wizja działań na rzecz rozwoju...” nie ogranicza się do ogólnych diagnoz i postulatów, albowiem zawiera m.in. zintegrowany zbiór odautorskich koncepcji systemów funkcjonalnych, które, zdaniem autora, powinny docelowo charakteryzować formę organizacyjno – prawną Lasów Państwowych.

Jak bowiem wiadomo, wskazywaną w piśmiennictwie dobrą praktyką urzeczywistniania strategii (w tym strategii rozwojowych), przyjmowanych przez podmioty gospodarki narodowej na własne potrzeby, jest dokonywanie tego poprzez realizację projektów strategicznych – oczywiście pod warunkiem, że w dokumencie, inkorporującym daną strategię, zostanie zawarta w miarę pełna i logicznie uporządkowana (także według priorytetów) lista takich projektów strategicznych, ze wskazaniem w nim (w tym dokumencie) :

- 1) zwympiarowanych celów strategicznych (w tym celów strategicznych, wynikających z dokumentów strategicznych wyższego rzędu), osiągnięciu których ma służyć realizacja danego projektu strategicznego,
oraz ze wskazaniem
- 2) związanych z tymi celami strategicznymi - strategicznych kierunków działania (w tym strategicznych kierunków działania, wynikających z dokumentów strategicznych wyższego rzędu), mających podlegać konkretyzacji poprzez realizację danego projektu,
jak również ze wskazaniem
- 3) generalnego zakresu rzeczowego danego projektu strategicznego.

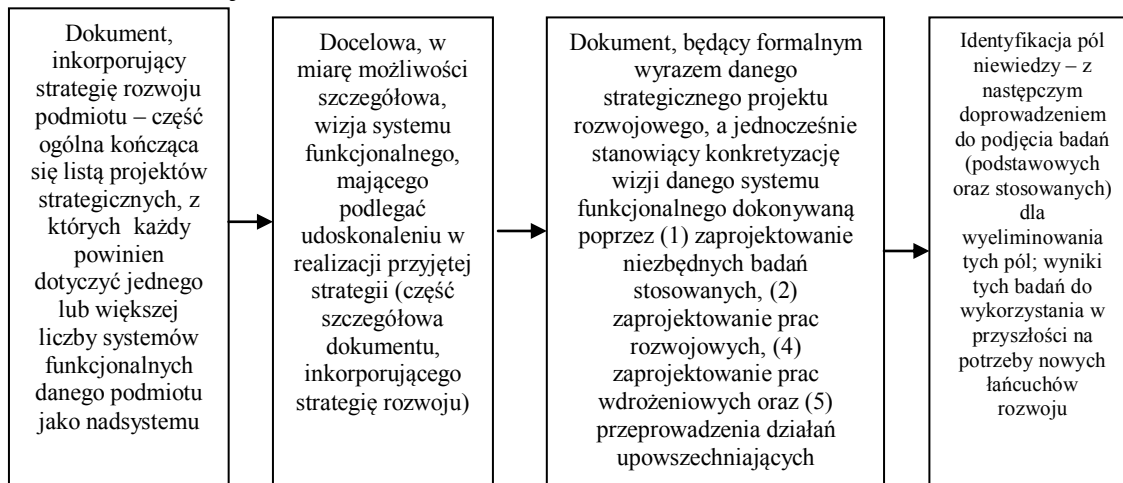
W dokumencie, inkorporującym strategię rozwoju, przyjętą przez Lasy Państwowe, nawiązano do wyżej wymienionej dobrej praktyki, albowiem założono w nim urzeczywistnienie rozwoju Lasów Państwowych właśnie na drodze realizowania projektów strategicznych.

Poprzez niniejszą „Wizji działań na rzecz rozwoju...” stworzona została natomiast możliwość urzeczywistniania strategii rozwojowej Lasów Państwowych z zachowaniem powszechnie obecnie akceptowanej procedury definiowania i realizowania projektów strategicznych. Procedura, o której mowa w zdaniu poprzedzającym:

- 1) po pierwsze przewiduje wyprzedzające opracowanie szczegółowych koncepcji poszczególnych udoskonalonych systemów funkcjonalnych mających być przedmiotem wprowadzenia do praktyki gospodarczej danego podmiotu gospodarki narodowej w ramach jego rozwoju,
- 2) po drugie postuluje sporządzanie szczegółowej charakterystyki danego projektu rozwojowego jako części składowej wniosku projektowego, przy czym zakłada się, że wniosek ten i ta charakterystyka co do formy i treści wyczerpywać będzie dokumentację wymaganą przy zabieganiu o zewnętrzne środki pomocowe (co z jednej strony stwarza możliwość podejmowania starań o pozyskanie takich środków, z drugiej zaś strony konsumuje sprawdzony co do przejrzystości i skuteczności dorobek postępowania aplikacyjnego, wypracowany przez zewnętrzne instytucje pomocowe),
- 3) po trzecie uwzględnia dominujący obecnie i słuszny pogląd, iż podmiot, mający realizować daną strategię rozwoju, powinien być traktowany jako nadsystem, będący zintegrowanym zbiorem systemów, zaś przedmiotem strategii powinno być

doprowadzanie do doskonalenia poszczególnych elementów tego zbioru (oczywiście w razie zdiagnozowania takiej potrzeby),

- 4) po czwarte nawiązuje do lansowanego obecnie bardzo racjonalnego podejścia metodycznego do realizacji projektów strategicznych – zgodnego z następującym łańcuchem rozwoju:



W niniejszej „Wizji działań na rzecz rozwoju...” zawarto przykładowy, sporządzony zgodnie z powyższą procedurą, wniosek projektowy wraz z charakterystyką projektu strategicznego. Chodzi mianowicie o wniosek projektowy mający na celu ustalenie oraz wprowadzenie do praktyki gospodarczej udoskonalonego systemu określania wartości nieruchomości gruntowych, znajdujących się lub mających znaleźć się we władaniu Lasów Państwowych. Z punktu widzenia powyższego łańcucha rozwoju – ten przykładowy wniosek projektowy i charakterystyka projektu należy oczywiście traktować („póki co”) jedynie jako odautorską koncepcję tego systemu, a konkretnie lansowaną przez autora koncepcję systemu projektowania strategicznego oraz realizacji projektów strategicznych w formie wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych przy wsparciu zewnętrznych instytucji naukowych zintegrowaną z koncepcją systemu identyfikowania potrzeb w zakresie dalszych badań stosowanych oraz prac rozwojowych (por. Tom II, Część II, Dział I, Rozdział II „Wizji działań na rzecz rozwoju...”).

Przy opracowywaniu niniejszej „Wizji działań na rzecz rozwoju...” w charakterze jej przesłanek przyjęto następujące twierdzenia, niewymagające zdaniem autora dowodu jako wynikające z niekwestionowanej wiedzy powszechnej lub/ oraz będące przedmiotem ogólnospołecznej afirmacji i zgody:

- 1) przesłanka 1: z aksjologicznego punktu widzenia ekosystemy leśne w naszej strefie geograficznej stanowią trudną do przecenienia wartość³ ; dotyczy to ogółu ekosystemów leśnych, w tym jednak (w polskich warunkach prawnych i faktycznych) przede wszystkim ekosystemów leśnych, obejmujących lasy własności Skarbu Państwa (więcej na temat ekosystemu leśnego jako doniosłej wartości: por. Tom II, Część I, Dział I „Wizji działań na rzecz rozwoju...”),
- 2) przesłanka 2 : ze względu m.in. na:
 - a) wolę obywateli, wyrażoną m.in. w ustawie o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju,

³ w antropocentrycznym podejściu do systemu wartości – ekosystemy leśne stanowią przede wszystkim wartość instrumentalną (o czym dalej)

- b) utrzymującą się od dziesięcioleci zgodę narodową w sprawie konieczności zachowania w Polsce, co najmniej w dotychczasowym zakresie i na dotychczasowych warunkach, powszechnej dostępności lasów dla społeczeństwa,
- c) wynikającą z imperatywu kształtowania przez każde suwerenne i dobrze funkcjonujące państwo bezpieczeństwa ekologicznego i terytorialnego – areal lasów własności Skarbu Państwa nie powinien się zmniejszać, a wręcz przeciwnie powinien się powiększać w realizacji uchwalonego przez Radę Ministrów Programu Wzrostu Lesistości Kraju.
- 3) przesłanka 3: w Polsce – lasy własności Skarbu Państwa znajdują się praktycznie albo we władaniu parków narodowych, albo we władaniu Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”. Lasy własności Skarbu Państwa znajdujące się we władaniu parków narodowych, powinny być - z użyciem metod ochrony przyrody w rozumieniu PKD – ukierunkowywane w wykonywaniu przepisów prawa na wypełnianie przede wszystkim funkcji ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego. Lasy własności Skarbu Państwa znajdujące się we władaniu Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, powinny być - z użyciem metod gospodarki leśnej i działalności łowieckiej w rozumieniu PKD - ukierunkowywane w wykonywaniu przepisów prawa na wypełnianie w sposób trwale zrównoważony zarówno funkcji ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego, jak i funkcji społecznych oraz funkcji gospodarczych. Funkcje te powinny pozostawać w relacjach zintegrowania poziomego,
- 4) przesłanka 4: ukształtowany przez dziesięciolecia areal lasów Skarbu Państwa, wykorzystywanych do prowadzenia w Polsce gospodarki leśnej i łowieckiej nie powinien – ze względu na zapotrzebowanie na społeczne i gospodarcze funkcje lasów traktowane równoważnie z funkcjami ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego - podlegać procesowi istotnej, a tym bardziej radykalnej, zmiany „in minus” (wręcz odwrotnie),
- 5) przesłanka 5 : ocena – przyjętych w Polsce - rozwiązań instytucjonalnych odnoszących się do państwowej gospodarki leśnej i łowieckiej powinna być dokonywana wyłącznie przez pryzmat odpowiedzi na pytania, czy rozwiązania te służą możliwie najlepiej (i coraz lepiej) trwale zrównoważonemu wypełnianiu przez lasy Skarbu Państwa ich (pozostających w wymaganym zintegrowaniu poziomym) funkcji ochrony środowiska przyrodniczego, funkcji środowiskotwórczych oraz funkcji społecznych i funkcji gospodarczych.

2.

Ustęp A

Cele „Wizji działań na rzecz rozwoju ...”

Celem generalnym opracowania i upublicznienia „Wizji działań na rzecz rozwoju...” jest stworzenie, w formie odautorskiej propozycji adresowanej do czynników decyzyjnych w LP, podstawy do urzeczywistniania - w sposób zgodny z powszechnie aktualnie akceptowanymi rozwiązaniami proceduralnymi – strategii rozwojowej, przyjętej przez Lasy Państwowe na lata 2014 – 2030.

Z celem generalnym, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, wiążą się następujące cele szczegółowe:

- 1) ustalenie i dokonanie oceny statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych dla wyeliminowania lub odwrotnie wyartykułowania potrzeby zmian tegoż statusu oraz tej formy jako warunku prawidłowego rozwoju podmiotu władającego lasami

Skarbu Państwa, wykorzystywanymi do prowadzenia w sposób trwałych zrównoważonej gospodarki leśnej,

- 2) zidentyfikowanie, uszeregowanie według kryterium logiczności oraz dokonanie oceny systemów funkcjonalnych wchodzących w skład Lasów Państwowych jako nadsystemu – z następczym ustaleniem pilności (potrzeby) udoskonalenia każdego z tych systemów wraz z koncepcyjnym wytyczeniem docelowych rozwiązań.

3.

Ustęp B

Zakres „Wizji działań na rzecz rozwoju ...”

Cel generalny oraz związane z nim cele szczegółowe opracowania i upublicznienia niniejszej „Wizji działań na rzecz rozwoju ...” wymagały w pierwszej kolejności:

- 1) sporządzenia studium „Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” – forma organizacyjno – prawna, w tym status LP”,
- 2) sporządzenia studium ocennego na temat możliwości wykreowania rozwiązań alternatywnych w stosunku do (zidentyfikowanej) aktualnej formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych, w tym dla statusu LP.

Doprowadziło to do konstatacji, iż dla aktualnej formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych, w tym dla statusu LP, obecnie nie ma rozsądnej alternatywy, w związku z czym w dążeniu do osiągnięcia ww. celu generalnego oraz celów szczegółowych:

- 1) sporządzono studium pt. „Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako nadsystem dla sklasyfikowania i dokonania wstępnej oceny systemów funkcjonalnych wchodzących w skład LP jako nadsystemu,
- 2) zidentyfikowano oraz ustalono zasadnicze uwarunkowania oraz ograniczenia w formułowaniu strategii Lasów Państwowych,
- 3) ustalono rolę (znaczenia) koncepcji systemów funkcjonalnych oraz projektów strategicznych w urzeczywistnianiu rozwoju Lasów Państwowych,
- 4) sporządzono wiele opracowań uzupełniających,
- 5) wyartykułowano odautorskie docelowe koncepcje systemów funkcjonalnych Lasów Państwowych wymagające objęcia projektami strategicznymi.

Konrad Tomaszewski
Ośrodek Rozwojowo – Wdrożeniowy
Lasów Państwowych w Bedoniu;
zamiejscowa jednostka lokalna
- Zespół ds. Prognoz, Standaryzacji i Ocen
z siedzibą w Mysiadle

Część II

PAŃSTWOWE GOSPODARSTWO LEŚNE „LASY PAŃSTWOWE”- FORMA ORGANIZACYJNO – PRAWNA, w tym Status LP

(wersja końcowa uzupełniona)

Spis treści

1. *Streszczenie*
2. *Ustęp A - Atrybuty, składające się na charakterystykę formy organizacyjno – prawnej podmiotu praw i obowiązków*
3. *Ustęp B - Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” w świetle ustawy o lasach z uwzględnieniem m.in. przepisów Kodeksu cywilnego*
 - 3.1. *Zwężła geneza współczesnej podstawy prawnej leśnictwa*
 - 3.2. *Przepisy dotyczące formy organizacyjno – prawnej LP zawarte w ustawie o lasach*
4. *Ustęp C - Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” a Skarb Państwa*
 - 4.1. *Podstawowe twierdzenie*
 - 4.2. *Istota prawna reprezentowania podmiotu praw i obowiązków przez inny podmiot praw i obowiązków*
 - 4.3. *Klasyfikacja czynności konwencjonalnych*
 - 4.4. *Istota prawna reprezentowania innego podmiotu w zakresie mienia podmiotu reprezentowanego pozostającego we władaniu reprezentującego*
 - 4.5. *Podmioty, do których odnoszą się skutki z reprezentowania innego podmiotu, oraz możliwy zakres tych skutków*
 - 4.6. *Zdolność prawna jako warunek występowania jednostki organizacyjnej w roli reprezentującego*
 - 4.7. *Zakres obowiązków wewnętrznych organów kierowniczych w Lasach Państwowych*
 - 4.8. *Skutki prawne z wykonywania obowiązków przez wewnętrzne organy kierownicze w LP – skutki odnoszące się do Skarbu Państwa, skutki odnoszące się do Lasów Państwowych*
 - 4.9. *Zakres własności Skarbu Państwa w odniesieniu do dóbr prawnych, wykorzystywanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia działalności (z uwzględnieniem zagadnienia własności środków pieniężnych we władaniu Lasów Państwowych)*
 - 4.10. *Działalność Lasów Państwowych w zakresie ochrony gruntów leśnych oraz sprzedaży lasów i innych nieruchomości gruntowych; zobowiązania finansowa związane z działaniem Lasów Państwowych imieniem państwa lub samorządu oraz w we wspomaganie organów władzy publicznej i instytucji publicznych*
 - 4.11. *Lasy Państwowe jako podmiot legitymowany zdolnością prawną*
 - 4.12. *Przysługująca Lasom Państwowym własność środków pieniężnych nie oznacza uwłaszczania się LP na majątku Skarbu Państwa*
 - 4.13. *Istota działalności Lasów Państwowych w podnoszeniu własnej funkcjonalności*
 - 4.14. *Zakres działania Lasów Państwowych imieniem własnym oraz imieniem państwa lub samorządu*

- 4.15. *Przejsiowe podsumowanie wyводу na temat działania Lasów Państwowych w imieniu Skarbu Państwa*
- 4.16. *Lasy Państwowe nie stanowią zinstytucjonalizowanej formy Skarbu Państwa*
- 4.17. *Lasy Państwowe są podmiotem odrębnym w stosunku do Skarbu Państwa*
- 4.18. *Prawa i obowiązki Skarbu Państwa jako właściciela lasów państwowych*
- 4.19. *Główne atrybuty działalności Lasów Państwowych*
- 4.20. *Lasy Państwowe jako podmiot nie stanowią własności Skarbu Państwa*
- 4.21. *Lasy Państwowe nie są podmiotem niezawisłym*
- 4.22. *Problematyka nadzorowania Lasów Państwowych oraz działalności nadzorczej w Lasach Państwowych*
 - 4.22.1. *Działalność w zakresie nadzorowania jako taka (z uwzględnieniem jej klasyfikacji)*
 - 4.22.2. *Nadzór pracowniczo – prawny w Lasach Państwowych (z uwzględnieniem problematyki sprawstwa kierowniczego w Lasach Państwowych)*
 - 4.22.3. *Nadzór instytucjonalny w Lasach Państwowych o charakterze cywilistycznym*
 - 4.22.4. *Nadzorowania Lasów Państwowych w ramach zewnętrznego nadzoru cywilistycznego*
 - 4.22.5. *Nadzorowanie Lasów Państwowych przez organizacje pozarządowe oraz w ramach niezorganizowanej aktywności obywatelskiej*
 - 4.22.6. *Nadzorowanie Lasów Państwowych przez Ministra Środowiska*
 - 4.22.7. *Funkcje nadzorcze w odniesieniu do Lasów Państwowych przypadające Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, regionalnym dyrektorom ochrony środowiska oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej*
 - 4.22.8. *Pozostały nadzór administracyjny dotyczący Lasów Państwowych*
 - 4.22.9. *Dobre praktyki, dotyczące nadzorowania Lasów Państwowych oraz prowadzenia działalności nadzorczej w Lasach Państwowych*
- 4.23. *Problematyka kontrolowania Lasów Państwowych*
 - 4.23.1. *Minister Środowiska jako organ kontrolujący Lasy Państwowe*
 - 4.23.2. *Minister Skarbu Państwa jako organ kontrolujący Lasy Państwowe (z uwzględnieniem analizy podmiotowych praw majątkowych we władaniu Lasów Państwowych)*
 - 4.23.3. *Pozostałe organy i instytucje mające możliwość kontrolowania Lasów Państwowych; certyfikowanie gospodarki leśnej jako przejaw kontrolowania Lasów Państwowych*
- 5. *Ustęp D - Misja Lasów Państwowych. Działalność Lasów Państwowych w świetle przepisów prawa powszechnego*
 - 5.1. *Misja Lasów Państwowych*
 - 5.2. *Działalność w świetle przepisów dotyczących Polskiej Klasyfikacji Działalności*
 - 5.2.1. *Uwagi propedeutyczne. Co to jest działalność, w tym działalność zintegrowana. Procedura szeregowania różnych działalności prowadzonych przez jeden podmiot gospodarki narodowej*
 - 5.2.2. *Zintegrowanie działalności w Lasach Państwowych. Działalność w Lasach Państwowych pozostaje w silnym zintegrowaniu pionowym i poziomym*
 - 5.2.3. *Gospodarka leśna prowadzona w Lasach Państwowych w świetle PKD oraz PKWiU z uwzględnieniem problematyki działalności w zakresie realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu*
 - 5.3. *Działalność gospodarcza w świetle definicji normatywnych a działalność prowadzona w Lasach Państwowych*
 - 5.3.1. *Analiza definicji normatywnych działalności gospodarczych*
 - 5.3.2. *Lasy Państwowe prowadzą działalność gospodarczą*
 - 5.4. *Działalność Lasów Państwowych w świetle ustawy o lasach oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe*
 - 5.4.1. *Twierdzenia wstępne*

- 5.4.2. *Dylematy prawne związane działalnością dodatkową oraz rozwojową w Lasach Państwowych*
- 5.4.3. *Rozwinięcie generalnego schematu uprawnionej działalności w Lasach Państwowych*
- 5.4.4. *Schemat klasyfikacyjny działalności dodatkowej w Lasach Państwowych*
- 5.4.5. *Działalność Lasów Państwowych dzieli się na działalność obligatoryjną lub fakultatywną*
- 5.4.6. *Na gruncie Ustawy o rachunkowości działalność Lasów Państwowych zidentyfikowana na podstawie analizy ustawy o lasach oraz rozporządzenia finansowego jest albo działalnością operacyjną, albo pozostałą działalnością operacyjną, albo działalnością rodzącą przychody lub koszty finansowe*
- 5.4.7. *W praktyce działalność wytwórcza i pomocnicza prowadzona przez jednostki organizacyjne LP charakteryzuje się dużą zmiennością z punktu widzenia możliwych „scenariuszy”*
- 5.5. *Działalność Lasów Państwowych w zakresie gospodarki leśnej – rozwinięcie zagadnienia*
- 5.6. *Działalność w zakresie realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu jako przejaw gospodarki leśnej lub innej uprawnionej działalności leśnej – rozwinięcie zagadnienia*
 - 5.6.1. *Pojęcie funkcji lasu*
 - 5.6.2. *Pojęcie realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu oraz nierzeczowego produktu wyjściowego gospodarki leśnej, związanego z realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu*
 - 5.6.3. *Odpłatność finansowa za wytwarzanie nierzeczowych produktów wyjściowych gospodarki leśnej*
- 6. *Ustęp E - Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” a organy państwowe*
 - 6.1. *Twierdzenia wstępne*
 - 6.2. *Pojęcie organu jako takiego*
 - 6.3. *Pojęcie organu kierującego podmiotem praw i obowiązków, prowadzącego rynkową działalność wytwórczą*
 - 6.4. *Organ publiczne – definicja oraz klasyfikacja*
 - 6.5. *Uzupełnienie pierwsze wywodów na temat organów publicznych*
 - 6.6. *Uzupełnienie drugie wywodów na temat organów publicznych*
 - 6.6.1. *Uwagi wprowadzające*
 - 6.6.2. *Okoliczność pierwsza – sposób utrwalenia Lasów Państwowych na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Środowiska*
 - 6.6.3. *Okoliczność druga – Lasy Państwowe jako podmiot obejmowany dotacjami celowymi na realizację zadań zleconych przez administrację rządową nie może stanowić części składowej administracji rządowej*
 - 6.6.4. *Okoliczność trzecia – zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nie zostały objęte weryfikacją, o której mowa w art. 241 ust. Konstytucji RP*
 - 6.6.5. *Okoliczność czwarta – Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych Okoliczność pierwsza*
 - 6.6.6. *Okoliczność piąta – Sejm RP Sejm RP dokonał wykładni autentycznej wyłączającej dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych ze zgrupowania organ administracji rządowej niezespołonej z wojewodą*
 - 6.6.7. *Okoliczność szósta – Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie wypełnia swojej funkcji na podstawie stosunku służby*
 - 6.7. *Podsumowanie*
- 7. *Ustęp F - Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” a sektor finansów publicznych z uwzględnieniem identyfikacji świadczeń pieniężnych dokonywanych przez Lasy Państwowe w wykonywaniu nowelizacji ustawy o lasach przeprowadzonej w roku 2014*
 - 7.1. *Obowiązki podmiotów prawnych, powołanych do obsługi spraw odrębnych społeczności lub całego społeczeństwa*
 - 7.2. *Lista jednostek sektora finansów publicznych*

- 7.3. Identyfikacja prawna świadczeń pieniężnych dokonywanych przez Lasy Państwowe w wykonaniu nowelizacji ustawy o lasach dokonanej w roku 2014*
- 8. Ustęp G - Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako obiekt statystyki publicznej**
- 8.1. Uwagi wstępne*
- 8.2. Charakterystyka jednostek instytucjonalnych oraz sektorów instytucjonalnych*
- 8.3. Przynależność sektorowa Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”*
- 9. Ustęp H – Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako przedsiębiorca w świetle. Kodeksu cywilnego, aktów stosowania prawa oraz w świetle praktyki wykonywania prawa**
- 10. Ustęp I - Główny podział obowiązków w obrębie Lasów Państwowych**
- 11. Ustęp J – Wykaz opracowań uzupełniających**
- 12. Ustęp K – Ustalenie statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych w świetle niniejszego opracowania oraz opracowań uzupełniających**
- 13. Ustęp L – Sentencja**
- 14. Ustęp M - Polemika z próbami odmiennej identyfikacji formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych, w tym statusu tego podmiotu**

1. Streszczenia

1. Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, utworzone na mocy ustawy z dnia 28 września 1991 o lasach⁴, funkcjonujące od 1 stycznia 1992 r., jest podmiotem gospodarki narodowej, który - z zastrzeżeniem działań, obejmujących ochronę gruntów leśnych oraz sprzedaż lasów i gruntów - działalność swoją prowadzi: (1) na własną odpowiedzialność, (2) na własne ryzyko gospodarcze, w tym ekonomiczne, (3) na własny rachunek, na zasadzie samofinansowania i bez wsparcia budżetu państwa (jeśli pominąć przepis art. 12 ustawy o lasach oraz możliwość zabiegania o środki z realizacji dotacji czy środki pomocy zagranicznej), (4) z zachowaniem prawa do kształtowania wyniku finansowego oraz jego wykorzystywania we własnym zakresie po objęciu pieniężnymi świadczeniami publicznymi, (5) w celu doprowadzenia do wypełnienia obowiązków i zapewnienia ochrony praw, przysługujących Skarbowi Państwa jako właścicielowi składników majątkowych, wykorzystywanych przez LP do prowadzenia własnej działalności.
2. Tytułem prawnym władania przez Lasy Państwowe dobrami majątkowymi Skarbu Państwa jest nieodpłatny zarząd, określony w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁵ (zwanej dalej ustawą o lasach) ; w odniesieniu do nieruchomości w posiadaniu LP – tytuł ten nie jest trwałym zarządem, o którym mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶.
3. Dominujące w Polsce lasy państwowe (w tym lasy w zarządzie Lasów Państwowych), choć z formalnego punktu widzenia są własnością Skarbu Państwa, to z punktu widzenia roli i znaczenia w gospodarce (w tym w ochronie środowiska) zasługują na traktowanie tak, jakby były przedmiotem nienazwanej prawnie wspólności majątkowej społeczeństwa, a nawet szerzej – przedmiotem wspólności majątkowej całej społeczności międzynarodowej (dalej: przedmiotem społecznej wspólności majątkowej),
4. W rozumieniu Kodeksu cywilnego Lasy Państwowe stanowią, legitymowaną zdolnością prawną (nadaną temu podmiotowi z mocy przepisów ustawy o lasach), jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną; do Lasów Państwowych ma zastosowanie art. 33¹ Kodeksu cywilnego. W

⁴ tekst pierwotny: Dz. U. 1991 r., Nr 101, poz. 444

⁵ t. j. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, z 2011 r. Nr 34, poz. 170, Nr 106, poz. 622, Nr 224, poz. 1337, z 2013 r. poz. 628, 1247, z 2014, poz. 222, 1032.

⁶ tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307, Nr 200, poz. 1323, z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 106, poz. 622, Nr 115, poz. 673, Nr 129, poz. 732, Nr 130, poz. 762, Nr 135, poz. 789, Nr 163, poz. 981, Nr 187, poz. 1110, Nr 224, poz. 1337, z 2012 r. poz. 908, poz. 951, 1256, 1429, 1529, z 2013 r. poz. 829, 1238, z 2014 r. poz. 40.

rozumieniu regulacji Unii Europejskiej, preferujących identyfikowanie jednostek organizacyjnych w podejściu funkcjonalnym – Lasy Państwowe są osobą prawną.

5. Lasy Państwowe nie mogą działać według zasady, zgodnie z którą to dozwolone, co prawnie niezakazane. Odwrotnie - Lasy Państwowe swoją działalność powinny prowadzić według zasady, zgodnie z którą to możliwe, co Lasom Państwowym dostatecznie wyraźnie jest prawnie dozwolone z punktu widzenia: (1) uprawnionego, w tym obligatoryjnego, obszaru obowiązków, rodzących zadania do wykonywania, (2) składników majątkowych oraz związanych z nimi praw majątkowych, mogących pozostawać we władaniu Lasów Państwowych, (3) uprawnień niemajątkowych, którymi Lasy Państwowe mogą się posługiwać w ramach swojej zdolności prawnej przy wypełnianiu obowiązków z wykorzystaniem mienia, mogącego pozostawać w ich władaniu.
6. Środki pieniężne we władaniu Lasów Państwowych stanowią co do zasady własność tego podmiotu. Okoliczność ta nie oznacza uwłaszczania się Lasów Państwowych na majątku Skarbu Państwa, lecz stanowi zabezpieczenie tychże środków przed przeznaczaniem na inne cele aniżeli cele, związane z urzeczywistnieniem misji przypadającej Lasom Państwowym.
7. Z zastrzeżeniem działań władczych w zakresie wspomaganie administracji publicznej w sferze imperium - działalność Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” jest działalnością gospodarczą, obejmującą: (1) gospodarkę leśną, (2) działalność dodatkową w zakresie lub na rzecz gospodarki leśnej, (3) działalność administracyjną, polegającą na wspomaganie i wyręczaniu administracji publicznej w sferze dominium, (4) szeroko rozumianą działalność rozwojową, w tym w zakresie podnoszenia funkcjonalności Lasów Państwowych.
8. W ramach gospodarki leśnej, Lasy Państwowe są obowiązane (zasadniczo nieodpłatnie) do realizowania pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Oznacza to, że w ramach swojej misji - do podstawowych obowiązków Lasów Państwowych, wypełnianych poprzez działalność gospodarczą w zakresie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, należy (1) nieprzerwane i coraz pełniejsze wykorzystywanie lasów do ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego w zrównoważonym zintegrowaniu z (1) nieprzerwanym i coraz pełniejszym zaspokajaniem zapotrzebowania na różne świadczenia społeczno – gospodarcze, w tym w ramach powszechnej dostępności lasów, a także w zrównoważonym zintegrowaniu z (3) nieprzerwanym i ciągłym zaspokajaniem na zasadach rynkowych zapotrzebowania gospodarstw domowych jako konsumentów finalnych i gospodarki narodowej na surowiec drzewny.
9. Niektóre (kierownicze) organy wewnętrzne oraz na niektórych stanowiskach pracy w Lasach Państwowych jest prowadzona w konkretnych sprawach imieniem państwa lub samorządu (z mocy prawa, w tym: wydanych decyzji administracyjnych lub na podstawie porozumień administracyjnych) działalność w zakresie sprawowania władzy publicznej (działalność w sferze imperium). Na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego organy te oraz stanowiska pracy stanowią (w większości przypadków) „inne podmioty, jeżeli z mocy prawa lub na podstawie porozumień są powołane do załatwiania spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych” (chyba że organy te są uprawnione do stanowienia indywidualnie – konkretnych aktów władczych niewyczerpujących znamion decyzji administracyjnych albo we wspomaganie organów władzy publicznej stanowią akty oddziaływania niewładczego, będące w szczególności wnioskami czy opiniami, inspirującymi lub mającymi zainicjować działanie organów władzy publicznej w sferze imperium).
10. Działalność w Lasach Państwowych, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, jest działalnością drugorzędną. Przeważającą (główną, podstawową) działalnością, prowadzoną przez Lasy Państwowe, jest działalność w zakresie gospodarki leśnej, której integralną częścią jest wyżej wymieniona realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu.
11. Gospodarka leśna, w tym prowadzona przez Lasy Państwowe, podlega z woli ustawodawcy ocenie oddziaływania na środowisko.
12. W rozumieniu Polskiej Klasyfikacji Działalności trwale zrównoważona gospodarka leśna, będąc działalnością gospodarczą, nie jest działalnością w zakresie ochrony przyrody. Nie jest też ochroną przyrody *sensu stricto* w rozumieniu Ustawy o ochronie przyrody. Ochrona przyrody *sensu stricto* jest w Lasach Państwowych prowadzona jako działalność mieszcząca się w zgrupowaniu działalności Lasów Państwowych, polegających na wspomaganie administracji publicznej w sferze dominium. Choć gospodarka leśna - także w tym zakresie, w jakim polega na realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu, nie wyłączając funkcji utrzymania i kształtowania

metodami gospodarki leśnej różności biologicznej ekosystemów leśnych oraz innych ekosystemów, pozostających z ekosystemami leśnymi w powiązaniu funkcjonalnym – jest działalnością gospodarczą, to fenomenem tej działalności gospodarczej jest to, iż jej zasady pozwalają na osiągnięcie i wymagają osiągnięcia wszystkich ustawowych celów ochrony przyrody, określonych w Ustawie o ochronie przyrody. Okoliczność, iż wytwarzanie przez gospodarstwa leśne na zasadach rynkowych surowca drzewnego i innych rynkowych użytków głównych i ubocznych może odbywać się pod warunkiem równoczesnej realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu, w tym pod warunkiem realizacji funkcji utrzymania i kształtowania różnorodności biologicznej w obrębie ekosystemów leśnych oraz ekosystemów pozostających względem ekosystemów leśnych w relacjach wzajemnego oddziaływania – otóż ta okoliczność stwarza podstawę do stwierdzenia, że zasady trwale zrównoważonej gospodarki leśnej pozwalają na prowadzenie i wymagają prowadzenia tej działalności zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, a także pozwalają na prowadzenie i wymagają prowadzenia tej działalności jako rynkowej działalnością gospodarczej o społecznym charakterze.

13. Lasy Państwowe nie są podmiotem niezawisłym. Obowiązujące regulacje prawne pozwalają na poddawanie Lasów Państwowych wszechstronnemu nadzorowi oraz kontroli zewnętrznej.
14. W aktach prawa powszechnego Lasy Państwowe ani żadne organy i stanowiska pracy w Lasach Państwowych nie zostały określone jako centralne lub terenowe organy państwowe. Lasy Państwowe oraz wewnętrzne organy lub stanowiska pracy w Lasach Państwowych nie stanowią zatem w świetle aktów prawa powszechnego organów państwowych. Lasy Państwowe nie stanowią części składowej administracji publicznej, w szczególności nie stanowią części składowej administracji rządowej. Lasy Państwowe nie stanowią części składowej sektora finansów publicznych. Fundusz leśny, jako szczególny składnik pasywów Lasów Państwowych, współtworzący kapitał własny Lasów Państwowych, nie wyczerpuje znamion funduszu celowego w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.
15. Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jest przedsiębiorcą działającym jako Grupa Przedsiębiorstw (w rozumieniu przepisów unijnych dotyczących obserwacji procesu produkcyjnego). Grupa ta z mocy prawa ma charakter obligatoryjny. W ramach tej Grupy Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych powinien przypadać głównie obowiązek planowania strategicznego, ustalania projektów strategicznych ukierunkowanych na doskonalenie systemów funkcjonalnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, oraz realizowania tych projektów – przede wszystkim w formie wykonywania wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych poza gospodarką leśną. Lasy Państwowe jako Grupa Przedsiębiorstw należą do sektora jednostek instytucjonalnych grupujących przedsiębiorców prowadzących działalność z wykorzystaniem zintegrowanego zbioru składników majątkowych i niemajątkowych, określonego w Kodeksie Cywilnym jako przedsiębiorstwo. W ramach tego sektora Lasy Państwowe należą do podsektora publicznego.

2.

Ustęp A

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

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

Ilekcją w niniejszym opracowaniu jest mowa o statusie Lasów Państwowych, należy przez to rozumieć przede wszystkim przynależność Lasów Państwowych do sektora i podsektora jednostek instytucjonalnych, wyodrębnianych przez Główny Urząd Statystyczny w wykonaniu wiążących Rzeczypospolitą Polską przepisów rozporządzenia unijnego o rachunkach narodowych.

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

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

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

Niniejsze opracowanie zawiera – w odniesieniu do Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” – wyczerpujące odpowiedzi na podstawą część wysłowionych powyżej pytań.

3.

Ustęp B

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

3.1.

Zwięzła geneza współczesnej podstawy prawnej leśnictwa

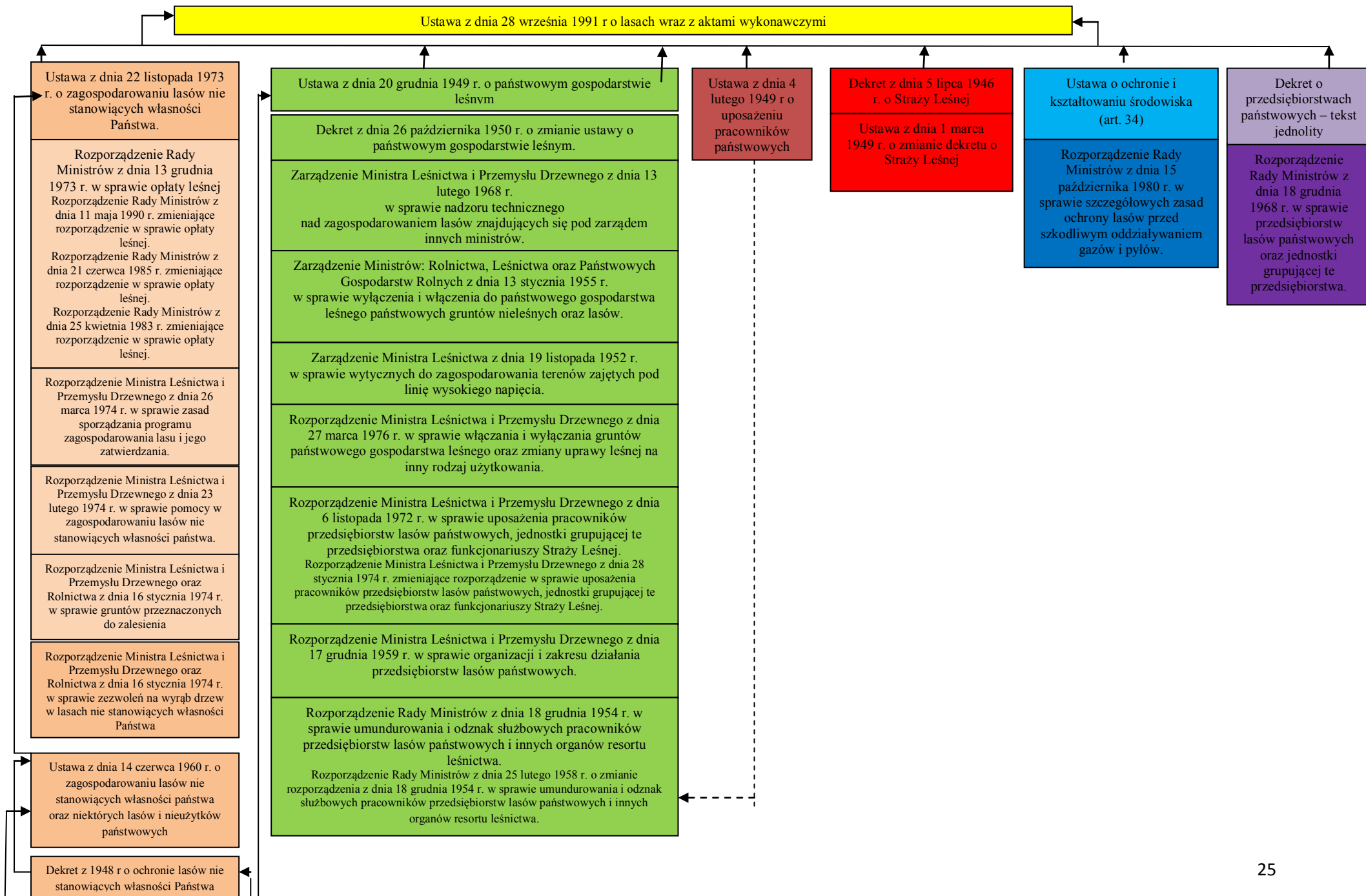
Na Ryc. 1 utrwalono w formie uproszczonego schematu zbiór aktów prawnych, regulujących w „funkcji czasu” działalność w lasach lub/oraz z wykorzystaniem lasów, a także funkcjonowanie podmiotów prowadzących tę działalność.

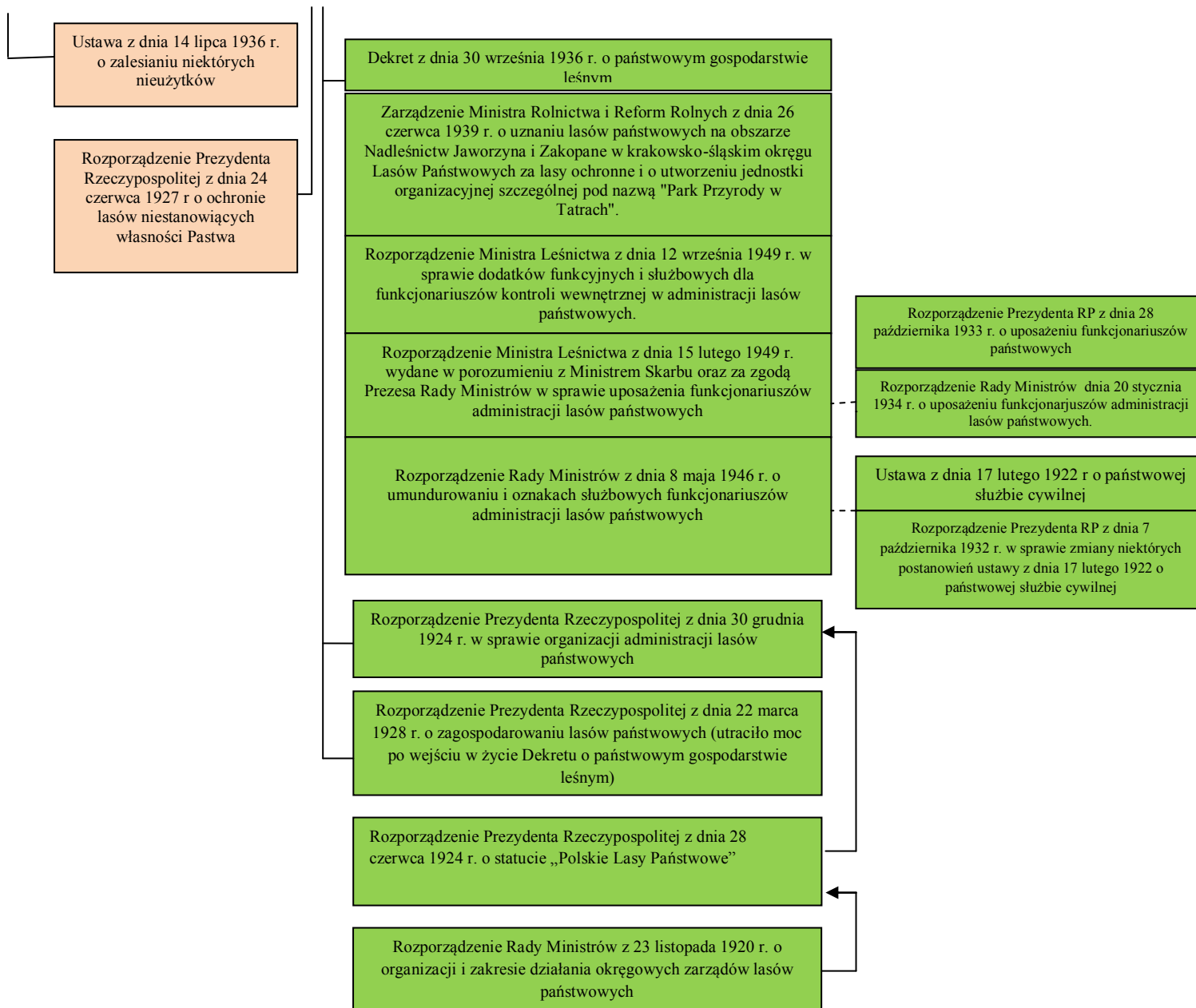
Szczegółowa analiza aktów prawnych tworzących podstawy prawne leśnictwa w ujęciu historycznym została zawarta w Tomie II, Części I, Dziale III „Wizji działań na rzecz rozwoju ...”

Powołując się na tę analizę - warto pokreślić, że w okresie międzywojennym działalność z wykorzystaniem lasów państwowych odbywała się w ramach administracji państwowej, zwanej administracją lasów państwowych. Organy, kierujące podmiotami prowadzącymi działalność w lasach państwowych, były organami państwowymi, wyposażonymi m.in. w uprawnienia władzy publicznej. Zatrudnienie w podmiotach prowadzących działalność w lasach państwowych następowało przede wszystkim na podstawie stosunku służby. Nawet w krótkim okresie, w którym w roku 1924 wyodrębniono podmiot gospodarczy Polskie Lasy Państwowe, będący przedsiębiorstwem państwowym⁷ – należał on do administracji lasów państwowych. Należy przy tym mieć na względzie, że w międzywojniu przedsiębiorstwa państwowe traktowano co do zasady jako podmioty, należące do administracji państwowej. Dopiero od roku 1927 z administracji państwowej zaczęto wyodrębniać (wydzielać) niektóre przemysłowe przedsiębiorstwa państwowe. Jakkolwiek aktualnie Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” nie stanowi (gdyż stanowić nie może – o czym dalej) części składowej administracji państwowej – do dziś, na zasadzie „siły przyzwyczajenia”, na obrzeżach kompleksów leśnych, znajdujących się w zarządzie LP, można napotkać tablice informujące mylnie m.in. o tym, że zakaz wjazdu pojazdami na teren tych kompleksów nie obejmuje pojazdów „Administracji Lasów Państwowych”.

⁷ w polskim systemie prawnym pojęcie przedsiębiorstwa nie jest używane konsekwentnie dla określenia zintegrowanego, zorganizowanego zbioru składników materialnych i niematerialnych, służących do prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę jako podmiot praw i obowiązków; często pojęcie to jest używane (także w piśmiennictwie) jako „synonim” przedsiębiorcy; w niniejszym opracowaniu dążono do rozróżniania obu pojęć, choć nie zawsze było to możliwe ze względu na terminologię stosowaną w konkretnym akcie prawnym czy oficjalnym dokumencie, będącym przedmiotem analizy czy przywołania

Ryc.1 – Schemat blokowy, będący wykazem aktów prawnych regulujących (w funkcji czasu) gospodarke leśną w Polsce





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

Identyfikacja statusu oraz formy organizacyjno – prawnej podmiotów prowadzących gospodarkę leśną w lasach państwowych po zakończeniu drugiej wojny światowej jest przedsięwzięciem nad wyraz skomplikowanym – zwłaszcza że forma ta i ten status ulegały w „funkcji czasu” bardzo wielu zmianom (por. Tom II, Część I, Dział III „Wizji działań na rzecz rozwoju ...”).

3.2.

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

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

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

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

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

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

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

W zakresie swojego działania, przy zawieraniu stosunków cywilnoprawnych:

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

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

Ustawa o lasach wraz z przepisami wykonawczymi stanowi główny, lecz niewyłączny zbiór aktów, tworzący aktualnie podstawę prawną funkcjonowania Lasów Państwowych. Podstawę tę współtworzą bowiem także m.in.:

- 1) Ustawa – Prawo łowieckie,
- 2) Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
- 3) Ustawa o ochronie przyrody,
- 4) wszystkie inne akty prawne dotyczące ochrony środowiska (łącznie oczywiście z Prawem ochrony środowiska),
- 5) Ustawa o rachunkowości,
- 6) Ustawa o gospodarce nieruchomościami, jeżeli jej przepisy nie kolidując z przepisami ustawy o lasach,
- 7) niektóre rozporządzenia unijne,
- 8) wszystkie inne akty prawne w najszerszym tego pojęcia znaczeniu, jeżeli:
 - a) z przedmiotowego punktu widzenia dotyczą:
 - Skarbu Państwa w tym zakresie, w jakim ta osoba prawna jest reprezentowana przez LP,
 - Lasów Państwowych wprost,
 - jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnym, legitymowanych zdolnością prawną,
 - przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców publicznych,
 - ogółu jednostek organizacyjnych (bez względu na ich status oraz formę organizacyjno – prawną),
 - b) z przedmiotowego punktu widzenia odnoszą się do działań, wchodzących w skład uprawnionego obszaru działalności Lasów Państwowych, chyba że postanowienia danego aktu prawnego wyłączają Lasy Państwowe wprost lub dostatecznie wyraźnie spod jej jurysdykcji.

Szczegółowa analiza współczesnej podstawy prawnej funkcjonowania Lasów Państwowych została zawarta w Tomie I, Części V, Dziale I oraz w Tomie II, Części I, Działach III, IV, V i VI) „Wizji działań na rzecz rozwoju...”.

4.

Ustęp C

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” a Skarb Państwa

4.1.

Podstawowe twierdzenie

Już na wstępie charakteryzowania statusu oraz innych elementów formy organizacyjno – prawnej LP należy podnieść, że analizy i wywody, zawarte w niniejszym opracowaniu, uprawniają do stwierdzenia, że (utrwalona od dziesięcioleci, zwłaszcza w postępowaniach sądowych, a szerzej w cywilnym postępowaniu procesowym, łącznie z postępowaniem egzekucyjnym⁸), doktryna⁹,

⁸ Por. „Problematyka reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu cywilnym w świetle nowych uregulowań prawnych” – Paweł Dąbek. Zeszyt Naukowy Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie Nr 776. Rok 2008

zgodnie z którą jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi powołane do reprezentowania w stosunkach cywilnoprawnych Skarbu Państwa są traktowane jakby były instytucjonalną konkretyzacją Skarbu Państwa (czy – posługując się innymi eufemizmami, zawartymi w piśmiennictwie – jego substratem, uosobieniem czy personifikacją) – nie wytrzymuje konfrontacji z zasadami logicznego myślenia sprawdza się w odniesieniu do szczególnego podmiotu prawnego, jakim jest Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, działające, w myśl art. 50 ustawy o lasach (i sądowej linii orzeczniczej), na własny rachunek gospodarczy, na zasadzie samodzielności finansowej, na własne ryzyko związane z zaciąganiem zobowiązaniami finansowymi, w oparciu o „własne” przychody i „własne” koszty.

4.2.

Istota prawna reprezentowania podmiotu praw i obowiązków przez inny podmiot praw i obowiązków

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

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

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

4.3.

Klasyfikacja czynności konwencjonalnych

Dla dobra dalszego wyводу – bez wątplenia pożyteczne i konieczne jest utrwalenie w ramach Ryc. 2 (w formie schematu) generalnej klasyfikacji czynności konwencjonalnych, w tym

⁹ Jest to doktryna budząca zasadnicze zastrzeżenia w ogóle, nie tylko w odniesieniu do (niebędących osobami prawa) podmiotami, prowadzącymi działalność gospodarczą z wykorzystaniem zasobów majątkowych własności Skarbu Państwa (o czym dalej – w ramach polemiki z poglądami na temat statusu Lasów Państwowych lansowanymi przez niektóre organy państwowe)

czynności konwencjonalnych, będących: (1) doniosłymi czynnościami konwencjonalnymi, (2) czynnościami prawnymi oraz (3) czynnościami konwencjonalnymi o nieistotnym znaczeniu prawnym.

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

W niniejszym opracowaniu powyższy schemat klasyfikacyjny zachowań ludzkich należy traktować jako „punkt” wyjścia dla wywodu, kończącego się wnioskiem, iż do prowadzenia działalności wytwórczej wykonywanie czynności konwencjonalnych, w tym wykonywanie czynności prawnych, jest oczywiście niezbędne, lecz dalece niewystarczające.

Wywód, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, został zawarty w Tytule II, Części I, Dziale II „Wizji działań na rzecz rozwoju...” („Zachowania ludzkie – czynności konwencjonalne – działania podmiotu – działalność podmiotu – załatwianie spraw oraz realizowanie przez podmioty prawne wyodrębnionych pozycji planów finansowo – gospodarczych).

4.4.

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

Działanie w imieniu innego podmiotu (w cudzym imieniu) może odbywać się:

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

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

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

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

Jest przy tym oczywiste, że podmiot nie może być reprezentantem w sprawach majątkowych innego podmiotu, jeżeli regulacje prawne sprzeciwiają się wykonywaniu praw majątkowych,

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

4.5.

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

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

- 1) w sposób nieograniczony,
- 2) w zakresie ograniczonym.

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

Zobowiązania finansowe z czynności prawnych, dokonanych przez reprezentującego, mogą odnosić się do reprezentowanego:

- 1) w pełnym wymiarze zobowiązań (reprezentowany ponosi odpowiedzialność za zobowiązania reprezentującego),
- 2) w niepełnym wymiarze (reprezentowany ponosi odpowiedzialność za zobowiązania, zaciągane przez reprezentującego, tylko w pewnym zakresie, w pozostałym zakresie są to zobowiązania reprezentującego),

albo reprezentowany może w ogóle nie ponosić odpowiedzialności za zobowiązania finansowe, zaciągane przez reprezentującego (wykonywanie reprezentacji następuje na pełne ryzyko ekonomiczne reprezentującego).

4.6.

Zdolność prawna jako warunek występowania jednostki organizacyjnej w roli reprezentującego

Podmiot, będący reprezentantem innego podmiotu, musi być (powinien być) legitymowany zdolnością prawną oraz wynikającą z niej (wystarczającą) zdolnością do czynności cywilnoprawnych.

Jak bowiem wiadomo zdolność prawna to zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków prawnych. Zdolność prawna jest atrybutem każdego podmiotu prawa: Skarbu Państwa, osoby fizycznej, jednostki organizacyjnej, będącej osobą prawną, oraz jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa nadaje zdolność prawną.

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

- 1) w ramach poglądu pierwszego nadanie zdolności prawnej jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną następuje z mocy samej ustawy, jeżeli określono w niej obszar zadaniowy, tryb wchodzenia we władanie zasobami majątkowymi (choćby cudzymi zasobami majątkowymi) oraz inne uprawnienia tejże jednostki,

2) w ramach drugiego poglądu ustawa powinna określać wprost, że dana jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej ma zdolność prawną.

Pierwszy z poglądów jest bardziej racjonalny. Trudno wyobrazić sobie na przykład, aby nadleśnictwo jako jednostka organizacyjna, wchodząca w skład państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, nie miała zdolności prawnej, tj. aby nie występowała jako podmiot praw i obowiązków, skoro z całą pewnością ma prawo choćby, jako pracodawca, do zawierania stosunku pracy. Wydaje się zatem, że w doktrynie powinna być przyjęta inna generalna zasada interpretacyjna: jeżeli ustawodawca „nie chce”, aby wykreowana w ustawie jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną miała zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków, powinien to wyraźnie i wprost określać. Jednostka organizacyjna niemająca zdolności prawnej może być „użyteczna” wyłącznie w zakresie wykonywani czynności konwencjonalnych nieistotnych prawnie.

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

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

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

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

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

Jeżeli na przykład podmiot reprezentowany nie jest legitymowany zdolnością do czynności prawnych, pozwalających na tworzenie przez ten podmiot fundacji (lub zdolnością prawną, pozwalającą podmiotowi na wywodzenie prawa do tworzenie fundacji) to podmiot reprezentujący w imieniu reprezentowanego czynić tego nie może, choćby miał ku temu zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych.

4.7.

Zakres obowiązków wewnętrznych organów kierowniczych w Lasach Państwowych

Do obowiązków Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczych jako wyodrębnionych organizacyjnie, funkcjonalnie i kompetencyjnie wewnętrznych organów kierowniczych w Lasach Państwowych należy odpowiednio:

- 1) kierowanie Lasami Państwowymi (Dyrektor Generalny Lasów Państwowych), udzielanie pomocy w kierowaniu Lasami Państwowymi (dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych) oraz kierowanie nadleśnictwami (nadleśniczowie) z wykorzystaniem przypisanej tym organom zdolności do stanowienia aktów sprawstwa kierowniczego (w tym aktów ogólnego zarządu) oraz aktów oddziaływania niewładczego,
- 2) wykonywania obowiązków Skarbu Państwa lub obowiązków własnych Lasów Państwowych z wykorzystaniem przypisanej do tych organów zdolności do czynności cywilno – prawnych, skutkujących zaistnieniem stosunków cywilnoprawnych (wykonywanie, w ramach działań kierowniczych, obowiązków reprezentowania Skarbu Państwa lub Lasów Państwowych na zewnątrz),
- 3) wykonywanie innych obowiązków, realizowanych z wykorzystaniem m.in. zdolności do:
 - a) wykonywania czynności władczych (skutkujących stanowieniem aktów administracyjno – prawnych o indywidualno – konkretnych charakterze),
 - b) wykonywania czynności niewładczych (skutkujących aktami oddziaływania niewładczego na podmioty zewnętrzne poza władztwem służbowym).

Problematyka kierowania Lasami Państwowymi została przedstawiona w sposób szczegółowy w Tytule II, Części I, Dziale X „Wizji działań na rzecz rozwoju ...”.

4.8.

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

Zgodnie z ustawą o lasach - Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczowie są reprezentantami Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie działania tych kierowniczych organów wewnętrznych w Lasach Państwowych. Należy zatem przyjąć, że:

- 1) zdolność do czynności cywilnoprawnych, będąca warunkiem niezbędnym do możliwości występowania w roli reprezentanta Skarbu Państwa przy zawieraniu w imieniu Skarbu Państwa stosunków cywilno – prawnych, przysługuje, tj. jest bezpośrednio przywiązana, odpowiednio do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczych,
- 2) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczowie są podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa przy zawieraniu stosunków cywilno – prawnych tylko wówczas, gdy zawieranie tych stosunków służy wykonywaniu obowiązków, przypisanych do tych organów.

Oznacza to, że:

- 1) jeżeli wykonanie obowiązków (wyżej wymienionych) kierowniczych organów wewnętrznych w Lasach Państwowych wymaga prowadzenia działalności, wiążącej się z koniecznością zawiązania w ramach reprezentowania Skarbu Państwa stosunków cywilnoprawnych,

to

- 2) (wyżej wymienionym) kierowniczym organom wewnętrznym w Lasach Państwowych przysługuje uprawnienie oraz obowiązek reprezentowania Skarbu Państwa przy zawieraniu tych stosunków, tj. uprawnienie oraz obowiązek wykonywania czynności prawnych:
- a) za Skarb Państwa,
oraz
 - b) w wykonaniu obowiązków Skarbu Państwa i w ochronie praw podmiotowych Skarbu Państwa (na rzecz Skarbu Państwa),
a ponadto
 - c) w celu wywoływania przedmiotowymi czynnościami prawnymi skutków prawnych, odnoszących się w określonym ich zakresie do:
 - Skarbu Państwa,
ale także do
 - Lasów Państwowych,
jak również do
 - innych podmiotów (jeżeli wymaga tego kształtowanie sytuacji prawnej reprezentowanego lub/oraz reprezentującego).

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

4.9.

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

W tym miejscu należy postawić zasadnicze pytanie, czy wszystkie dobra prawne o charakterze majątkowym znajdujące się lub w sposób uprawniony mogące znaleźć się we władaniu Lasów Państwowych stanowią własność Skarbu Państwa lub stają się taką własnością (abstrahując w tym miejscu od bezspornego faktu pozostawania we władaniu Lasów Państwowych części nieruchomości o niejasnym statusie prawnym, umownie jedynie traktowanych jako nieruchomości Skarbu Państwa, których przykładem są lasy, będące przedmiotem tzw. nieznannej własności; a także abstrahując w tym miejscu od oczywistego zjawiska władania przez Lasy Państwowe składnikami aktywów, nie stanowiącymi „bezwzględnej” własności Skarbu Państwa ani nie stanowiącymi „bezwzględnej” własności Lasów Państwowych – ze względu na okoliczność, iż po stronie pasywów składniki te rzadko kiedy znajdują pełne odzwierciedlenie wyłącznie w kapitale własnym, gdyż częściowo znajdują pokrycie w pasywach, będących zobowiązaniami względem podmiotów zewnętrznych; stwierdzenie zdania poprzedzającego dotyczy zresztą co do zasady wszelkich innych podmiotów prowadzących działalność z wykorzystaniem własnego mienia).

Kluczem do znalezienia odpowiedzi na powyższe pytanie, jest przepis art. 50 ustawy o lasach, w którym określono, że Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” prowadzi działalność **na zasadzie samodzielności finansowej** i pokrywa koszty działalności **z własnych przychodów**.

Powołana regulacja ma podstawowe znaczenie przy identyfikowaniu:

- 1) obszaru skutków prawnych, odnoszących się do Skarbu Państwa,
oraz

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

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

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

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

Jak powszechnie wiadomo podmioty praw i obowiązków wchodzi we władanie należnością jako dobrem majątkowym zasadniczo w celu „zamiany” tego składnika aktywów na składnik aktywów finansowych, tj. na środki pieniężne (lub w celu „pokrycia” tą należnością swoich zobowiązań finansowych).

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

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

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

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

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

Nie wszystkie oczywiście należności ujmowane w urządzeniach księgowych Lasów Państwowych mają związek z własnymi przychodami Lasów Państwowych. Otóż zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych są organami – na gruncie K.p.a. - identyfikowanymi jako organy administracji publicznej, którym przysługują określone uprawnienia władcze w zakresie spraw, związanych z ochroną gruntów leśnych przed nieuzasadnionym wyłączeniem z produkcji leśnej, a także przed degradacją oraz dewastacją tychże gruntów.¹¹

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

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

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

Zgodnie § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe¹² (zwanego dalej również rozporządzeniem finansowym lub rozporządzeniem regulującym gospodarkę finansową w Lasach Państwowych) - dochody ze sprzedaży przez Lasy Państwowe lasów i innych gruntów są przekazywane do budżetu państwa. Oznacza to, że należności z wyżej wymienionego tytułu oraz środki pieniężne, na które wynikowo zamieniają się te należności, również należy traktować jako należności i środki pieniężne nie Lasów Państwowych, lecz Skarbu Państwa. Przedmiotowe środki pieniężne powinny być przekazywane do budżetu

¹⁰ t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 oraz z 2005 r. Nr 175, poz. 1462, z 2006 r. Nr 12, poz. 63, z 2007 r. Nr 75, poz. 493, Nr 80, poz. 541, Nr 191, poz. 1374, z 2008 r. Nr 237, poz. 1657, z 2009 r. Nr 1, poz. 3, Nr 115, poz. 967, Nr 157, poz. 1241, z 2011 r. Nr 163, poz. 981, z 2013 r. poz. 503.

¹¹ przedmiotowe uprawnienia władcze zostały w odniesieniu do dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych „zachowane” (choćby częściowo) w innych aktach ustawowych po „wyjęciu” w określonym zakresie spod jurysdykcji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych procesu wyłączenia z produkcji gruntów leśnych, przeznaczanych na cele szczególne (budowa dróg, lotnisk czy linii kolejowych).

¹²Dz. U. 1994 nr 134, poz. 692

państwa oczywiście po uprzednim sfinansowaniu z ich użyciem ewentualnych zobowiązań finansowych (zobowiązań Skarbu Państwa), związanych ze sprzedażą przez Lasy Państwowe ww. nieruchomości gruntowych.

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

Jak powszechnie wiadomo, standardowo koszt wiąże się zawsze z jednoczesnym lub wyprzedzającym „zawiązaniem” zobowiązań finansowych przez dany podmiot wobec innych podmiotów (wobec pracowników oraz jednostek organizacyjnych, będących usługodawcami czy dostawcami lub innymi podmiotami, względem których podmiot ma zobowiązania z mocy prawa, na przykład zobowiązania podatkowe, rodzące koszty działalności). Ze zjawiskiem kosztu zawsze wiąże się zatem wcześniejsze lub jednoczesne zdarzenie powstawania zobowiązania finansowego. Nie wszystkie oczywiście zobowiązania finansowe, generują koszty działalności. Zobowiązania mogą bowiem w szczególności generować również:

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

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

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

Zdarzenie	Konto przyjmujące zapis ewidencyjny po stronie W-n	Konto przyjmujące zapis ewidencyjny po stronie Ma	Skutek wywołany danym zdarzeniem
Powstanie zobowiązania podmiotu względem innych podmiotów	konto zespołu 4 (koszty w układzie rodzajowym)	konto zespołu 2 (zobowiązanie finansowe podmiotu względem innego podmiotu)	W związku ze świadczeniami pracowniczymi, usługami lub dostawami zrealizowanymi przez inne podmioty na rzecz podmiotu obowiązanego, albo w wykonaniu praw, przysługujących innym podmiotom (na przykład w wykonaniu prawa urzędów skarbowych do poboru podatków) – u danego podmiotu powstaje zobowiązanie finansowe względem pracowników i innych podmiotów, a aktywnym odzwierciedleniem tych zobowiązań jest koszt oznaczony według czynników produkcji zużytych przez pracowników i inne podmioty na rzecz podmiotu obowiązanego (wynagrodzenia i inne koszty związane z

			wynagrodzeniami, zwrot kosztów podróży służbowych poniesionych przez pracowników, usługi obce, cena zużytej energii, koszty podatkowe itd.)
Identyfikacja kosztów w układzie rodzajowym z punktu widzenia kosztów wytwarzania produktów wyjściowych działalności	konto zespołu 5 (koszty działalności pomocniczej na rzecz działalności wytwórczej oraz koszty bezpośrednie działalności wytwórczej)	konto zespołu 4	W urzędzeniach księgowych podmiotu następuje oznaczenie kosztów w układzie rodzajowym pod względem kosztów prowadzonej działalności
Uregulowanie zobowiązań finansowych	konto zespołu 2 (zobowiązanie finansowe podmiotu względem innego podmiotu)	konto zespołu 1 (rachunek bankowy podmiotu)	Podmiot zużywa swoje środki pieniężne w ramach wywiązywania się z zobowiązań finansowych względem innego podmiotu

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

Wszelkie zatem zobowiązania finansowe, nie tylko zobowiązania finansowe, generujące koszty działalności Lasów Państwowych, lecz także zobowiązania finansowe wyżej wymienione, jak również dotychczas nie wymienione zobowiązania z tytułu zaciągniętych przez Lasy Państwowe kredytów bankowych czy z tytułu obowiązku odprowadzania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – otóż wszelkie zobowiązania finansowe Lasów Państwowych stanowią własne zobowiązania Lasów Państwowych jako podmiotu praw i obowiązków. Nie są to zobowiązania Skarbu Państwa czy innych podmiotów prawnych – oczywiście z zastrzeżeniem co do zobowiązań, związanych z należnościami Skarbu Państwa, powstającymi w trakcie działania dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych jako organów administracji publicznej w ochronie gruntów leśnych, a także z zastrzeżeniem zobowiązań finansowych, związanych ze sprzedażą lasów i gruntów przez Lasy Państwowe.

Stwierdzenie zdania poprzedzającego należy rozpatrywać w kontekście bardzo istotnej okoliczności, iż w stosunku do Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” ustawodawca nie przewidział postępowania upadłościowego oraz naprawczego (o czym dalej).

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

Jeżeli zobowiązania finansowe, zawiązane przez Lasy Państwowe, łączą się z jednoczesnym lub następczym powstaniem kosztów działalności, prowadzonej przez Lasy Państwowe, to wywiązywanie się z tych zobowiązań powinno następować z użyciem środków pieniężnych lub należności, związanych z własnymi przychodami Lasów Państwowych, tj. z użyciem środków pieniężnych lub należności stanowiących własność Lasów Państwowych.

Środki pieniężne oraz należności, utrwalane w urządzeniach księgowych Lasów Państwowych, związane z wykonywaniem przez dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych obowiązków administracyjnych w zakresie ochrony gruntów leśnych przed wyłączeniem z produkcji leśnej, a także przed dewastacją oraz degradacją tych gruntów, jak również związane ze sprzedażą przez Lasy Państwowe lasów i innych gruntów - nie powinny (nie mogą) być używane do wywiązywania się Lasów Państwowych z zobowiązań finansowych, rodzących koszty działalności Lasów Państwowych (nie są to bowiem należności oraz środki, związane z własnymi przychodami Lasów Państwowych, a przecież tylko należności oraz środki pieniężne, związane z własnymi przychodami Lasów Państwowych, mogą być używane do pokrywania kosztów działalności Lasów Państwowych).

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

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

Regulacja art. 50 ustawy o lasach nie oznacza oczywiście, że należności oraz środki pieniężne, związane z własnymi przychodami Lasów Państwowych, muszą być używane wyłącznie do finansowania zobowiązań, generujących koszty działalności Lasów Państwowych (była już o tym częściowo mowa) . Należności te i środki „muszą” wystarczyć na finansowanie wszelkich innych zobowiązań finansowych Lasów Państwowych, w tym powstających w związku z działalnością rozwojową - z zastrzeżeniem zobowiązań finansowych, związanych ze sprawowaniem władzy publicznej w zakresie ochrony gruntów leśnych, jak również zobowiązań , związanych ze sprzedażą lasów i innych gruntów przez LP.

Końcowo należy podkreślić, że powyższy wywód przeprowadzono przy założeniu, że w rozumieniu art. 50 ustawy o lasach przychodami są przychody, o których mowa w ustawie o rachunkowości. Nie może jednak ująć uwagę, że w znaczeniu rozszerzonym przychodem jest każde przysporzenie finansowe podmiotu. Jeżeli tak traktować przychody, o których mowa w art. 50 ustawy o lasach – to za środki pieniężne własności Lasów Państwowych należałoby rzecz jasna uznawać także środki otrzymywane przez LP nieodpłatnie jako środki pomocowe czy z dar czynienia, a także środki, związane z kredytami bankowymi oraz zaciąganymi przez LP pożyczkami. Przyjmując rozszerzone znaczenie przychodów, o których mowa w art. 50 ustawy o lasach – za środki Skarbu Państwa nadal należałoby traktować środki, związane z ochroną gruntów leśnych oraz ze sprzedaży przez Lasy Państwowe lasów i innych gruntów. Środki – albowiem pierwsze z wymienionych środków pojawiają się w obiegu Lasów Państwowych nie w wyniku działalności gospodarczej prowadzonej przez LP (lecz w następstwie działania dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych w sferze imperium – o czym dalej), zaś drugie z tych środków podlegają obowiązkowemu transferowi do budżetu państwa.

4.10.

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

Jeżeli działalność Lasów Państwowych (organów Lasów Państwowych) polega na ochronie gruntów leśnych przed wylesianiem, degradacją oraz dewastacją, lub na podejmowaniu decyzji w sprawie sprzedaży lasów i innych gruntów¹³, to działalność Lasów Państwowych jest prowadzona:

- 1) w ramach państwa (organy Lasów Państwowych działają w imieniu państwa),
- 2) dla dobra państwa (w wypełnieniu własnych obowiązków, ciężących na organie w ramach prowadzenia spraw całego społeczeństwa lub poszczególnych społeczeństw),
- 3) w celu ukształtowania przede wszystkim sytuacji prawnej:
 - a) państwa
a także
 - b) adresatów aktów władczych, stanowionych przez te organy, w tym celu ustalenia należności przysługujących Skarbowi Państwa.

Należności finansowe, związane z wykonywaniem ww. obowiązków organów administracji publicznej, jak również środki pieniężne „zastępujące” te należnościami, są należnościami oraz środkami pieniężnymi Skarbu Państwa (była już o tym mowa powyżej). Ponadto, nie generujące kosztów działalności, zobowiązania finansowe, związane z tymi należnościami, są należnościami oraz zobowiązaniami Skarbu Państwa. Zobowiązania te powinny być pokrywane należnościami oraz środkami pieniężnymi Skarbu Państwa, o których jest mowa w zdaniu poprzedzającym.

Natomiast zobowiązania finansowe, rodzące koszty działalności Lasów Państwowych w związku z wykonywaniem przez organy wewnętrzne LP obowiązków organów administracji publicznej, powinny być pokrywane należnościami lub środkami pieniężnymi, stanowiącymi własność Lasów Państwowych (dotyczy to wszelkich zobowiązań finansowych, związanych z wykonywaniem przez Lasy Państwowe obowiązków w zakresie wspomaganie władzy publicznej, jeżeli zobowiązania te rodzą koszty działalności LP).

Należności i środki pieniężne, związane z ochroną gruntów rolnych i leśnych powinny być używane przede wszystkim na pokrywanie wydatków, nie będących kosztami działalności, a służących odtwarzaniu potencjału gospodarki leśnej, utraconego wskutek wyłączenia gruntów z produkcji albo zdegradowaniu lub zdewastowania gruntów (była już o tym mowa).

4.11.

Lasy Państwowe jako podmiot legitymowany zdolnością prawną

Skoro Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w zakresie mienia Skarbu Państwa, którym LP zarządzają, to (jak to powyżej już podniesiono) stanowi to jeden z kluczowych dowodów na to, że przymiotem Lasów Państwowych jest, na mocy ustawy o lasach, zdolność prawna

¹³ w większości przypadków działania związane ze sprzedażą lasów i gruntów są przy tym zintegrowana poziomo z kształtowaniem funkcjonalności Lasów Państwowych (o czym dalej); sam akt sprzedaży (zawarcie stosunku cywilnoprawnego sprzedaży) lasów i gruntów jest oczywiście przejawem działania w reprezentowaniu Skarbu Państwa

tego podmiotu (jest to jeden z dowodów na to, że Lasy Państwowe nie są jednostką organizacyjną pozbawioną zdolności prawnej).

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

4.12.

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

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

W tym kontekście - tezie, która została powyżej zdaniem autora dowiedziona, iż środki pieniężne we władaniu Lasów Państwowych stanowią - poza wskazanymi wyjątkami - własność tego podmiotu, w żadnym razie nie wolno przeciwstawiać tezy, iż środki gromadzone na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych nie mogą być środkami własności Lasów Państwowych, albowiem oznaczałoby to proceder uwłaszczenia się Lasów Państwowych jako podmiotu praw i obowiązków, który nie jest Skarbem Państwa (o czym dalej), na majątku własności Skarbu Państwa.

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

W toku prac nad ustawą o lasach rozważano dwie koncepcje rozwiązań zasadniczych w odniesieniu do prawnego modelu leśnictwa w Polsce¹⁴:

- 1) koncepcję przekształcenia państwowego gospodarstwa leśnego w spółkę akcyjną w połączeniu z uwłaszczeniem tej spółki lasami państwowymi,

¹⁴ Autor był członkiem zespołu, który pod kierunkiem Bogusława Mozgi, ówczesnego wiceministra w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (przy zasadniczym wkładzie twórczym Grzegorza Buczyńskiego) opracował (z uwzględnieniem postulatów i propozycji leśnej „Solidarności”) projekt ustawy o lasach

- 2) koncepcję pozostawienia lasów państwowych w rękach Skarbu Państwa oraz wykreowania państwowej jednostki organizacyjnej niebędącej „pełną” osobą prawną, reprezentującą Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie mienia Skarbu Państwa, przekazanego tej jednostce w zarząd..

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

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

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

4.13.

Istota działalności Lasów Państwowych w podnoszeniu własnej funkcjonalności

Lasy Państwowe, w „cywilnoprawnym” reprezentowaniu Skarbu Państwa, działają w kształtowaniu własnej sytuacji prawnej nie tylko wówczas, gdy wiąże się to z dokonywaniem czynności prawnych, skutkujących powstawaniem należności własnych zamienianych na własne środki pieniężne, a także z powstawaniem własnych zobowiązań finansowych (z zastrzeżeniem co do zobowiązań finansowych, związanych z ochroną gruntów leśnych oraz sprzedażą lasów i innych gruntów). Lasy Państwowe w „cywilnoprawnym” reprezentowaniu Skarbu Państwa kształtują własną sytuację prawną także wówczas, gdy prowadzą działalność rozwojową, skutkującą podnoszeniem funkcjonalności, w tym efektywności, Lasów Państwowych - m.in. poprzez trwałą poprawę wizerunku (renomy), a także poprzez opracowywanie oraz wprowadzanie do praktyki gospodarczej coraz bardziej doskonałych systemów funkcjonalnych. Wizerunek (renoma), poszczególne „zainstalowane” systemy funkcjonalne oraz inne podobne niemajątkowe dobra prawne wpływające na funkcjonalność Lasów Państwowych, wchodzą w skład zorganizowanego zbioru dóbr prawnych, wykorzystywanych przez ten podmiot do prowadzenia uprawnionej działalności. Te niemajątkowe dobra (np. wizerunek, organizacja, własne systemy funkcjonalne niewyczerpujące znamion wartości niematerialnych i prawnych) nie stanowią przedmiotu własności Skarbu Państwa, ale także nie stanowią własności Lasów Państwowych – bowiem samoistnie nie mogą być przedmiotem obrotu. Stanowią przymiot (atrybut) Lasów Państwowych. Nie można poddać obrotowi renomy czy organizacji podmiotu. Natomiast, gdyby występowała („nie daj Boże”) możliwość zbywania (w całości lub w części) zorganizowanego zbioru dóbr prawnych, wykorzystywanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia działalności przez ten podmiot, to omawiane dobra prawne o niemajątkowym charakterze, wpływające na funkcjonalność Lasów Państwowych - u nabywcy ulegałyby przekształceniu w dobra majątkowe, zwane w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵ wartością firmy (wartość firmy to składnik aktywów majątkowych ujmowany w księgach rachunkowych nabywcy jako różnica między ceną nabycia a bilansową wartością aktywów majątkowych we władaniu Lasów Państwowych)¹⁶.

¹⁵ tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 330, 613

¹⁶ stworzenie możliwości zbywania choćby części zorganizowanego zbioru składników materialnych i niematerialnych, wykorzystywanych przez LP do prowadzenia działalności, należy traktować wyłącznie z

4.14.

Zakres działania Lasów Państwowych imieniem własnym oraz imieniem państwa lub samorządu

W tym miejscu należy ponownie przywołać przepis ustawy o lasach, stanowiący, że Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa **w zakresie mienia tego podmiotu , pozostającego w zarządzie LP.**

Z przepisu tego wynika, że Lasy Państwowe nie są „cywilnoprawnym” reprezentantem Skarbu Państwa nie tylko wówczas, gdy jednostki organizacyjne Lasów Państwowych działają jako pracodawcy, lecz również wówczas, gdy działalność w Lasach Państwowych jest wprawdzie prowadzona poza funkcją pracodawcy oraz z wykorzystaniem mienia Skarbu Państwa lub z oddziaływaniem na mienie Skarbu Państwa, lecz **nie wiąże się** (ta działalność) z dokonywaniem czynności prawnych, gdyż wymaga: (1) albo doniosłych czynności konwencjonalnych, (2) albo czynności konwencjonalnych nieistotnych prawnie (czynności faktycznych)¹⁷.

Działalność w Lasach Państwowych jest wykonywana w ramach doniosłych czynności konwencjonalnych, jeżeli tymi czynnościami są: (1) czynności administracyjno – prawne (stanowienie aktów administracyjnych), (2) czynności policyjno – prawne lub prokuratorsko – prawne (działanie stanowisk straży leśnej) oraz (3) czynności obejmujące środki przymusu bezpośredniego (działanie stanowisk straży leśnej). Działalność w ramach doniosłych czynności konwencjonalnych jest w Lasach Państwowych prowadzona przez oznaczone organy lub stanowiska pracy w Lasach Państwowych w ramach ich własnych uprawnień – jednak nie w „cywilnoprawnym” reprezentowaniu Skarbu Państwa, lecz w imieniu państwa (lub samorządu terytorialnego).

Zwraca uwagę, że znaczna część działań w zakresie działalności wytwórczej w Lasach Państwowych, mieszczącej się poza działalnością, prowadzoną w imieniu państwa (lub samorządu), w ogóle nie wymaga czynności prawnych, a tym samym nie polega na „cywilnoprawnym” reprezentowaniu Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia tej osoby prawnej. Chodzi o działania obejmujące wyłącznie czynności faktyczne. Te działania są realizowane w imieniu własnym Lasów Państwowych, choć wykorzystują oraz oddziałują przede wszystkim na mienie Skarbu Państwa we władaniu LP.

Nie należy przy tym pominąć okoliczności, iż przy prowadzeniu działalności w imieniu własnym lub w imieniu państwa (lub samorządu) , prawie zawsze pojawia się konieczność podjęcia działań („towarzyszących”) skutkujących stosunkami cywilnoprawnymi, zawieranymi w reprezentowaniu Skarbu Państwa lub zawieranymi imieniem własnym Lasów Państwowych (tj. działań, bez których prowadzenie działalności imieniem własnym lub imieniem państwa obyć się nie może). Na przykład jednostka organizacyjna Lasów Państwowych, działając jako pracodawca, jest „zmuszona” działać również w reprezentowaniu Skarbu Państwa, jeżeli nabywa celem zużywania na danym stanowisku pracy niezbędnych przedmiotów (w tym narzędzi pracy). Również przy realizowaniu działań imieniem państwa najczęściej „nie wystarczają” doniosłe czynności konwencjonalne (choćby przy zawieraniu umów o dzieło czy umów zleceń, służących

kategoriach teoretycznych; jak to bowiem podniesiono w dalszej części wywodu dekompozycja instytucjonalna polskiego modelu leśnictwa państwowego nie powinna mieć miejsca

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

wykonywaniu tychże działań, nie wspominając o konieczności wykonywania czynności faktycznych w trakcie tej działalności).

4.15.

Przejsciowe podsumowanie wywodu na temat działania Lasów Państwowych w imieniu Skarbu Państwa

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

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

przy czym: (1) do skutków prawnych, odnoszących się do Lasów Państwowych w związku z reprezentowaniem Skarbu Państwa, należy zaliczyć w szczególności¹⁸: (a) własność należności oraz związanych z nimi środków pieniężnych, (b) zobowiązania finansowe, ciężące na Lasach Państwowych, (c) możliwość suwerennego wykorzystywania nadwyżki finansowej, (c) dobra prawne o charakterze niemajątkowym, kształtujące funkcjonalność Lasów Państwowych, zaś (2) do skutków prawnych odnoszących się do innych podmiotów należy zaliczyć m.in. efekty z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Zobowiązania finansowe (zobowiązania finansowe wobec pracowników), ciężące na Lasach Państwowych powstają nie w reprezentowaniu Skarbu Państwa, lecz w związku z występowaniem jednostek organizacyjnych LP w roli pracodawcy (a więc w związku z działaniem Lasów Państwowych imieniem własnym). W trakcie działania imieniem własnym powstają też w określonym zakresie dobra prawne kształtujące funkcjonalność LP oraz efekty z realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Ponadto (była już o tym mowa) - zobowiązania finansowe, będące zobowiązaniami Lasów Państwowych, a nie Skarbu Państwa, powstają także wówczas, gdy działania Lasów Państwowych są prowadzone w ramach doniosłych czynności konwencjonalnych imieniem państwa lub samorządu (chyba że są to zobowiązania, związane z

¹⁸ z ww. rozporządzenia Rady Ministrów, regulującego gospodarkę finansową wynika, że do skutków prawnych z „cywilnoprawnego” reprezentowania Skarbu Państwa zalicza się również wynik finansowy z całokształtu działalności Lasów Państwowych; nie jest to wynik finansowy Skarbu Państwa, lecz wynik finansowy Lasów Państwowych

działaniami, polegającymi na ochronie gruntów leśnych przed nieuzasadnionym wyłączeniu z produkcji lub przed degradacją oraz dewastacją, a także z działaniami, polegającymi na sprzedaży lasów i innych gruntów).

Wszelkie działania Lasów Państwowych imieniem własnym (m.in./1/działania jako pracodawcy, /2/działania obejmujące wyłącznie czynności faktyczne - w wykonywaniu działalności wytwórczych, niewchodzące w skład działalności w imieniu państwa lub samorządu,), jak również wykorzystywanie własnej funkcjonalności Lasów Państwowych nie powinny oczywiście pozostawać w „konflikcie” z zasadą, iż „cywilnoprawne” reprezentowanie Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe (czyli działanie LP imieniem Skarbu Państwa) musi skutkować kształtowaniem i zachowaniem (ochroną) praw Skarbu Państwa oraz wywiązywaniem się Skarbu Państwa („rękami LP”) z obowiązków Skarbu Państwa, związanych z własnością lasów i innych składników majątkowych tego podmiotu pozostających w zarządzie LP.

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

- 1) wybór i zawieranie umów cywilnoprawnych na: dostawy, usługi obce (nie wyłączając usług bankowych, jak również usług, obejmujących ocenę gospodarki leśnej w ramach tzw. procesu jej certyfikowania), roboty, realizację przedsięwzięć kooperacyjnych, jeżeli wiąże się to z oddziaływaniem na stan zasobów majątkowych Skarbu Państwa (na mienie Skarbu Państwa w zarządzie LP), a także umów na korzystanie z cudzych wartości intelektualnych (jeżeli ma to wpływ na stan mienia Skarbu Państwa w zarządzie LP),
- 2) wybór i zawieranie umów (porozumień) cywilnoprawnych, związanych ze zbywaniem produktów rynkowych i nierynkowych , wytwarzanych przez Lasy Państwowe jako mienie Skarbu Państwa (nie wyłączając wszelkich usług, świadczonych na rzecz administracji publicznej, jeżeli stanowią mienie Skarbu Państwa) ,
- 3) wybór i zawieranie umów (porozumień) cywilnoprawnych, związanych ze zbywaniem (nie wyłączając zamian i wymian) mienia Skarbu Państwa, niebędącego produktami działalności wytwórczej Lasów Państwowych (z zastrzeżeniem co do procedowania decyzji o zbyciu w drodze sprzedaży lasów i innych gruntów),
- 4) zawieranie umów (porozumień), związanych z absorpcją „pomocowych” środków pieniężnych (innych zasobów majątkowych) ze źródeł zagranicznych, a także nieodpłatnym przyjmowaniem środków pieniężnych oraz innych składników majątkowych od jednostek sektora finansów publicznych, darczyńców oraz pozostałych podmiotów (nie wyłączając przekazywania mienia Skarbu Państwa pomiędzy jednostkami organizacyjnymi LP),
- 5) składanie oświadczeń woli, oddziałujących na dostawców, usługodawców, wykonawców, nabywców i inne właściwe podmioty w trakcie realizacji umów i porozumień, o których mowa w ppkt. 1 - 4,
- 6) wykonywanie biernych czynności prawnych (administracyjno – prawnych, prokuratorsko – prawnych, policyjno – prawnych, a także sądowych i procesowych), związanych z szeroko rozumianą ochroną mienia Skarbu Państwa (nie wyłączając zawiadomień o czynach, wyczerpujących znamiona przestępstwa lub wykroczenia na szkodę mienia Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych).

W trakcie (powyżej wyszczególnionego) „cywilnoprawnego” reprezentowania Skarbu Państwa – Lasy Państwowe powinny chronić prawa Skarbu Państwa oraz doprowadzać do tego, aby Skarb Państwa („rękami” LP) wywiązywał się z obowiązków, związanych z własnością lasów

oraz innych zasobów majątkowych tego podmiotu, znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych.

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

4.16.

Lasy Państwowe nie stanowią zinstytucjonalizowanej formy Skarbu Państwa

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

Z podmiotowego punktu widzenia – z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest związany (w znacznym zakresie zintegrowany) zbiór podmiotów, legitymowanych zdolnością prawną, uwidoczniiony na Ryc. 3¹⁹.

Jeżeli przyjąć, że Lasy Państwowe stanowią jedną (z wielu możliwych) zinstytucjonalizowanych form Skarbu Państwa, to działanie Lasów Państwowych nie oznaczałoby działania w „cywilnoprawnym” reprezentowaniu Skarbu Państwa. Należałoby mianowicie uznać, że działanie Lasów Państwowych jest wprost (jest „po prostu”) działaniem Skarbu Państwa. W konsekwencji należałoby też uznać, że Lasy Państwowe nie mają zdolności prawnej, lecz „korzystają” ze zdolności prawnej Skarbu Państwa – ze wszystkimi tego konsekwencjami (np. należałoby uznać, że Skarb Państwa występuje jako pracodawca w stosunku do pracowników, zatrudnionych w Lasach Państwowych).

Innymi słowy należałoby przyjąć, że Lasy Państwowe działają we własnym imieniu, a działanie to jest równoznaczne z działaniem Skarbu Państwa., tj. że Lasy Państwowe jako zinstytucjonalizowana forma Skarbu Państwa działają:

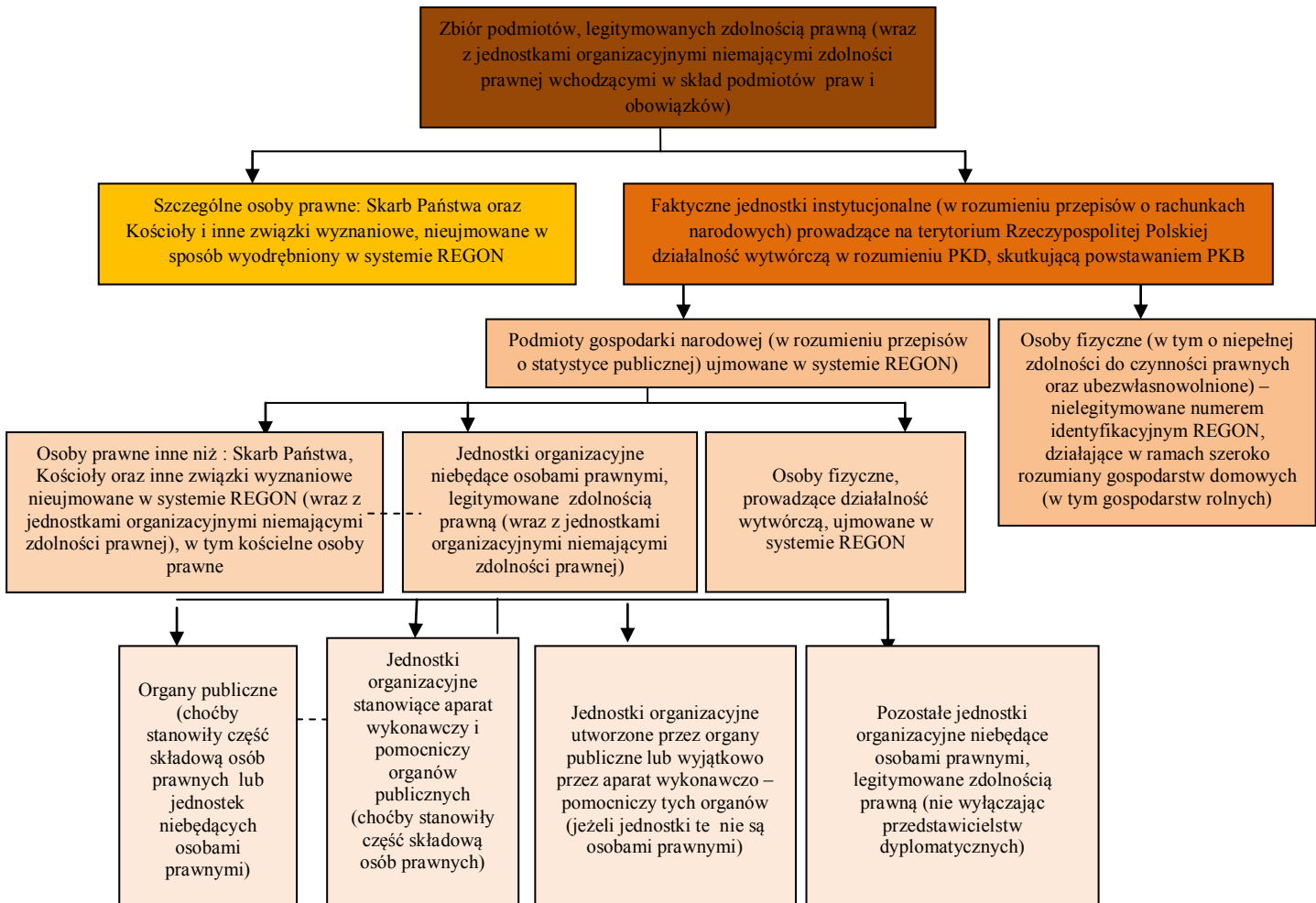
- 1) nie za Skarb Państwa, lecz jako Skarb Państwa pod firmą Lasów Państwowych,
- 2) na swoją rzecz, czyli jednocześnie na rzecz Skarbu Państwa,
- 3) z kształtowanie własnej sytuacji prawnej, będącej równocześnie sytuacją prawną Skarbu Państwa.

W szczególności należałoby założyć, że zobowiązania finansowe Lasów Państwowych są równocześnie zobowiązaniami finansowymi Skarbu Państwa, podczas gdy powyżej

¹⁹ organy publiczne oraz aparat pomocniczy organów publicznych nie są osobami prawnymi w rozumieniu Kodeksu cywilnego; są to jednak podmioty mające zdolność do dokonywania doniosłych czynności konwencjonalnych (zdolne m.in. do kreowania osób prawnych oraz „ułamnych” osób prawnych; byłoby nieracjonalne forsowanie twierdzenia, że byty te są pozbawione zdolności prawnej w takim rozumieniu, w jakim jest ono użyte w niniejszym opracowaniu.

wywieziono w sposób niebudzący wątpliwości, że Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania finansowe Lasów Państwowych.

Ryc. 3. Zbiór podmiotów, legitymowanych zdolnością prawną, związany z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (na schemacie nie uwzględniono jednostek organizacyjnych działających jako organizacje nielegalne)



Na marginesie warto zauważyć, że uznanie za prawdziwe twierdzenia, iż Lasy Państwowe stanowią „personifikację” Skarbu Państwa, oznaczałoby zakwestionowanie (podważenie dopuszczalności) normy prawnej, nakładającej na Lasy Państwowe obowiązek regulowania podatku dochodowego od wyniku na tzw. działalności dodatkowej, albowiem na mocy Ustawy o rachunkowości Skarb Państwa podlega podmiotowemu zwolnieniu z obowiązku regulowania podatku dochodowego w ogóle. Skarb Państwa nie jest również podatnikiem w odniesieniu do podatku od nieruchomości czy podatku od towarów i usług, podczas gdy jednostki organizacyjne Lasów Państwowych są obowiązane do dokonywania świadczeń publicznych w tym zakresie. Twierdzenie zdania poprzedzającego odnosi się także do podatku leśnego.

Ba! Przyjęcie, że wyżej wymienione twierdzenie jest prawdziwe (że Lasy Państwowe to instytucjonalna emanacja Skarbu Państwa; to po prostu jedno z „objawień” Skarbu Państwa jako „niewidzialnego” podmiotu), zrodziłoby nakaz wyartykułowania fundamentalnej wątpliwości co do konstytucyjności ekstraordynaryjnych świadczeń pieniężnych nałożonych na Lasy Państwowe w następstwie nowelizacji ustawy o lasach dokonanej w roku 2014. Przyjęcie bowiem, że Lasy Państwowe to w istocie Skarb Państwa, oznaczałoby, że w następstwie przedmiotowej nowelizacji Skarb Państwa nałożył na „siebie samego” obowiązek dokonywania wpłat,

będących zgodnie ze stanowiskami Sejmu RP, Ministra Finansów a nawet Prokuratora Generalnego daninami publicznymi, podczas gdy jest oczywiste, że wpłaty dokonywanej przez Skarb Państwa – Lasy Państwowe²⁰ na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Finansów jako organu właściwego do spraw finansów publicznych (w tym do spraw budżetu państwa) na gruncie Konstytucji RP oraz w świetle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego nie sposób uznać za **daninę publiczną**. Uznanie, że twierdzenie, iż Lasy Państwowe to w istocie emanacja instytucjonalna Skarbu Państwa, jest twierdzeniem prawdziwym, „musiałoby” prowadzić do nieuchronnej konstatacji, iż ww. nowelizacja ustawy o lasach, dokonana w roku 2014, jest dotknięta ewidentną i dyskwalifikacyjną wadą nieokreśloności przepisów (wadą niedookreślenia prawnego charakteru tejsze wpłaty)²¹.

4.17.

Lasy Państwowe są podmiotem odrębnym w stosunku do Skarbu Państwa

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

Stanowi to ważki argument na rzecz twierdzenia, że Lasy Państwowe prowadzą „własną” działalność wytwórczą, albowiem Skarb Państwa jako osoba prawna pozbawiona możliwości prowadzenia działalności wytwórczej w rozumieniu PKD nie może być oczywiście uznany za przedsiębiorcę - m.in. w związku z brakiem możliwości dokonywania czynności faktycznych, bez których nie sposób mówić o zjawisku działalności wytwórczej w rozumieniu PKD, ale w istocie również w związku z brakiem możliwości dokonywania czynności konwencjonalnych istotnych prawnie, dla zaistnienia których niezbędne jest przeciw zjawisko zachowań ludzkich, w tym zjawisko zachowań pracowników, którymi Skarb Państwa jako szczególna osoba prawna bez organów i stanowisk pracy (a więc jako osoba prawna niebędąca jednostką organizacyjną) nie jest i nie może być legitymowany.

Stwierdzenie zdania poprzedzającego pozostaje w opozycji do niektórych poglądów doktryny, iż Skarb Państwa jest szczególną osobą prawną, która w zależności od podmiotu go reprezentującego może być taktowana już to jako przedsiębiorca, już to jako organ publiczny lub instytucja sektora rządowego i samorządowego, już to jako państwowa instytucja finansowa.²²

²⁰ jeżeli oczywiście przyjąć, że prawdą jest, że Lasy Państwowe to w istocie Skarb Państwa

²¹ prawnej identyfikacji ekstraordynaryjnych świadczeń pieniężnych, nałożonych na Lasy Państwowe nowelizacją ustawy o lasach, dokonaną w roku 2014, poświęcono

²² zob. też polemikę z poglądami niektórych organów państwowych na temat statusu Lasów Państwowych – zawartą w dalszej części niniejszego opracowania

4.18.

Prawa i obowiązki Skarbu Państwa jako właściciela lasów państwowych

Kierując się propedeutyczną wiedzą w zakresie leśnictwa, nie sposób zakwestionować stwierdzenia, iż w ramach reprezentowania Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe w zakresie mienia Skarbu Państwa, pozostającego w zarządzie Lasów Państwowych – obowiązki Skarbu Państwa wypełniane „rękami” Lasów Państwowych oraz prawa Skarbu Państwa realizowane i chronione przez Lasy Państwowe obejmują :

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

4.19.

Główne atrybuty działalności Lasów Państwowych

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako podmiot praw i obowiązków odrębny w stosunku do Skarbu Państwa – prowadzi swoją własną działalność. Lasy Państwowe, prowadząc własną działalność wytwórczą, nie działają w imieniu własnym tylko w tym zakresie, w jakim w prowadzeniu swojej własnej działalności występują jako „cywilnoprawny” reprezentant Skarbu Państwa (jak również jako „reprezentant” państwa lub samorządu). Z zastrzeżeniem działań, obejmujących ochronę gruntów leśnych oraz sprzedaż lasów i gruntów, działalność Lasów Państwowych jest prowadzona:

- 1) na własną odpowiedzialność,
- 2) na własne ryzyko gospodarcze, w tym ekonomiczne,
- 3) na własny rachunek, na zasadzie samofinansowania i bez wsparcia budżetu państwa (z zastrzeżeniem wynagrodzenia za wyřeczanie administracji publicznej w ramach zadań zleczanych w wykonaniu art. 54 ustawy o lasach, oraz z zastrzeżeniem występowania na zasadach ogólnych w roli

beneficjenta środków zagranicznych oraz innych środków dotacyjnych, na przykład środków NFOŚiGW czy środków w wykonaniu przepisu art. 12),

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

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

Prawa i obowiązki Skarbu Państwa jako właściciela lasów państwowych stanowią podstawę do wyartykułowania misji Lasów Państwowych (o czym dalej).

4.20.

Lasy Państwowe jako podmiot nie stanowią własności Skarbu Państwa Lasy Państwowe jako podmiot nie są przedmiotem mogącym być czyjąś własnością

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

W odniesieniu do przedsiębiorców państwowych działających na podstawie ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych²³ w niektórych publikacjach przyjmuje się, że przedsiębiorstwo państwowe jako zespół składników materialnych i niematerialnych, wykorzystywany do prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę państwowego jest własnością Skarbu Państwa. Trudno zgodzić się z takim poglądem w kontekście:

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

²³ t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981, Nr 240, poz. 2055, z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 167, poz. 1399, z 2006 r. Nr 107, poz. 721, Nr 220, poz. 1600, z 2008 r. Nr 180, poz. 1109, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, Nr 219, poz. 1707, z 2012 r. poz. 459

- b) uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój (§ 2).

Z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie wynika, że uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem przedsiębiorców państwowych, działających na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, skutkują tym, że Skarb Państwa jest właścicielem przedsiębiorstwa państwowego rozumianego jako zespół składników materialnych i niematerialnych, wykorzystywanych przez przedsiębiorców państwowego, działających na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, do prowadzenia działalności.

W przypadku Lasów Państwowych jako podmiotu praw i obowiązków własność Skarbu Państwa w stosunku do składników majątkowych, wykorzystywanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności, jest bezdyskusyjna, z zastrzeżeniem jednak co do przeważającej części należności oraz związanych z nim środków pieniężnych. Choć należności oraz środki pieniężne, mające odzwierciedlenie w kapitale własnym Lasów Państwowych, stanowią własność Lasów Państwowych (o czym mowa powyżej) - to choćby w związku z przepisem art. 44¹ § 2 Kodeksu cywilnego prawodawca ma (rzecz oczywista) możliwość obejmowania Lasów Państwowych obowiązkiem przekazywania określonej części środków pieniężnych LP, stanowiących własność LP, na rzecz Skarbu Państwa (do budżetu państwa), jednak (co również oczywiste) nie powinno to następować z naruszeniem wzorców konstytucyjnych, przy źródłem ww. możliwości jest oczywiście przede wszystkim Konstytucja RP.

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

4.21

Lasy Państwowe nie są podmiotem niezawisłym

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

4.22.

Problematyka nadzorowania Lasów Państwowych oraz działalności nadzorczej w Lasach Państwowych

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

4.22.1.

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

W najbardziej ogólnym ujęciu nadzorowanie polega na wywieraniu wpływu na bieżącą działalność w toku (rzadziej na bieżące zamierzenia) podmiotu nadzorowanego przez podmiot uprawniony do nadzorowania (w celu ewentualnego skorygowania lub skonkretyzowania tej działalności lub tych zamierzeń). Na nadzorowanie składają się: (1) działania w zakresie kontroli funkcjonalnej (lub działania podobne - takie, jak: działania sprawdzające czy analizy mentalne, dotyczące bieżącej działalności lub bieżących zamierzeń podmiotu nadzorowanego), (2) akty oddziaływania władczego lub niewładczego, będące następstwem tychże działań kontrolnych, sprawdzających czy analitycznych. Ze zjawiskiem nadzorowania mamy do czynienia wówczas, gdy między podmiotem oddziaływującym a podmiotem poddawany oddziaływaniu nie występuje bezpośrednia podległość służbowa wynikająca ze stosunku pracy. W przypadku występowania zjawiska bezpośredniej podległości służbowej – podmiot oddziaływujący nie sprawuje nadzoru nad podmiotem poddawany oddziaływaniu, lecz wydaje mu polecenia służbowe, które powinny skutkować tym, że dana osoba wypełniająca funkcje podmiotu podległego jest obowiązana do określonych zachowań. Zgodnie z doktryną oraz teorią zarządzania - bezpośrednia podległość służbowa, związana ze stosunkiem pracy, występuje wyłącznie pomiędzy stanowiskami pracy, wchodzącymi w skład jednego podmiotu praw i obowiązków jako pracodawcy, a podwładny co do zasady powinien uzyskiwać polecenia służbowe tylko od bezpośredniego przełożonego służbowego²⁴. Działalność w zakresie nadzorowania podmiotu jest zjawiskiem odrębnym od:

- 1) zjawiska działalności kontrolingowej, działalności służb inspekcji państwowych oraz działalności w zakresie szeroko rozumianej kontroli następczej,
a także od
- 2) zjawiska oddziaływania na podmioty poprzez:
 - a) akty prawa powszechnego,
 - b) akty prawa wewnętrznego,
 - c) akty stosowania prawa,
 - d) akty sprawstwa kierowniczego (akty ogólnego zarządu)
czy
 - e) akty oddziaływania niewładczego

jeżeli akty te, zwłaszcza akty, o których mowa w lit. c – e, nie pozostają w oczywistym związku z wcześniej przeprowadzoną działalnością w zakresie kontroli funkcjonalnej lub w zakresie działalności podobnej, właściwej dla działalności w zakresie nadzorowania.

Działalność kontrolingowa²⁵ tym różni się od działalności nadzorczej, iż stanowi ciągły, permanentny oraz samoistny system wczesnego ostrzegania o wystąpieniu lub możliwym wystąpieniu odchylen stanów faktycznych od stanów wzorcowych w danym podmiocie praw i obowiązków (należyty kontroling ogranicza potrzebę prowadzenia działalności nadzorczej). Częścią składową działalności kontrolingowej jest kontroling finansowy. Działalności kontrolingowej nie należy oczywiście ograniczać wyłącznie do kontrolingu finansowego. Działalność służb inspekcji państwowych oraz działalność w zakresie szeroko rozumianej kontroli następczej z kolei tym różni się od działalności nadzorczej, iż nie stanowi ingerencji w działalność bieżącą lub bieżące zamierzenia danego podmiotu, albowiem odnosi się do zdarzeń zaszłych (należyty kontroling w powiązaniu z należytą działalnością nadzorczą ograniczają potrzebę prowadzenia działalności inspekcyjnej oraz szeroko rozumianej działalność kontrolnej).

Działalność w zakresie nadzorowania podlega generalnemu podziałowi na:

- 1) nadzór zewnętrzny (sprawowany przez podmioty, nie wchodzące w skład podmiotu nadzorowanego),

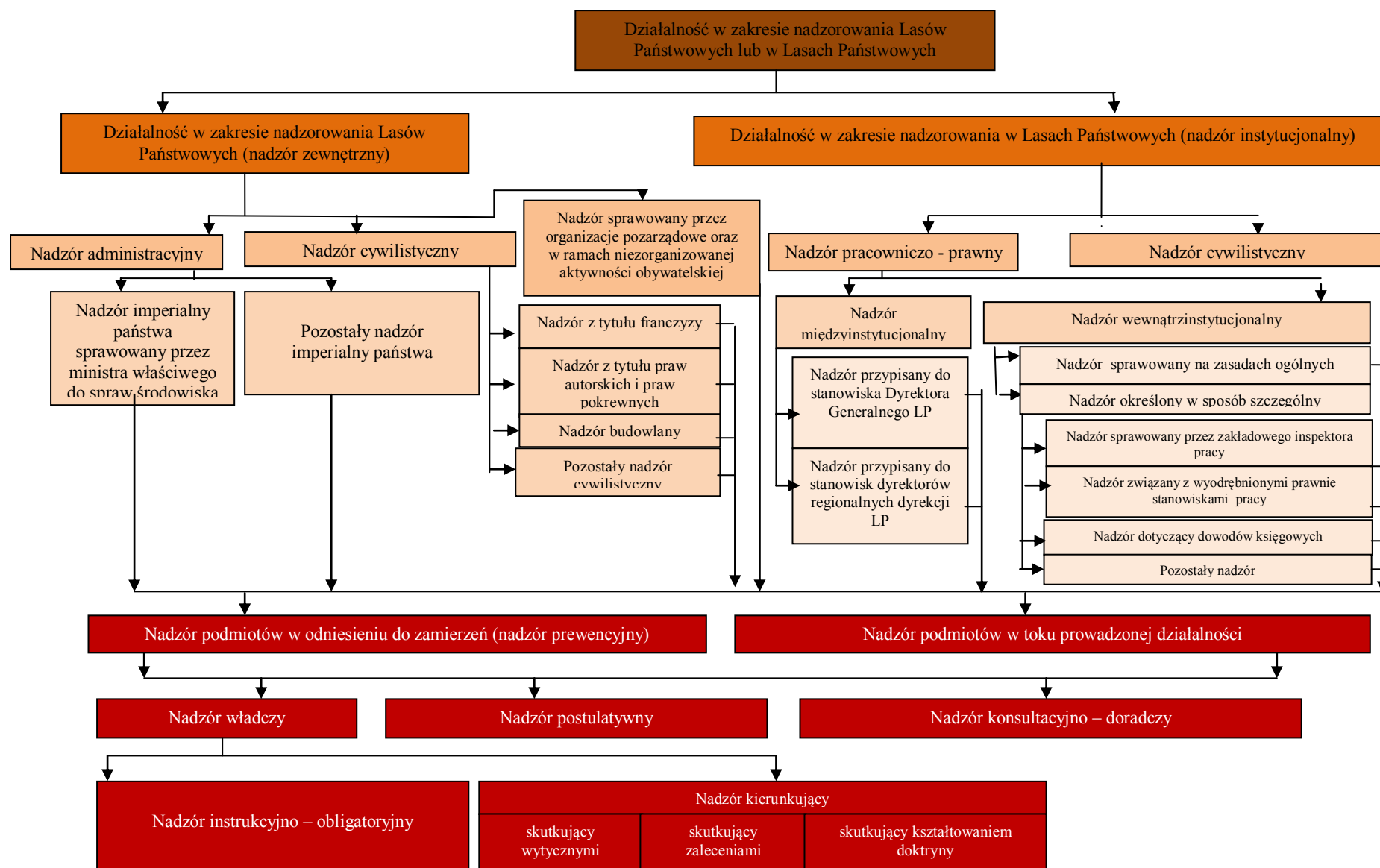
²⁴ zgodnie z teorią zarządzania wydanie polecenia służbowego przez przełożonego wyższego stopnia, po stronie podwładnego powinno rodzić obowiązek poinformowania o tym bezpośredniego przełożonego (wyższy przełożony w dorozumieniu działa w takim przypadku imieniem przełożonego bezpośredniego)

²⁵ działalność kontrolingowej w Lasach Państwowych poświęcono odrębny fragment „Wizji działań na rzecz rozwoju...” (por. Tom II, Część II, Rozdział IV, Oddział VII); w szczególności odrębny fragment „Wizji działań na rzecz rozwoju...” poświęcono koncepcji systemu postępowania kontrolingowego w realizacji przepisów unijnych dotyczących zapewniania legalności pozyskiwania drewna w LP (por. Tom II, Część II, Rozdział IV, Oddział III)

- 2) nadzór instytucjonalny (nadzór w obrębie danej jednostki instytucjonalnej) – sprawowany przez podmioty wchodzące w skład danej jednostki instytucjonalnej w odniesieniu do podmiotów, stanowiących wyodrębnioną część tejże jednostki instytucjonalnej .

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

Ryc. 4 Schemat identyfikujący działalność nadzorczą w Lasach Państwowych



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

Tymi aktami mogą być:

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

4.22.2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- b) stanowisk pracy w regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (nadzór wewnątrzinstytucjonalny),
- 3) nadleśniczych oraz kierowników zakładów Lasów Państwowych, odnoszące się do stanowisk pracy odpowiednio w nadleśnictwach oraz zakładach Lasów Państwowych (nadzór wewnątrzinstytucjonalny).²⁶

Należy przy tym podkreślić, że stanowienie zarządzeń i decyzji zarządczych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczych nie zawsze musi wiązać się z działalnością nadzorczą – albowiem (w wykonaniu przepisów prawnych) zarządzenia oraz decyzje zarządcze są również stanowione (przez ww. organy kierownicze) na przykład w następstwie zakończonych działań kontrolnych, a także w każdym przypadku, w którym wymaga tego dobro kierowania poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych. Ponadto Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, bez związku z działaniami nadzorczymi, ma możliwość stanowienia aktów sprawstwa kierowniczego, obowiązujących w Lasach Państwowych (w ramach kierowania Lasami Państwowymi), zaś dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych – aktów kierowniczych, obowiązujących w jednostkach organizacyjnych, działających w zasięgu właściwych regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (udzielanie pomocy w kierowaniu Lasami Państwowymi)²⁷.

W przepisach prawa nie została określona wymagana forma zarządzeń oraz decyzji zarządczych stanowionych przez kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. W szczególności dotyczy to wymogu zachowania pisemności przy stanowieniu tychże aktów sprawstwa kierowniczego. Kierując się zasadą racjonalności należy przyjąć, że w przypadku zwłaszcza aktów sprawstwa kierowniczego, związanego z działalnością nadzorczą – brak zachowania pisemności postępowania jest nie tylko dopuszczalny, lecz wręcz konieczny. Dotyczyć to powinno spraw bagatelnych, w tym przypadków, w których imieniem kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych działają odpowiednio umocowane stanowiska pracy odpowiednio w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśnictwach (zwłaszcza jeżeli akt sprawstwa kierowniczego jest aktem oddziaływania niewładczego o charakterze opinii, porady czy sugestii)²⁸.

4.22.3.

Nadzór instytucjonalny w Lasach Państwowych o charakterze cywilistycznym

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

²⁶ problematyce nadzoru instytucjonalnego w LP poświęcono odrębne opracowanie w ramach „Wizji działań na rzecz rozwoju ...” (por. Tom II, Część II, Dział III, Rozdział IV, Oddział VII)

²⁷ sprawa aktów sprawstwa kierowniczego w Lasach Państwowych jest przedmiotem odrębnego opracowania w ramach „Wizji działań na rzecz rozwoju ...” (por. Tom II, Część II, Dział III, Rozdział I).

²⁸ możliwość mocowania (w tym w trybie ustanawiania pełnomocnictw czy poprzez rozstrzygnięcia w regulaminach organizacyjnych albo w zakresach obowiązków, uprawnień oraz odpowiedzialności) innych stanowisk pracy w Lasach Państwowych lub innych podmiotów do działania imieniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, regionalnego dyrektora Lasów Państwowych oraz nadleśniczego jest w prawie leśnym niedookreślona (jeżeli pominąć możliwość mocowania do działania odpowiednio zastępców Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zastępców dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz zastępców nadleśniczych).

cywilistycznych), wiążących Lasy Państwowe z tymi podmiotami. Przy składaniu jednostronnych oświadczeń woli – Lasy Państwowe działają imieniem Skarbu Państwa, jeżeli dane oświadczenie wiąże się z korzystaniem lub oddziałuje na mienie Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych.

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

Jednostronne oświadczenia woli jako akty oddziaływania LP na podmioty zewnętrzne w związku z działalnością nadzorczą należy odróżnić od aktów oddziaływania niewładczego na organy publiczne, których funkcją (tych oddziaływań) jest zainspirowanie tychże organów lub wpłynięcie na nie inicjująco, aby podjęły działania (najczęściej) w sferze imperium. W ustawie o lasach - na Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nałożono szereg obowiązków, związanych z wnioskowaniem czy wyrażaniem opinii. Występując z wnioskiem, wyrażając opinię, formułując postulat – organy kierownicze w Lasach Państwowych stanowią właśnie takie akty oddziaływania niewładczego²⁹. Ze stanowieniem aktów oddziaływania niewładczego nie jest oczywiście związana instancyjność postępowania, jak również możliwość dochodzenia interesów z tych aktów na drodze sądowej. Zdaniem autora ww. akty oddziaływania niewładczego Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych na organy władzy publicznej są stanowione w sferze cywilistycznej, a więc powinny być stanowione z uwzględnieniem interesu Skarbu Państwa. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w cywilnoprawnym reprezentowaniu Skarbu Państwa niejako sugeruje organom władzy publicznej określone rozstrzygnięcia, jednak sugestie te podlegają uwzględnieniu (w całości, w części lub po odpowiednim zmodyfikowaniu) przez te organy wyłącznie na zasadzie dobrowolności. Organy te mogą zresztą sugestii tych w ogóle nie brać pod uwagę, na przykład odmawiając lub po prostu nie zajmując się określonym wnioskiem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Stanowienie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych omawianych aktów oddziaływania niewładczego jest niewątpliwie przejawem wspomaganiania przez Skarb Państwa, reprezentowany tu przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, organów władzy publicznej (najczęściej w sferze imperium).

4.22.4.

Nadzorowanie Lasów Państwowych w ramach zewnętrznego nadzoru cywilistycznego

Również w przypadku nadzoru zewnętrznego, dotyczącego Lasów Państwowych (odnoszącego się do Lasów Państwowych), należy wyodrębnić nadzór cywilistyczny. Zewnętrzny nadzór cywilistyczny występuje wówczas, gdy uprawnienie do składania jednostronnych oświadczeń woli, oddziałujących na Lasy Państwowe, przysługuje różnym podmiotom zewnętrznym na mocy dobrowolnej zgody stron, zawartej w akcie cywilnoprawnym wiążącym Lasy Państwowe z podmiotem zewnętrznym. W szczególności zewnętrzny nadzór cywilistyczny wynika (może wynikać) z: (1) umowy na wykonanie projektu planu urządzenia

²⁹ forma, w tym przypadki braku potrzeby zachowania pisemności postępowania przy składaniu jednostronnych oświadczeń woli w sprawach bagatelnych w ramach cywilistycznego nadzoru instytucjonalnego oraz przy stanowieniu aktów oddziaływania niewładczego na organy publiczne, jak również kwestia możliwości mocowania przez kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych innych stanowisk pracy do składania jednostronnych oświadczeń woli oraz stanowienia ww. aktów oddziaływania niewładczego wymaga pilnego dookreślenia

lasu, zawieranej między LP a podmiotem wyłonionym do sporządzenia przedmiotowego projektu (pod warunkiem rzecz jasna, że umowa ta przypomina umowę franczyzy), (2) umowy (lub dorozumianej umowy), związanej z korzystaniem przez Lasy Państwowe z wartości intelektualnych, przysługujących podmiotom zewnętrznym, (3) umowy na ocenę gospodarki leśnej w postępowaniu, nazywanym w Lasach Państwowych certyfikowaniem gospodarki leśnej, (4) umowy na wykonywanie nadzoru budowlanego,(5) umowy na wykorzystanie środków z dotacji celowych, o których mowa w art. 54 ustawy o lasach oraz umowy na wykorzystanie przez Lasy Państwowe środków pieniężnych ze źródeł zewnętrznych (chyba że stronie umowy spoza Lasów Państwowych przysługuje uprawnienie administracyjno – prawne oddziaływania na LP w związku z tymi umowami), (6) umowy kredytowej.

Plan urządzenia lasu nadleśnictwa ma dwoistą naturę prawną: z jednej strony jest innym instrumentem realizacji polityki rozwoju państwa na terenie nadleśnictwa, zaś z drugiej strony – nośnikiem wiedzy, wykorzystywanym przez nadleśnictwo w ciągu (najczęściej) dziesięciu lat w charakterze wyznacznika sposobu realizacji gospodarki leśnej w nadleśnictwie³⁰. W związku z tą „drugą naturą” – godne rozważenia jest utrwalenie praktyki ujmowania w umowach na sporządzenie projektu planu urządzenia lasu w nadleśnictwie klauzuli uprawniającej i zobowiązującej wykonawcę projektu planu urządzenia lasu do sprawowania nadzoru „autorskiego” nad realizacją planu urządzenia lasu. Umowa zawierająca taką klauzulę wykazywałaby duże podobieństwo do umowy franczyzy.

Charakter cywilistyczny ma także w Lasach Państwowych:

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

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

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

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

³⁰ problematyce planów urządzenia lasu w Lasach Państwowych jest poświęcone odrębne opracowanie w ramach „Wizji działań na rzecz rozwoju...” – por. Tom II, Część I, Dział VIII oraz Tom II, Część II, Dział II, Rozdział I, Odział IV.

podmiot, sprawujący omawiany nadzór, powołując się na osobiste prawa autorskie lub zapisy umowy, ma możliwość dochodzenia swoich praw na drodze postępowania procesowego³¹.

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

4.22.5.

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

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

4.22.6.

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

Mając na względzie, że:

- 1) między ministrem właściwym do spraw środowiska jako organem państwowym a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych nie występują podległość służbowa (w tym bezpośrednia podległość służbowa), wynikająca z więzów pracowniczego – prawne (o czym szczegółowo dalej),
- 2) zdecydowana większość dóbr prawnych o charakterze majątkowym, wykorzystywanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności, stanowi własność Skarbu Państwa (była już o tym mowa),
- 3) z przepisu konstytucyjnego, dotyczącego społecznej gospodarki rynkowej³², wynika możliwość ingerowania władzy publicznej w działanie przedsiębiorców, niezależnie od tego, czy działają oni w oparciu o prawo prywatne czy publiczne -

³¹ w ramach „Wizji działań na rzecz rozwoju ...” problematyce wartości intelektualnych w Lasach Państwowych poświęcono odrębne opracowanie (por. Tom II, Część I, Dział XXI odrębne opracowania zostały również poświęcone: (1) problematyce nadzoru budowlanego w Lasach Państwowych, (2) cywilistycznemu nadzorowi, związanemu z certyfikowaniem gospodarki leśnej, (3) cywilistycznemu nadzorowi, związanemu z wykorzystywaniem w Lasach Państwowych tzw. środków zewnętrznych oraz środków z realizacji dotacji celowych, o których mowa w art. 54 ustawy o lasach (por. Tom II, Część II, Dział III, Rozdział IV, Oddział I i Oddział VII).

³² wywód, zwieńczony tezą, że działalność Lasów Państwowych mieści się w ramach społecznej gospodarki rynkowej, zawarto w dalszej części niniejszego fragmentu „Wizji działań na rzecz rozwoju...”

- otóż mając to wszystko na względzie, należy przyjąć, że nadzór nad Lasami Państwowymi, sprawowany przez ministra właściwego do spraw środowiska jako organ państwowy, jest nadzorem administracyjnym (administracyjno – prawnym).

W ustawie o lasach kwestia uprawnień nadzorczych ministra właściwego do prowadzenia działalności nadzorczej została uregulowana w sposób niejasny. Przede wszystkim należy zauważyć, że organy właściwe do sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną, prowadzoną przez wszelkie podmioty prawne, zostały wykreowane w art. 5 ustawy o lasach. Na mocy tego przepisu minister właściwy do spraw środowiska jest uprawniony i obowiązany zarazem do nadzorowania gospodarki leśnej, prowadzonej w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, zaś starosta – do prowadzenia nadzoru nad gospodarką leśną prowadzoną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Jak to wynika z dotychczasowego wywodu - istotą nadzorowania jest bieżące (operacyjne) oddziaływanie na podmioty prowadzące działalność. Przepis art. 5 ustawy o lasach należy zatem rozumieć oczywiście w ten sposób, że organami uprawnionymi oraz obowiązany do nadzorowania podmiotów prawnych w zakresie (w przedmiocie) prowadzonej przez nie gospodarki leśnej są odpowiednio minister właściwy do spraw środowiska oraz starosta. Przepis art. 5 ust. 5 ustawy o lasach, na zasadzie *a contrario*, daje podstawę do stwierdzenia, że ww. działalność nadzorcza starostów jest dokonywana w ramach obowiązków własnych (a nie w wypełnianiu obowiązków administracji rządowej). Jest to zatem nadzór nad podmiotami prowadzącymi gospodarkę leśną sprawowany w ramach konstytucyjnej możliwości „imperialnego” ingerowania władzy publicznej (tutaj władzy samorządowej) w działalność podmiotów gospodarczych w ramach społecznej gospodarki rynkowej. Skoro w art. 5 określono właściwość starosty do sprawowania nadzoru w sferze imperium nad gospodarką leśną, prowadzoną przez podmioty gospodarcze z wykorzystaniem lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, to również (w myśl prawidłowej legislacji) w takim samym charakterze w przepisie tym został wykreowany minister właściwy do spraw środowiska: w świetle przepisu art. 5 ministra właściwego do spraw środowiska należy mianowicie uznać za organ właściwy w sferze imperium państwa do nadzorowania podmiotów gospodarczych, prowadzących gospodarkę leśną z wykorzystaniem lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa. Zwraca przy tym uwagę, że w art. 5 ustawy o lasach jest mowa jedynie o nadzorowaniu podmiotów gospodarczych w zakresie gospodarki leśnej, podczas gdy mienie Skarbu Państwa w zarządzie (na przykład) Lasów Państwowych nie jest wykorzystywane wyłącznie do prowadzenia gospodarki leśnej, lecz również (o czym szczegółowo dalej) do: (1) prowadzenia tzw. działalności dodatkowej, (2) działalności usługowej wspomagającej administrację publiczną w sferze dominium, (3) działalności prowadzonej imieniem państwa lub samorządu w sferze imperium, jak również (4) szeroko rozumianej działalności rozwojowej. Przepis art. 4 ust.4 ustawy o lasach daje ministrowi właściwemu do spraw środowiska zdecydowanie szerszą możliwość nadzorczego ingerowania w działalność Lasów Państwowych aniżeli przepis art. 5. Jest tu bowiem mowa o nadzorze Lasów Państwowych (bez przedmiotowego ograniczenia tego nadzoru jedynie do gospodarki leśnej, prowadzonej przez Lasy Państwowe). Przepisu art. 4 ust. 4. ustawy o lasach nie sposób oczywiście traktować jako źródła uprawnienia Ministra Środowiska do sprawowania tzw. nadzoru właścicielskiego (nadzoru sprawowanego nie imieniem państwa, lecz imieniem Skarbu Państwa jako właściciela większości majątkowych dóbr prawny używanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności). Jak to będzie dalej wykazane – Minister Środowiska (w tym zakresie, w jakim nie reprezentuje Lasów Państwowych jako pracodawcę przy powoływaniu oraz odwoływaniu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych) ma możliwość oddziaływania na Lasy Państwowe albo za pomocą aktów prawa powszechnego, albo za pomocą aktów prawa wewnętrznego, albo za pomocą aktów stosowania prawa. Skarb Państwa jako państwowa osoba prawna nie ma (co oczywiste) zdolności do stanowienia ww. aktów prawnych (nie jest przecież organem państwowym). Minister Środowiska nie może zatem stanowić takich aktów prawnych, działając imieniem Skarbu Państwa. Minister Środowiska stanowiąc akty prawa

powszechnego, akty prawa wewnętrznego oraz akty stosowania prawa, oddziałujące na Lasy Państwowe, działa imieniem państwa (choć rzecz oczywista powinien mieć przy tym na względzie interes Skarbu Państwa). W tym stanie rzeczy *ratio legis* przepisu art. 4 ust.4 należy doszukiwać się w związku z niektórymi uregulowaniami, zawartymi w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³³

W art.33 ust. 1d tej ustawy określono, że „minister kierujący określonym działem administracji rządowej ustala, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych (...)”. W aktualnie obowiązującym obwieszczeniu³⁴ Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” zostało uwzględnione w grupie pozostałych jednostek organizacyjnych podlegających lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska. W art. 34 ust.2 ustawy o Radzie Ministrów określono z kolei, że „minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach”.

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

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

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

³³ tj. Dz. U. z 2012, poz. 392.

³⁴ M.P. z 2013 , poz. 893

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

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

			gospodarki leśnej; decyzja oddziałuje władczo na Lasy Państwowe; jest przejawem wykonywania władzy publicznej przez Ministra Środowiska)		decyzji o pozbawieniu lasu statusu lasu ochronnego. W pierwszej kolejności sporządzenie wniosku stanowi przejaw wspomagania przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych organów władzy publicznej w wypełnianiu przez nią obowiązków w sferze dominium (chodzi o obowiązek zapewnienia przez państwo należytej funkcjonalności określonych terenów poprzez zapewnienie należytego udziału lasów o funkcjach ochronnych)
Art.17	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowe zasady prowadzenia w nich gospodarki leśnej.	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływanie na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art.22 ust.1	Minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza plan urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.	Akt sprawczy nieokreślony w ustawie o lasach – utrwaliła się praktyka stanowienia przez Ministra Środowiska decyzji administracyjnej w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu w nadleśnictwie (zob. komentarz pod tabelą 3)	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą. Zatwierdzenie przez Ministra Środowiska planu urządzenia lasu jest aktem kreowania innego instrumentu realizacji polityki rozwoju na terenie nadleśnictwa. Akt zatwierdzający plan urządzenia lasu wraz z załącznikiem (zawierającym przedmiot, podlegający zatwierdzeniu) wyczerpuje znamiona innego instrumentu realizacji polityki rozwoju na terenie nadleśnictwa. Stanowienie instrumentów realizacji polityki rozwoju państwa jest oczywiście obowiązkiem państwa w sferze imperium.	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art.22.ust.4	Minister właściwy w sprawach środowiska nadzoruje wykonanie planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wykonanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	Akty sprawcze stanowione w ramach nadzorowania wykonywania planów urządzenia lasu w ustawie o lasach nie zostały określone (zob. komentarz pod tabelą 3)	Z treści przepisu art. 22 ust. 4 wynika wprost, że uprawnienie oraz obowiązek Ministra Środowiska nadzorowania wykonywania planu urządzenia lasu jest jego działalnością nadzorczą (m.in. w stosunku do LP). Istotą tego nadzoru powinna być ocena, czy nadleśnictwa prawidłowo wypełniają swoje obowiązki, inkorporowane w planie urządzenia lasu jako innym instrumentem realizacji polityki rozwoju państwa na terenie nadleśnictwa, a jednocześnie jako dobra prawnego, stanowiącego podstawę merytoryczną gospodarki leśnej (oraz podejmowanie stosowanych aktów korygujących działanie	Minister Środowiska działa imieniem państwa	

			LP – w miarę takiej potrzeby).		
Art.25	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowe warunki i tryb sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu, o której mowa w art. 19 ust. 3, 2) szczegółowe wymagania w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych, z uwzględnieniem wykształcenia, stażu pracy i wykonywanych czynności – mając na uwadze zapewnienie terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzenia lasu.	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 26 ust.5	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzór znaku zakazu wstępu do lasu oraz zasady jego umieszczania.	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 27 ust.5	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasady lokalizowania pasiek na obszarach leśnych.	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 32 ust.,2 i ust.3.pkt.1	2. W skład Lasów Państwowych wchodzi następujące jednostki organizacyjne: 1) Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych; 2) regionalne dyrekcje Lasów Państwowych; 3) nadleśnictwa; 4) inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. 3. Jednostki organizacyjne: 1) o których mowa w ust. 2 pkt. 2, tworzy, łączy, dzieli, likwiduje oraz określa ich zasięg terytorialny, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	Akt oddziaływania niewładczego (przybierający formę wniosku) stanowiony przede wszystkim imieniem Lasów Państwowych – będący warunkiem ewentualnego wydania przez Ministra Środowiska rozporządzenia w sprawie połączenia, podzielenia, likwidacji oraz określenia zasięgu terytorialnego regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. W pierwszej kolejności sporządzanie wniosku stanowi przejaw działalności w zakresie kształtowania goodwill’ u LP (w kształtowaniu struktury organizacyjnej LP – najbardziej właściwej w ocenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z punktu widzenia funkcjonalności tego podmiotu)
Art.33.ust1.i	1. Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor	Akt wykonania prawa; akt	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub	Minister Środowiska działa	

ust.2	Generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. 2. Dyrektora Generalnego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw środowiska.	pracowniczo – prawny nawiązania stosunku pracy w drodze powołania (zob. komentarz pod tabelą 3)	kontrolą., Wykonanie tego uprawnienia skutkuje kształtowaniem zasobu pracy w Lasach Państwowych	imieniem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych jako pracodawcy	
Art. 33 ust. 1 i ust. 3 pkt. 9) lit. a)	1. Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. 3. Dyrektor Generalny w szczególności: 9) powołuje i odwołuje: a) zastępców Dyrektora Generalnego, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska,	Charakter aktu sprawczego wyrażającego zgodę Ministra Środowiska na powołanie lub odwołanie zastępcy Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w ustawie o lasach nie został określony, jednak uprawnione jest stwierdzenie, iż aktem tym powinna być decyzja administracyjna (zob. komentarz pod tabelą 3).	Uprawnienie do działalności nadzorczej. Minister Środowiska poprzez wyrażenie zgody na zatrudnienie zastępców Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych swoim nadzorem obejmuje zamiar Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych powołania swoich zastępców	Minister działa imieniem państwa	Choć w ustawie nie zostało to określone – powołanie swoich zastępców powinno być poprzedzone wnioskiem do Ministra Środowiska w sprawie wyrażenia zgody na takie powołanie. Wniosek taki należy traktować jako akt oddziaływania niewładczego stanowiącego przede wszystkim imieniem Lasów Państwowych jako pracodawcy – warunkujący przedmiotową zgodę lub odmowę zgody ze strony Ministra Środowiska. Wniosek Dyrektora Generalnego LP jest przede wszystkim działaniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w kształtowaniu goodwill’ u LP. Powołując swoich zastępców – Dyrektor Generalny Lasów Państwowych działa oczywiście imieniem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych jako pracodawcy
Art. 35a ust.4	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzory mundurów leśnika i oznak dla osób uprawnionych do ich noszenia	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowanie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 37 ust.2.	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady nabywania przez kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz innych nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych i prawnych	Akt prawa powszechnego - rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowanie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 38 ust.1 pkt. 5 i ust.2	1. Sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych (...) może następować w przypadkach: 5) podyktowanych ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa.	Akt sprawczy, inkorporujący zgodę Ministra Środowiska na sprzedaż lasów, podyktowaną ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi w ustawie o lasach nie został określony.	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą. Sprzedaż lasów gruntów i innych nieruchomości w zarządzie LP podyktowaną ważnymi względami społecznymi należy uznać za realizacją zadań publicznych, przypisanych do obowiązków państwa, skoro wymaga	Minister Środowiska działa imieniem państwa	Wyrażenie przez Ministra Środowiska zgody na sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości powinno być poprzedzone stosownym wnioskiem Dyrektora Generalnego Lasów

	2. Sprzedaż, o której mowa w ust. 1 pkt 1–4, wymaga zgody Dyrektora Generalnego, z zastrzeżeniem ust. 3, a sprzedaż, o której mowa w ust. 1 pkt 5, może nastąpić na wniosek Dyrektora Generalnego za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska.	Uprawniona jest jednak teza, że zgoda taka powinna być wyrażana w formie decyzji administracyjnej (zob. komentarz pod tab. 3)	zgody Ministra Środowiska, działającego imieniem państwa (zob. komentarz pod tab. 3).		Państwowych. Wniosek taki należy traktować jako akt oddziaływania niewładczego stanowiącego przede wszystkim imieniem Skarbu Państwa – warunkujący przedmiotową zgodę lub odmowę zgody ze strony Ministra Środowiska. Wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych należy bez wątplenia uznać za przejaw wspomagania Ministra Środowiska w wypełnianiu jego obowiązków w sferze dominium (zapewnienie podaży gruntów z uwagi na względy społeczne i gospodarcze). W przypadku, gdy zbycie nieruchomości we władaniu LP wymaga zgody Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych – zgoda taka powinna być wyrażana w formie decyzji zarządczej (o czym dalej w komentarzu do Tab.3)
Art. 38 ust.6.	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i tryb przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposób i warunki przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, uwzględniając przejrzystość i sprawność zastosowanych procedur	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 40 a ust.12	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteria kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także tryb przeprowadzania przetargu ograniczonego	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art.44	Minister właściwy do spraw środowiska, w drodze zarządzenia, nadaje statut Lasom Państwowym, określając w nim w szczególności zasady i tryb działania oraz organy wewnętrzne, mając na uwadze stworzenie optymalnych warunków	Akt prawa wewnętrznego (zarządzenie Ministra Środowiska) – zob. komentarz pod tab. 3	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa wewnętrznego)	Minister Środowiska działa imieniem państwa	

	organizacyjnych do prawidłowej realizacji zadań przez Lasy Państwowe				
Art. 46 ust.4	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, stanowiska w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, o którym mowa w ust. 3, oraz sposób i tryb przyznawania i zwalniania tych mieszkań, ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego, mając na uwadze właściwe wykonywanie zadań przypisanych pracownikom Służby Leśnej	Akt prawa powszechnego - rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 49 ust.1	Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia: 1) stanowiska i wymagania kwalifikacyjne, szczegółowe zasady wynagradzania i stopnie służbowe Służby Leśnej oraz szczegółowy tryb nadawania, obniżania i pozbawiania stopni służbowych, uwzględniając właściwe proporcje między wymaganiami kwalifikacyjnymi, stanowiskami i odpowiadającymi im składnikami wynagrodzenia, które pozwolą na właściwe zatrudnienie w Lasach Państwowych	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	
Art. 40 ust.3	Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, szczególne zasady: 1) współdziałania Lasów Państwowych z Policją – mając na względzie ustawowe zadania tych podmiotów oraz konieczność zapewnienia poprawnej i skutecznej współpracy; 2) przydziału, ewidencjonowania i przechowywania w regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych i nadleśnictwie broni i amunicji, środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek zakładanych na ręce, pałki służbowej, ręcznych miotaczy substancji obezwładniających i przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej – mając na względzie konieczność uniemożliwienia dostępu do broni, amunicji i środków przymusu bezpośredniego osobom trzecim, potrzebę ochrony ewidencji przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą.	Akt prawa powszechnego – rozporządzenie	Uprawnienie niezwiązane z nadzorem lub kontrolą (wpływania na Lasy Państwowe poprzez stanowienie imieniem państwa aktów prawa powszechnego).	Minister Środowiska działa imieniem państwa	

Art. 53 ust. 1 i ust.2	<p>1. Koszty utrzymania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz dyrekcji regionalnych Lasów Państwowych finansowane są z wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw.</p> <p>2. Minister właściwy do spraw środowiska określa, w drodze decyzji, wysokość obciążeń, o których mowa w ust. 1</p>	Akt stosowania prawa o charakterze indywidualno – konkretnym: decyzja administracyjna	<p>Określanie wysokości wpłat służących finansowaniu kosztów działalności Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych wyczerpuje znamiona działalności nadzorczej (w zakresie nadzoru zamierzeń). Zgodnie z utartą od ponad dwudziestu lat praktyką – Minister Środowiska decyzję o kwocie wyżej wymienionych wpłat podejmuje na podstawie wniosku Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zawierającego uzasadnienie postulowanych kosztów działalności ww. jednostek organizacyjnych. Minister Środowiska decyzję o wysokości omawianych wpłat powinien podejmować (podejmuje) po analizie i ocenie tego wniosku z punktu widzenia gospodarności, rzetelności i celowości. Działanie Ministra Środowiska wypełnia (powinno) warunki dla uznania, iż jest to działanie nadzorcze – właśnie w zakresie nadzoru zamiarów.</p>	Minister działa imieniem państwa (bowiem co do zasady decyzje administracyjne stanowione przez organy państwowe są decyzjami w imieniu państwa; wyrażają wolę państwa)	Choć w ustawie nie zostało to określone – podjęcie przez Ministra Środowiska decyzji w sprawie wysokości wpłat, obciążających koszty działania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych następuje na podstawie umotywowanego wniosku Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Wniosek taki należy traktować jako akt oddziaływania niewładczego stanowionego przede wszystkim imieniem Skarbu Państwa, zaś działanie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych – za przejaw działalności pomocniczej na rzecz różnej działalności wytwórczej prowadzonej przez LP
Art. 57 ust.1 i ust.4	<p>1. Środki funduszu leśnego stanowią: 1) odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw;</p> <p>4. Minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego, w drodze decyzji, ustala corocznie Lasom Państwowym wielkość odpisu, o którym mowa w ust. 1 pkt. 1. Dyrektor Generalny może ustalać wielkość odpisu dla poszczególnych dyrekcji regionalnych, a dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – dla poszczególnych nadleśnictw</p>	Akt stosowania prawa o charakterze indywidualno – konkretnym: decyzja administracyjna	Oddziaływanie nadzorcze (w zakresie nadzoru zamierzeń) – por. uwagi do art. 57 ust. 1 i 2	Minister działa imieniem państwa	Por. uwagi do art. 53 ust. 1 i 2
Art.58 a ust. 1 i ust.3	<p>1. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych dokonuje wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna, zwanej dalej „wpłatą”.</p> <p>3. Wpłata stanowi dochód budżetu państwa. W sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska.</p>	Akty sprawcze Ministra Środowiska w sprawach dotyczących wpłaty w ustawie o lasach nie zostały określone	Por. analizę w dalszej części opracowania (Tom II, Część I, Dział XIX).		

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

Przepis art. 22 ust. 4 („Minister właściwy w sprawach środowiska nadzoruje wykonanie planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa”) konkretyzuje zasady sprawowania przez Ministra Środowiska nadzoru nad Lasami Państwowymi **jako podmiotem prowadzącym gospodarkę leśną**. Z art. 35 ust. 1 ustawy o lasach wynika, że plan urządzenia lasu stanowi podstawę prowadzenia gospodarki leśnej w nadleśnictwie. Jak to będzie wykazane w dalszej części opracowania - gospodarka leśna, obejmująca działania bezpośrednio – wytwórcze, jest prowadzona wprawdzie w nadleśnictwach, jednak szereg działań pomocniczych na rzecz gospodarki leśnej jest realizowanych w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych oraz (w znacznie mniejszym zakresie) w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych³⁵. Kierując się zasadą racjonalności i rzetelności prawodawcy, z której wynika domniemanie spójności wewnętrznej aktów prawnych - należy uznać, że w odniesieniu do Lasów Państwowych art. 22 ust. 4 stanowi konkretyzację art. 5 ust.1 pkt. 1 (Jeżeli Minister Środowiska nadzoruje Lasy Państwowe w zakresie prowadzonej przez ten podmiot gospodarki leśnej, nie wyłączając działalności pomocniczej na rzecz gospodarki leśnej /hipoteza/, to wyznacznikiem stanów prawidłowych powinien być plan urządzenia lasu w nadleśnictwie /dyspozycja/). Wadą art. 22 ust. 4 jest to, iż w tym przepisie nie zostały określone akty sprawcze, stanowione przez Ministra Środowiska jako zwieńczenie jego działań nadzorczych (o czym dalej).

³⁵ działalność pomocniczą na rzecz działalności bezpośrednio – wytwórczej w świetle prawa (o czym dalej) stanowi w istocie jej część składową

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

W prawie administracyjnym nadrzędność i podległość organizacyjna powinny wynikać z hierarchicznego podporządkowania. Skoro w relacjach Minister Środowiska – Lasy

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

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

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

W odniesieniu do Statutu Lasów Państwowych – te wszystkie warunki są spełnione: (1) Minister Środowiska jest organem państwowym, (2) w ustawie o lasach zawarto delegację wyraźną do wydania przez Ministra Środowiska zarządzenia w sprawie Statutu Lasów Państwowych, (3) pomiędzy Ministrem Środowiska a Lasami Państwowymi występuje (omówione powyżej) zjawisko podległości organizacyjnej o charakterze funkcjonalnym, (4) analiza treści Statutu uprawnia do stwierdzenia, iż bezpośrednio nie oddziałuje on władczo na podmioty, niepozostające wobec Ministra Środowiska w podległości organizacyjnej, ani też nie stwarza podstaw do wystąpienia takiego oddziaływania³⁶.

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

³⁶ identyfikacja zarządzenia Ministra Środowiska, nadającego Statut Lasów Państwowych, jako aktu prawa wewnętrznego ma fundamentalne znaczenia przy ocenie aktów sprawczych Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (zarządzeń i decyzji) wydawanych na podstawie delegacji z § 6 Statutu. Zarządzenia i decyzje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (nie wyłączając zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe) nie mogą oddziaływać władczo na podmioty spoza Lasów Państwowych; w stosunku do tych podmiotów mogą oddziaływać jedynie niewładczo, przy czym podmioty te mogą godzić się na wykonywanie regulacji, zawartych w tych zarządzeniach oraz decyzjach, na zasadach dobrowolnych. Zarządzenia i decyzje Dyrektora Generalnego są przede wszystkim aktami sprawstwa kierowniczego

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

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

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

Należy przy tym mieć na względzie, że zgodnie z ust. 2 omawianego przepisu „wytyczne i polecenia, o których mowa w ust. 1, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej”. W tym kontekście uprawniony staje się wniosek, iż aktem sprawczym, jaki powinien być używany przez Ministra Środowiska w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania Lasów Państwowych powinien być akty prawa wewnętrznego – zarządzenia Ministra Środowiska, zawierające określone wytyczne, wiążące Lasy Państwowe³⁷. Za podstawę ustawową tych zarządzeń należy uznać powołany przepis art. 34 a ustawy o Radzie Ministrów. Jest przy tym oczywiste, iż wytyczne takie nie powinny być sprzeczne z przepisami prawa powszechnego, określającymi obszar uprawnionej działalności Lasów Państwowych, jak również określającymi zasady i reguły działania tego podmiotu. Powinny stanowić przede wszystkim konkretyzację oraz aktualizację tych przepisów prawa powszechnego.

Przepis art. 34 a ustawy o Radzie Ministrów odnosi się m.in. do jednostek organizacyjnych podlegających lub **nadzorowanych** przez Ministra Środowiska. Lasy Państwowe są jednostką organizacyjną **nadzorowaną** przez Ministra Środowiska. Oznacza to, że wytyczne, o których mowa w akapicie poprzedzającym, powinny dostosowywać zasady i kierunki działania Lasów Państwowych do polityki ustalonej przez Radę Ministrów w razie ustalenia przez ministra w ramach działań nadzorczych, że zasady te oraz te kierunki wymagają korekty (polegającej na określonej konkretyzacji i aktualizacji) jako odbiegające od stanu pożądanego na przykład ze względu na niewystarczającą ich efektywności lub/oraz ze względu na niezgodność z aktami prawnymi (przede wszystkim aktami prawa powszechnego), kreującymi systemowy mechanizm mający zapewnić integrację działalności Lasów Państwowych z pozostałą gospodarką narodową³⁸.

³⁷ wydaje się, że w określonych sprawach (o stosunkowo wąskim zakresie tematycznym) aktem prawnym ukierunkowującym Lasy Państwowe może być również akt postanowienia jako akt stosowania prawa

³⁸ problematyce integracji działalności Lasów Państwowych z pozostałą gospodarką narodową (z uwzględnieniem roli zewnętrznych podstaw strategiczno – programowych funkcjonowania państwa, w tym leśnictwa, a także z uwzględnieniem funkcji planu urządzenia lasu jako innego instrumentu realizacji polityki rozwoju) poświęcono Tom I, Część V, Dział II „Wizji działań na rzecz rozwoju...”

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

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

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

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

Z Tab. 3 wynika ponadto, że niektóre akty prawne (w tym akty stosowania prawa) stanowione przez Ministra Środowiska w związku z jego uprawnieniem władczego wpływania na Lasy Państwowe, w tym władczego wpływania w ramach nadzoru administracyjnego - wymagają inicjatywy Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. W poszczególnych sprawach wymagane jest mianowicie skierowanie przez Dyrektora Generalnego Lasów wniosku (lub dorozumianego wniosku) do Ministra Środowiska. Mając jednak na względzie, że dla Ministra Środowiska są to akty niewiążące co do rozstrzygnięć sugerowanych w tych wnioskach – zdaniem autora należy je traktować bardziej jako niewładcze akty wykonania prawa stanowione w sferze cywilistycznej. Minister Środowiska nie jest tu bowiem związany oświadczeniem woli Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w każdym z tych wniosków prezentuje bowiem własne swoje sugestie i oczekiwania, zaś od woli Ministra Środowiska zależy, w jakim stopniu w swoim zachowaniu „imperialnym” uwzględni te sugestie i oczekiwania. Nie może jednak ująć uwadze, że w każdym przypadku skierowania takiego wniosku – Minister Środowiska jest nim związany w tym zakresie, w jakim wniosek taki „wymusza” zajęcie się przez Ministra Środowiska sprawą, będącą przedmiotem wniosku. Dlatego każdy taki wniosek kształtuje jednak bez wątplenia jednostronnie sytuację prawną Ministra Środowiska (Minister Środowiska nie może nie zająć się takim wnioskiem). Właśnie w tym zakresie jest to zatem również akt oddziaływania władczego, a jako taki powinien być identyfikowany (tylko w powyższym zakresie) jako akt administracyjno – prawny stanowiony oczywiście nie imieniem Skarbu Państwa³⁹, lecz imieniem Państwa. Przede wszystkim jednak zdaniem Autora jest to (powtórzmy) akt

³⁹ Skarb Państwa jako osoba prawna, nie będąca organem publicznym, nie stanowi aktów administracyjno – prawnych

cywilistyczny stanowiący imieniem Skarbu Państwa lub (w tych przypadkach, w których służy głównie kształtowaniu goodwill' u LP) w imieniu Lasów Państwowych.

Lokując omawiane wnioski w obszarze uprawnionej działalności Lasów Państwowych – są one w pierwszej kolejności: (1) przejawem działalności wytwórczej w zakresie wspomagania administracji publicznej w wypełnianiu jej obowiązków w sferze dominium (zapewnienie likwidacji skutków określonych szkód w lasach poprzez podaż środków z budżetu państwa, zapewnienie należytej funkcjonalności nieruchomości poprzez doprowadzanie do właściwej ilości lasów o funkcjach ochronnych, zapewnienie podaży gruntów potrzebnych do osiągnięcia ważnych celów gospodarczych i społecznych), (2) przejawem działalności wytwórczej w zakresie kształtowania goodwill' u Lasów Państwowych (kształtowane struktury organizacyjnej dotyczącej liczby oraz zasięgów terytorialnych regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, kształtowanie zasobów pracy poprzez powoływanie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych swoich zastępców), (3) przejawem działalności pomocniczej na rzecz różnej działalności wytwórczej (prowadzenie działalności pomocniczej obejmującej gospodarkę finansową LP w zakresie ustalania kosztów funkcjonowania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz tzw. odpisu podstawowego na fundusz leśny).

Przy szczególnie precyzyjnym identyfikowaniu stanowienia przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych przedmiotowych wniosków – mamy tu do czynienia jednocześnie z dwoma lub większą liczbą działalności w rozumieniu przepisów dotyczących Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD): (1) z działalnością w zakresie wyřeczania władzy publicznej w sferze imperium (wniosek Dyrektora Generalnego LP jednostronnie kształtuje sytuację prawną Ministra Środowiska zobowiązując go do podjęcia określonych działań w celu rozpatrzenia wniosku; Dyrektor Generalny LP działa imieniem państwa), (2) z działalnością w zakresie wspomagania władzy publicznej w sferze dominium (wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych jako akt oddziaływania niewładczego sytuowany w sferze cywilnoprawnej służący: * zapewnieniu zlikwidowania przez państwo skutków określonych szkód w lasach poprzez podaż koniecznych do tego środków publicznych, * podaży gruntów w celu osiągnięcia ważnych celów społecznych lub/ oraz gospodarczych, * utrzymaniu racjonalnej ilości lasów o funkcjach ochronnych), (3) z działalnością rozwojową polegającą na kształtowaniu goodwill' u Lasów Państwowych (kształtowanie struktury organizacyjnej Lasów Państwowych dotyczącej liczby i zasięgów terytorialnych regionalnych dyrekcji LP, kształtowanie zasobów pracy poprzez powoływanie zastępców Dyrektora Generalnego LP), (4) z działalnością pomocniczą na rzecz różnej działalności wytwórczej (prowadzenie gospodarki finansowej polegającej konkretnie na ustalaniu kosztów funkcjonowania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, jak również tzw. odpisu podstawowego na fundusz leśny).

Jeżeli wykonywanie danej działalności oznacza prowadzenie jednocześnie kilku działalności (w rozumieniu PKD) – to o takich działalnościach mówimy, iż są zintegrowane poziomo (że pozostają w zintegrowaniu poziomym, o czym bardziej szczegółowo dalej).

Przejawem działalności w zakresie kształtowania goodwill' u Lasów Państwowych jest również wyrażanie przez Dyrektora Generalnego LP zgody na zbycie nieruchomości, o której to zgodzie jest mowa w art. 38 ust. 2 ustawy o lasach. Jak bowiem wskazuje na to treść art. 38 ust. 1 ustawy o lasach – zbywanie nieruchomości wymagające zgody Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych następuje przede wszystkim w celu racjonalizacji stanu posiadania w LP (kształtowanie korzystnego przebiegu granicy polno – leśnej, likwidacja enklaw lub pól – enklaw, znoszenie współwłasności, pozbywanie się majątku zbędnego do prowadzenia działalności). Kształtowanie racjonalnego stanu posiadania w LP jest niewątpliwie kształtowaniem jednego z elementów składających się na goodwill Lasów Państwowych. Oczywiście i w tym przypadku występuje zjawisko działalności zintegrowanych poziomo – ze względu na to, że omawiane zbywanie nieruchomości powinny być także identyfikowane jako prowadzenie działalności dodatkowej

zarobkowej. Zgoda Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych powinna być oczywiście stanowiona w formie aktu sprawstwa kierowniczego (decyzji zarządczej Dyrektora Generalnego LP) w ramach nadzoru zamierzeń.

4.22.7.

Funkcje nadzorcze w odniesieniu do Lasów Państwowych przypadające Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, regionalnym dyrektorom ochrony środowiska oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej

W ramach tego fragmentu niniejszego opracowania zostały m.in. podjęte następujące zagadnienia: (1) strategiczna ocena oddziaływania na środowisko projektów planu urzędzenia lasu jako przejaw prewencyjnego zewnętrznego nadzorowania Lasów Państwowych, (2) gospodarka leśna jako w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody działalność będąca (sic!) co do zasady nośnikiem negatywnego oddziaływania na środowisko, (3) projekty dokumentów dotyczących Lasów Państwowych lub wytwarzanych w Lasach Państwowych a obowiązek prawny poddawanie ich strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, (4) nadzór prewencyjny ze strony regionalnych dyrektorów ochrony środowiska nad Lasami Państwowymi, polegający na ocenie oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, (5) nadzór Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska nad Lasami Państwowymi w toku działalności prowadzonej przez LP, w tym dylematy prawne, związane z tym nadzorem.

Oprócz Ministra Środowiska uprawnienia do sprawowania nadzoru administracyjnego nad Lasami Państwowymi przypadają wielu innym organom publicznym. Między innymi - na mocy przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁰, zwanej dalej ustawą środowiskową, jak również na mocy przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴¹ – uprawnienia w zakresie nadzoru administracyjnego nad Lasami Państwowymi przypadają regionalnym dyrektorom ochrony środowiska, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz określonym organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

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

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

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

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

⁴⁰ t. j. Dz. U. 2013, poz. 1235

⁴¹ tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, Nr 157, poz. 1241, Nr 215, poz. 1664, z 2010 r. Nr 76, poz. 489, Nr 119, poz. 804, z 2011 r. Nr 34, poz. 170, Nr 94, poz. 549, Nr 208, poz. 1241, Nr 224, poz. 1337, z 2012 r. poz. 985, z 2013 r. poz. 7, 73, 165.

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

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

Jeżeli projekt jakiegoś dokumentu wyznacza ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, to może być nazwany projektem dokumentu ramowego.

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

Ponieważ wszystkie projekty polityk, strategii, planów oraz programów sporządzanych z myślą o wywołaniu efektu oddziaływania na Lasy Państwowe, a także wszystkie projekty strategii, planów oraz programów sporządzanych w Lasach Państwowych stanowią projekty dokumentów **w dziedzinie leśnictwa** (w szerokim tego słowa znaczeniu) – więc (właśnie w odniesieniu do projektów dokumentów, dotyczących LP) – to przepisy art. 46 pkt. 3 oraz art. art. 47 ustawy środowiskowej (mówiące o innych projektach polityk, strategii, planów oraz programów wymagających strategicznej oceny oddziaływania na środowisko) należy (w odniesieniu do LP) uznać za bezprzedmiotowe (bezprzedmiotowość wynikająca z rozstrzygającego charakteru przepisu art. 46 ust. 2 ustawy środowiskowej). Spośród projektów polityk, strategii, planów oraz programów sporządzanych z myślą o wywołaniu efektu oddziaływania na Lasy Państwowe (a także spośród projektów strategii, planów oraz programów sporządzanych w Lasach Państwowych) - strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają oczywiście te z nich, które „wyznaczają ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

Zakładając, że w tym samym akcie prawnym (w ustawie środowiskowej) prawodawca nie użył tego samego pojęcia w różnych znaczeniach, należy przyjąć, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko zostały skonkretyzowane w rozporządzeniu Rady Ministrów (wydanym w dniu 9 listopada 2010 na podstawie art. 60 ustawy środowiskowej).⁴²

W cyt. rozporządzeniu przedsięwzięcia zostały podzielone na: (1) przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, (2) przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, (3) przedsięwzięcia kwalifikowane jako mogące

⁴² rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r., Nr 213, poz. 1397; z 2013, poz. 817)

zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, polegające na zmianach dokonywanych w obiektach.

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

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

- 1) zmianę lasu lub nieużytku będącego w zarządzie Lasów Państwowych na użytek rolny mający pozostać w zarządzie LP (jeżeli przedmiotem zmiany są: /1/ lasy łęgowe, /2/ olsy, /3/ lasy na siedliskach bagiennych, /4/ lasy będące enklawą pośród użytków rolnych lub nieużytków, /5/ lasy lub nieużytki znajdujące się w obrębie obszarowych form ochrony przyrody lub w ich otulinach, /6/ lasy lub nieużytki zajmujące powierzchnie ziemskie administrowane przez miasta, /7/ wszelkie lasy lub nieużytki o polu powierzchni wynoszącym co najmniej 1 ha)
- 2) wylesianie gruntu w zarządzie Lasów Państwowych mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu (jeżeli dotyczy użytków wymienionych w ppkt.1),
- 3) zalesianie gruntów, będących w zarządzie Lasów Państwowych (jeżeli obejmuje obszar o polu powierzchni wynoszącym co najmniej 20 ha albo – bez względu na pole powierzchni – dotyczy: pastwisk, łąk, obszarów bezpośrednio lub potencjalnie zagrożonych powodzią, nieużytków na glebach bagiennych, nieużytków lub innych niż orne użytków rolnych w obrębie obszarowych form ochrony przyrody lub ich otulinach),
- 4) powstawanie (mających być w zarządzie LP) stałych pól kempingowych oraz karawaningowych,
- 5) powstawanie ośrodków wypoczynkowych lub hoteli (wraz z infrastrukturą towarzyszącą), jeżeli: (1) są to ośrodki lub hotele w rozumieniu przepisów o ewidencji gruntów i budynków, (2) mają one być usytuowane poza terenami mieszkaniowymi, terenami przemysłowymi, innymi terenami zabudowanymi, zurbanizowanymi terenami niezabudowanymi, (3) odpowiednio ustalone pole powierzchni, jakie mają zająć, przekracza określone wartości graniczne,
- 6) powstawanie (mających być w zarządzie LP) parkingów samochodowych lub zespołów takich parkingów (jeżeli spełniają, określone w ww. rozporządzeniu, kryteria dotyczące usytuowania oraz pola powierzchni, jaką mają zająć),
a także (spełniające kryteria określone w rozporządzeniu)
- 7) chów lub hodowlę ryb w stawach, wydobywanie kopalin ze złoża metodą odkrywkową oraz powstawanie (mających być w zarządzie LP): (1) dróg o nawierzchni twardej oraz obiektów mostowych, (2) obiektów budowlanych – mieszkaniowych, usługowych, przemysłowych (wraz z towarzyszącą infrastrukturą), (3) obiektów mieszkaniowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą, (4) lotnisk, (5) sieci kanalizacyjnych, (6) tartaków i stolarni, (7) elektrowni wodnych, (8) instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, (9) napowietrznych linii elektromagnetycznych, (10) instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, (11) instalacji do produkcji paliw z produktów roślinnych, (12) instalacji do przetwarzania owoców.

Zgodnie z utartą praktyką przedmiotem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko są m.in. plany urządzenia lasu dla nadleśnictw. Jak to podniesiono w innym miejscu niniejszego opracowania – plan urządzenia lasu dla nadleśnictwa ma dwoistą naturę prawną. Z jednej strony stanowi inny instrument realizacji przez państwo polityki rozwoju (w tym

zakresie, w jakim plan urządzenia lasu podlega zatwierdzeniu przez Ministra Środowiska). Z drugiej strony jest dokumentem, inkorporującym (w różnym stopniu szczegółowości) ramową (i jednocześnie odpowiednio wiążącą nadleśniczych) wiedzę, wykorzystywaną (najczęściej przez dziesięć lat) przy operacyjnym planowaniu oraz bieżącym realizowaniu gospodarki leśnej w nadleśnictwach. Zgodnie z definicją gospodarki leśnej, zawartą w ustawie o lasach, urządzenie lasu, tj. doprowadzanie do powstania planu urządzenia lasu w tym drugim znaczeniu, stanowi część składową gospodarki leśnej. Innymi słowy, w Lasach Państwowych jest prowadzona gospodarka leśna, której zakres obejmuje m.in. urządzenia lasu (której zakres obejmuje wytwarzanie i dokumentacyjne utrwalanie, **wiążącej nadleśniczych**, wiedzy ramowej o prowadzeniu w nadleśnictwach gospodarki leśnej w okresie obowiązywania planu). Zgodnie z art. 19. ust. 5. ustawy o lasach - uprawnienie oraz obowiązek sporządzania planów urządzenia lasu spoczywa na specjalistycznych jednostkach lub innych podmiotach wykonawstwa urządzeniowego. Zgodnie z art. 21. ust. 1 ustawy o lasach – plan urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych jest sporządzany na zlecenie i koszt Lasów Państwowych. Z innych przepisów ustawy o lasach, w szczególności przepisu art. 22 ust.1 stanowiącego o tym, że plan urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa zatwierdza Minister Środowiska (plan urządzenia lasu staje się planem po akcie zatwierdzenia przez Ministra Środowiska), wynika (zgodnie zresztą z praktyką utartą od przeszło dwóch dziesięcioleci obowiązywania ustawy o lasach), że ww. specjalistyczne jednostki oraz inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego sporządzają na zlecenie Lasów Państwowych **nie plany urządzenia lasu dla nadleśnictwa, lecz projekty takich planów**. Jak to będzie dalej wykazane - specjalistyczne jednostki oraz inne podmioty wykonawstwa urządzeniowe - sporządzając na zlecenie Lasów Państwowych projekty planów urządzenia lasu - nie prowadzą bynajmniej działalności w zakresie gospodarki leśnej. Prowadzą bowiem równocześnie dwie inne działalności (pozostające w tzw. zintegrowaniu poziomym – o czym dalej): (1) działalność usługową na rzecz gospodarki leśnej (gospodarki leśnej obejmującej konkretnie urządzenie lasu wykonywane przez Lasy Państwowe z wykorzystaniem świadczeń ww. jednostek specjalistycznych oraz podmiotów wykonawstwa urządzeniowego) oraz (2) działalność usługową na rzecz Ministra Środowiska jako organu państwowego obowiązane do stanowienie planów urządzenia lasu jako innych instrumentów realizacji przez państwo polityki rozwoju.

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

Ponadto (w wykonaniu stosownych przepisów ustawy o ochronie przyrody) - urządzenie lasu jako część składową gospodarki leśnej prowadzonej przez Lasy Państwowe jest (może być) również przedmiotem innego nadzoru prewencyjnego. Chodzi tu o nadzór (sprawowany także przez dyrekcje ochrony środowiska) w odniesieniu do procesu urządzenia lasu, jednak poza ww. strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko projektów planów urządzenia lasu. W tym kontekście nie może ująć uwadze, że zgodnie z art. 27 a ust.2. ustawy o ochronie przyrody - nadzór nad obszarem Natura 2000 (lub proponowanym obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty (...)) sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska (chyba że dany obszar Natura 2000 znajduje się na obszarach morskich; wówczas uprawnienia oraz obowiązku nadzorcze przypadają dyrektorowi urzędu morskiego), przy czym zgodnie z art. 32 ust. 1 te same ustawy to „Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, prowadząc ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony”. Należy

również podnieść, że zgodnie z art. 5a. ustawy o lasach – „Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może powierzyć, w drodze porozumienia, dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych wykonywanie zadań poza terenami jego działania, związanych z realizacją planu zadań ochronnych lub planu ochrony obszaru Natura 2000”⁴³. Jest przy tym oczywiste, że przedmiotem powierzenia mogą być tylko te obowiązki, które w związku z realizacją planu zadań ochronnych oraz planu ochrony obszaru Natura 2000, przypadają powierzającemu (tj. Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, chyba że działa on z upoważnienia właściwych regionalnych dyrekcji ochrony środowiska) . Zgodnie z art. 54. pkt. 5. ustawy o lasach - Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową”, obejmujące „sprawowanie nadzoru nad obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000”.

Niezależne od tego, jaki w praktyce jest podział obowiązków między Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska w zakresie nadzorowania obszarów Natura 2000 (o czym dalej) , oraz jaki organ nadzoruje dany obszar Natura 2000 - istotne jest to, iż zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody „dla obszaru Natura 2000 sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt planu zadań ochronnych na okres 10 lat”. Zgodnie z art. 28 ust. 5 – „regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000”. Zgodnie z art. 28 ust. 11 pkt. 3 a (w związku z art. 28 ust.10) ustawy środowiskowej – „Planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części”, jeżeli łącznie: (1) obszar Natura 2000 w całości lub w części pokrywa się z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa, dla którego ustanowiono plan urządzenia lasu, (2) ustanowiony plan urządzenia lasu uwzględnia zakres planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, określony w art. 28 ust.10 ustawy o ochronie przyrody. Należy jednak podkreślić, że w takim przypadku regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska przypadają istotne uprawnienia i obowiązki w zakresie nadzoru prewencyjnego nad sporządzaniem takiego planu urządzenia lasu. Projekt takiego planu wymaga bowiem uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (przy odpowiednim zastosowaniu przepisów art. 57 ust. 2 i 3 ustawy środowiskowej). Uzgodnienie następuje na drodze odpowiednio długiej beczynności dyrektora, licznej do daty doręczenia mu wystąpienia w sprawie uzgodnienia projektu planu, lub na drodze postanowienia dyrektora, na które przysługuje zażalenie do Ministra Środowiska.

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

Należy też mieć na względzie, iż uprawnienia nadzoru prewencyjnego nad Lasami Państwowymi w trakcie sporządzania planu urządzenia lasu przypadają również dyrektorom parków narodowych, jeżeli dany plan dotyczy otuliny parku narodowego („Projekty planów urządzenia lasu (...) w części dotyczącej otuliny parku narodowe-go wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku

⁴³ w tym miejscu należy na marginesie wytknąć prawodawcy, że – prawdopodobnie wbrew swoim intencjom - cyt. przepis stworzył teoretyczną – prawną możliwość powierzenia dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, kierującemu regionalną dyrekcją Lasów Państwowych X, wykonywanie zadań, , związanych z realizacją planu zadań ochronnych lub planu ochrony obszaru Natura 2000 w odniesieniu do obszarów Natura 2000 zlokalizowanych w zasięgu terytorialnym regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych Y.

narodowego w zakresie ustaleń tych planów lub zadań, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego” – art. 10 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody).

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

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

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

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

W tym stanie rzeczy – racjonalne byłoby postawienie tezy, iż w praktycznym wykonaniu przepisów ustawy środowiskowej przedmiot strategicznej oceny oddziaływania na środowisko powinien być ograniczany do oceny projektów planów urządzenia lasu w tej części, w jakiej określają one zadania dotyczące zalesień lub potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej. Byłoby to racjonalne, gdyby (sic!) nie przepis art. 52 a ust. 1 ustawy o ochronie środowiska. Przepis ten (w połączeniu z przepisem w art. 52 ust. 1 pkt. 1 – 3, 7, 8, 12 i 13 ustawy o ochronie przyrody) uprawnia do stwierdzenia na zasadzie rozumowania *a contrario*, iż w polskim porządku prawnym gospodarka leśna prowadzona na podstawie planów, które nie zostały poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (obejmującej oddziaływania na dziko występujące populacje gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty i chronionych gatunków ptaków oraz ich siedliska) – otóż (w świetle prawa) taka gospodarka leśna jest działalnością

naruszającą w stosunku do dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną gatunkową zakazy: (1) umyślnego ich zabijania, (2) umyślnego ich okaleczania lub chwytania, (3) umyślnego niszczenia ich jaj, postaci młodocianych lub form rozwojowych, (4) niszczenia siedlisk lub ostoi, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania, (5) umyślnego ich płoszenia lub umyślnego ich niepokojenia, (6) niszczenia, usuwania lub uszkodzenia służących im nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk lub innych schronień, (7) niszczenia, usuwania lub uszkodzenia mrowisk. Przedmiotowy przepis stanowi bowiem wprost, iż gospodarka leśna nie narusza wyżej wymienionych zakazów, jeżeli jest prowadzona na podstawie planów, które zostały poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (obejmującej wyżej wymieniony zakres tematyczny) lub jeżeli jest prowadzona na podstawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, „których ustalenia zapewniają, że czynności wykonywane zgodnie z nimi nie są szkodliwe dla zachowania gatunku we właściwym stanie ochrony”. Należy przy tym mieć na względzie, że zgodnie z art. 52 a ust. 3 – Minister Środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, o których mowa w art. 52 a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, „kierując się potrzebą zachowania gatunków chronionych we właściwym stanie ochrony, w szczególności gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty i chronionych gatunków ptaków, uwzględniając wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne”. Traktując przepis art. 52 a ust.1 ustawy o ochronie przyrody łącznie z przepisem art. 52 a ust. 3 – gospodarka leśna nie narusza w świetle prawa powołanych powyżej zakazów, jeżeli jest prowadzona na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska, określającego wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej;⁴⁴

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

⁴⁴ jak dotąd – prace legislacyjne nad ww. rozporządzeniem nie wykroczyły poza fazę projektową; nie jest przy tym jasne, czy dostępny w środowisku internetowym projekt takiego rozporządzenia z dnia 27 marca 2012 r. jest projektem obowiązującym (czy też jest projektem wycofanym z obiegu legislacyjnego)

„uznał” najpewniej, że ze „swej natury” ww. działania w zakresie ochrony przyrody nie są (nie mogą być) nośnikami negatywnego oddziaływania na środowisko. Skoro natomiast w ustawie o ochronie przyrody określono, że gospodarka leśna negatywnie oddziałuje na środowisko, jeżeli nie jest prowadzona na podstawie planu poddanego określonej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, to uprawniona jest teza przeciwna: w świetle prawa gospodarka leśna „ze swej natury” jest nośnikiem negatywnych oddziaływań na środowisko.

Abstrahując od tego, że taka „ocena” prawna gospodarki leśnej pozostaje w oczywistej (a wręcz rażącej) sprzeczności z oceną faktycznych, niezaprzeczalnie pozytywnych, skutków przyrodniczych gospodarzenia od niemal stu lat w lasach państwowych w oparciu o plany urządzenia lasu (niepoddawane bynajmniej do czasu wejście w życie ustawy środowiskowej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko) była – otóż abstrahując od tego, wymaga wyraźnego podkreślenia, że **okoliczność, iż w polskim porządku prawnym (a konkretnie w ustawie o ochronie przyrody) gospodarka leśna została „uznana” za działalność, będącą „ze swej natury” nośnikiem negatywnych skutków dla środowiska, ma fundamentalne znaczenia przy identyfikacji prawnej statusu oraz innych elementów formy organizacyjno – prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”** (o czym dalej).

Nadzór prewencyjny ze strony regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz właściwych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, polegający na władczym i doradczym uczestniczeniu w procedurze poddawania projektów planów urządzenia lasu strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, nie jest (w w wykonaniu prawa) jedynym przejawem takiego nadzoru w odniesieniu do dokumentów stanowiących w dziedzinie leśnictwa. W świetle ustawy środowiskowej (mając na względzie powyższą prawną „ocenę” gospodarki leśnej w ustawie o ochronie przyrody) - poddania takiej procedurze wymagają wszelkie dokumenty o charakterze politycznym, strategicznym oraz programowym dotyczącym leśnictwa (jeżeli nie są stanowione jako akty prawa powszechnego: krajowego lub miejscowego). W szczególności procedury takiej wymagać będą nowo tworzone: Program Zwiększania Lesistości, Narodowy Program Leśny⁴⁵, wieloletnie plany łowieckie⁴⁶, ale także strategie oraz programy wieloletnie opracowywane w Lasach Państwowych jako dokumenty wewnętrzne (nie wyłączając programów wieloletnich będących podstawą aplikacji mającej na celu pozyskanie środków unijnych, a także nie wyłączając

⁴⁵ zgodnie m.in. z przepisami regulującymi prowadzenia w Polsce polityki rozwoju wszelkie dokumenty strategiczne (oraz inne instrumenty realizacji polityki rozwoju) powinny mieć swoją podstawę ustawową; trwające aktualnie w Instytucie Badawczym Leśnictwa intensywne prace nad Narodowym Programem Leśnym nie są póki co legitymizowane taką podstawą ustawową; prace te są realizowane na zlecenie Lasów Państwowych; Lasy Państwowe mają możliwość finansowania prac nad Narodowym Programem Leśnym, jeżeli przyjmie się, że są to prace studialne o naukowo charakterze; jeżeli prace nad Narodowym Programem Leśnym zostaną zakończone oraz objęte opracowaniem dokumentacyjnym – to Narodowy Program Leśny autorstwa Instytutu Badawczego Leśnictwa będzie mógł być traktowany jako akt oddziaływania niewładczego jednostki organizacyjnej, należących do zgrupowania jednostek instytucjonalnych, tworzących - w świetle unijnego rozporządzenia o rachunkach narodowych - do tzw. sektora rządowego i samorządowego lub (w zależności od udziału przychodów własnych w przychodach ogółem) do sektora przedsiębiorstw. Jeżeli zostanie stworzona ustawowa podstawa prawna do stanowienia Narodowego Programu Leśnego (a program ten będzie stanowiony nie w formie aktu prawa powszechnego, lecz w formie aktu prawa wewnętrznego lub w formie ogólnego aktu stosowania prawa), zaś Minister Środowiska wyda zarządzenie, zobowiązujące Lasy Państwowe do formalnego przekazania Mu omawianego dokumentu celem wykorzystania jako projektu Narodowego Programu Leśnego – to wówczas dokument ten jako projekt Narodowego Programu Leśnego powinien zostać poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, przy czym organami uczestniczącym władczo i doradczo w tej ocenie powinny być Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz właściwy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej

⁴⁶ wieloletnie plany łowieckie są opracowywane przez dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych; dyrektorzy działają tu jako organy wyręczające organy administracji rządowej w stanowieniu innych instrumentów realizacji polityki rozwoju; sprawie wieloletnich planów łowieckich (w tym w kontekście aktów prawnych ich stanowienia) poświęcono odrębne opracowanie.

jednolitych programów gospodarczo-ochronny, opracowywanych przez właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, określającego działalność w leśnym kompleksie promocyjnym.).

Władczy i doradczy udział odpowiednio Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz właściwych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, dotyczącej przyszłego Programu Wzrostu Lesistości Kraju, Narodowego Programu Leśnego czy wieloletnich planów łowieckich – nie jest (nie będzie) oczywiście przejawem nadzoru prewencyjnego ze strony tych organów nad Lasami Państwowymi. Nadzór ten należy bowiem traktować jako nadzór prewencyjny (mający na celu ochronę i poprawę dobrostanu środowiska), sprawowany nad określonymi organami państwowymi (lub nad dyrektorami regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych działającymi w wyłączeniu organów państwowych) – jako organami, które są (lub staną się) uprawnione oraz obowiązane do stanowienia wyżej wymienionych programów oraz planów. Znamiona nadzoru prewencyjnego Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz właściwych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad Lasami Państwowymi wyczerpywać będzie natomiast niewątpliwie ich władczy i doradczy udział w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko dokumentów strategicznych oraz programów wieloletnich opracowywanych jako dokumenty wewnętrzne przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. W odniesieniu do ww. jednolitych programów gospodarczo – ochronnych funkcja nadzoru prewencyjnego powinna przypadać co do zasady regionalnym dyrektorom ochrony środowiska oraz właściwym organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej, chyba że zasięg leśnego kompleksu promocyjnego nie mieści się w granicach jednego województwa.

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

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

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

objętych ochroną gatunkową) oraz art. 52 (zakazy odnoszące się do dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową).

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

Ponieważ:

- 1) funkcjonowanie obszarów Natura 2000 jest związane z określonymi obowiązkami (w tym zakazami) dotyczącymi podmiotów działających na terenie, objętym obszarem Natura 2000,
zaś
- 2) zasadnicza część obszarów Natura 2000 znajduje się w obrębie kompleksów leśnych znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych –
- więc uprawnienie „przedmiotowe” (uprawnienie do nadzoru funkcjonowania obszarów Natura 2000) rodzić musi określone uprawnienia „podmiotowe” (w tym uprawnienie do nadzorowania Lasów Państwowych w przedmiocie wypełniania przez ten podmiot obowiązków, w tym zakazów, związanych z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000).

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

Jak to już podniesiono powyżej, zgodnie z art. 27 a ust.2. ustawy o ochronie przyrody nadzór nad obszarem Natura 2000 (lub proponowanym obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty (...)) sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska (chyba że dany obszar Natura 2000 znajduje się na obszarach morskich), chociaż zgodnie z art. 32 ust. 1 „Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 (...)”. Zgodnie natomiast z art. 32 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody – regionalny dyrektor ochrony środowiska koordynuje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania. Działania w zakresie koordynowania innych działań nie są wyłącznie działaniami w zakresie nadzoru. Ze swojej istoty działania koordynacyjne są podejmowane jako następstwo oceny co do potrzeby m.in. zsynchronizowania działań w czasie i przestrzeni czy ich zróżnicowania pod względem zakresu rzeczowego - przy czym decyzje mające na celu wywołanie efektu skoordynowania działań mogą być stanowione zarówno w ramach permanentnych działań analitycznych (w tym w zakresie kontrolingu), jak i w ramach nadzoru czy kontroli następczej. Jak to będzie dalej wykazane – Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz regionalnym dyrekcjom ochrony środowiska przypadają zarówno

uprawnienia i obowiązki prowadzenia działalności analitycznej, nadzorczej, jak i kontrolnej w zakresie kontroli następczej. Traktując łącznie i „dosłownie” przepisy art. 32 ust. 3 oraz art. 27 a ust. 2 – należałoby przyjąć, że regionalny dyrektor ochrony środowiska nadzoruje według właściwości terytorialnej funkcjonowanie obszarów Natura 2000, w tym oddziałuje na podmioty działające w obrębie tych obszarów, tylko w tym zakresie, w jakim inne działania nadzorcze prowadzone przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska Natura 2000 stwarzają potrzebę ustanowienia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska aktów oddziaływania na te podmioty (aktów nakierowanych na wywołanie efektu skoordynowania ich działań). Takie rozumienie przepisów art. 32 ust. 1 – 3 oraz art. 27 a ust. 2 nie jest zgodne z praktyką ich wykonywania. W praktyce bowiem: (1) nie tylko (a nawet nie przede wszystkim) aparat wykonawczy Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska podejmuje – w ramach nadzorowania funkcjonowania obszarów Natura 2000 – działania w zakresie kontroli funkcjonalnej, bowiem dokonuje tego przede wszystkim aparat wykonawczy regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, (2) następstwem działań w zakresie kontroli funkcjonalnej (lub działalności odpowiadającej kontroli funkcjonalnej) nie są wyłącznie akty oddziaływania „podmiotowego”, mające na celu wywołanie efektu skoordynowania działań podmiotów, bowiem mogą to być różne zalecenia i wytyczne „w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000”, w tym stanowione przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

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

Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody – funkcja trwałej podstawy prawnej prowadzenia działalności na terenie obszaru Natura 2000 przypada (powinna przypadać) planowi ochrony dla obszaru Natura 2000. Ustanowienie planu ochrony dla obszaru Natura 2000 „znosi” plan zadań ochronnych dla danego obszaru Natura 2000 (jeżeli takowy został ustanowiony). Zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody - minister właściwy do spraw środowiska ustanawia, w drodze rozporządzenia, plan ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części na okres 20 lat. Zgodnie z art. 30 ust.2 ustawy o ochronie przyrody - plan urządzenia lasu dla nadleśnictwa położonego w granicach obszaru Natura 2000 (uwzględniający obowiązujący zakres planu ochrony dla obszaru Natura 2000) staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura

2000. Jak dotychczas brak jest (gdyż z braku planów ochrony dla obszaru Natura 2000 być po prostu nie może) utrwalonej praktyki uznawania planów urzędzenia lasu dla nadleśnictwa za dokumenty wypełniające funkcje planu ochrony dla obszaru Natura 2000. Zgodnie z fundamentalnymi zasadami legislacji – wydaje się, że powinno to następować poprzez nadanie planowi urzędzenia lasu takiej właśnie funkcji na drodze rozporządzenia Ministra Środowiska, o którym mowa w art. 29 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Istotnym uzupełnieniem identyfikacji gospodarki leśnej na gruncie ustawy o ochronie przyrody i przepisów regulujących działanie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska stanowi opracowanie, zawarte Tomie II, Części I, Dziale XVIII („Gospodarka leśna a ochrona środowiska (w tym: gospodarka leśna a ochrona przyrody)”)

4.22.8.

Pozostały nadzór administracyjny dotyczący Lasów Państwowych

Oprócz administracyjnego nadzoru sprawowanego przez Ministra Środowiska nad Lasami Państwowymi na mocy i w wykonaniu przepisu ustawy o lasach, ustawy o Radzie Ministrów czy Kodeksu pracy, a także oprócz nadzoru nad Lasami Państwowymi, przypadającemu Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz regionalnym dyrektorom ochrony środowiska oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej - Lasy Państwowe podlegają działaniom nadzorczym ze strony innych uprawnionych organów publicznych. Co do zasady jest to nadzór tematyczny (na przykład sanitarny) - na ogół jest sprawowany przez państwowe służby inspekcyjne oraz zwykle dotyczący zamierzeń LP. Z takim nadzorem zamierzeń mamy do czynienia przy uruchamianiu nowych kierunków działalności czy dopuszczaniu produktów do obrotu, chociaż na przykład publiczny nadzór budowlany jest (powinien być) nadzorem działalności w toku. W odniesieniu do działania publicznych służb inspekcyjnych granica między działalnością nadzorczą a działalnością w zakresie kontroli następczej jest zwykle umowna. W każdym jednak przypadku, w którym oddziaływanie podmiotów zewnętrznych na Lasy Państwowe odnosi się do zamierzeń, co do zasady należy przyjmować, że mamy do czynienia z działalnością nadzorczą w zakresie nadzoru prewencyjnego. Najczęściej zewnętrzny nadzór prewencyjny jest wieńczony aktem, wyrażającym zgodę lub zezwolenie na działanie (lub wyrażającym brak takiej zgody lub zezwolenia).

4.22.9.

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

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

Podstawą owych dobrych praktyk jest podział działalności nadzorczej (zarówno w zakresie nadzoru zewnętrznego, jak i instytucjonalnego, administracyjnego, cywilistycznego, pracowniczo – prawnego lub sprawowanego przez organizacje pozarządowe oraz w ramach niezorganizowanej aktywności obywatelskiej) dotyczy zamierzeń (nadzór prewencyjny) lub działalności w toku. Nadzór zamierzeń powinien być ograniczony do niezbędnego minimum. Nadużywanie bowiem instytucji nadzoru zamierzeń (zwłaszcza nadzoru zamierzeń o władczym charakterze) prowadzi do zatarcia różnic między obowiązkami organu kierującego a obowiązkami organu nadzorującego.

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

W pozostałych przypadkach, nadzór jest odpowiednio nadzorem władczym, postulatywnym lub konsultacyjno – doradczym.

Nadzór władczy jest identyfikowany jako

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

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

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

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

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

Cechą charakterystyczną nadzoru konsultacyjno – doradczego jest to, że w jego ramach wpływ na działanie podmiotu, objętego nadzorem, ogranicza się do działalności opiniodawczo – doradczej (do przekazania najlepszej wiedzy, przekazanie niezobowiązujących wskazówek czy sugestii) przez organ nadzorujący. Oczywiście każdy podmiot jest uprawniony do pobierania opinii oraz oświadczeń wiedzy poza obszarem nadzorowania jego działalności. Przekazywanie oświadczeń najlepszej wiedzy, niezobowiązujących wskazówek czy sugestii następuje co do zasady na wniosek⁴⁷ zainteresowanego stanowiska pracy podmiotu, objętego nadzorem, natomiast przedmiotowe oświadczenia, wskazówki, sugestie, porady są przekazywane ze stanowisk pracy podmiotu nadzorującego, zajętych przez pracowników najbardziej merytorycznie do tego przygotowanych (oczywiście w ocenie stanowiska pracy,

⁴⁷ zgodnie z utartym zwyczajem każde działanie nadzorcze może być inicjowane na wniosek podmiotu nadzorowanego (nadzór subsydiarny)

zabiegającego o konsultacji). Nadzór konsultacyjny może być w związku z tym nazwany nadzorem eksperckim. Jeżeli zapotrzebowanie na konsultacje wiąże się z wykorzystaniem utworu autorstwa (współautorstwa) pracownika, zatrudnionego w podmiocie nadzorującym, jest oczywiste, iż stanowisko pracy, zajmowane przez tegoż pracownika, jest „naturalnym” adresatem wniosku o konsultacje. Oświadczenia wiedzy, wskazówki, sugestie czy porady, przekazywane w ramach nadzoru konsultacyjnego, nie mają oczywiście mocy wiążącej dla organu kierującego podmiotem, objętym nadzorem. Są jedynie dodatkowym źródłem informacji ułatwiającym bezpośrednio lub pośrednio podejmowanie decyzji sprawczych przez organy kierownicze podmiotów, korzystających z nadzoru konsultacyjnego.

Działania nadzorcze nie mogą obyć się bez działań, które powinny poprzedzać akt oddziaływania nadzorczego. Co do zasady przedmiotowe działania poprzedzające polegają na sprawowaniu kontroli funkcjonalnej (instytucjonalnej lub zewnętrznej) albo na prowadzeniu działań zastępujących kontrolę funkcjonalną. Kontrola funkcjonalna lub działania zastępujące kontrolę funkcjonalną są prowadzona albo przed podjęciem działalności przez podmiot, objęty nadzorem (nadzór zamierzeń), albo jest działalnością kontrolną prowadzoną w trakcie prowadzenia działalności przez podmiot, objęty nadzorem (nadzór w toku prowadzonej działalności). Co do zasady kontrola funkcjonalna lub działania zastępujące kontrolę funkcjonalną są wykonywana nie przez organ wydający akt oddziaływania nadzorczego, lecz (jako działalność pomocnicza) przez stanowiska pracy, „usytuowane” w tym samym podmiocie, w którym jest „usytuowany” organ stanowiący akt oddziaływania nadzorczego (lub przez stanowiska pracy usytuowane w instytucji, stanowiącej aparat wykonawczy organu stanowiącego akt oddziaływania nadzorczego). W Lasach Państwowych obowiązek prowadzenia działań zastępujących kontrolę funkcjonalną (stanowiących możliwą podstawę określonych aktów oddziaływania nadzorczego ze strony Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych lub regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych) może przypadać strukturom organizacyjnym o funkcjach opiniodawczo – doradczych względem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych lub dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (chodzi tu o Kolegium Lasów Państwowych, zespoły doradcze przy Dyrektorzem Generalnym Lasów Państwowych oraz przy dyrektorach regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz rady naukowo – społeczne leśnych kompleksów promocyjnych). Szczególna rola w zakresie działań, poprzedzających akty oddziaływania nadzorczego stanowiące przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych przypada Zakładowi LP o zasięgu krajowym – Centrum Koordynacyjnemu Projektów Środowiskowych. Zakład ten wykonuje mianowicie przedmiotowe działania w związku z wykorzystywaniem przez Lasy Państwowe jako beneficjenta unijnych itp. środków finansowych na finansowanie realizacji różnych projektów.⁴⁸

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

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

⁴⁸ problematyce struktur organizacyjnych o funkcjach opiniodawczo – doradczych w Lasach Państwowych, jak również problematyce roli CKPS w Lasach Państwowych poświęcono odrębne opracowania (Tom II, Część I Dział XXI; Tom II, Część II, Dział III, Rozdział IV, Oddział VIII).

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

- 1) wyjazdach służbowych do siedziby nadzorowanego podmiotu dla:
 - c) dokonania kwerendy dokumentacji (względnie projektów dokumentów) lub/oraz
 - d) pobrania informacji i wyjaśnień od pracowników (w tym kierowników) tych podmiotów lub/oraz
 - e) dokonania oględzin lub/oraz przeprowadzenia innych czynności kontrolno - nadzorczych - z następczym spisaniem notatki służbowej przez wykonującego czynności kontrolno -nadzorcze, załączeniem do niej dowodów, wniosków i ewentualnie projektu aktu oddziaływania nadzorczego,
- 2) wyjazdach służbowych do wybranych jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez dany podmiot dla:
 - a) dokonania kwerendy dokumentacji (projektów dokumentów) lub/oraz
 - b) pobrania informacji i wyjaśnień od pracowników (w tym kierowników) tych jednostek organizacyjnych lub/oraz
 - c) dokonania oględzin terenowych lub/oraz przeprowadzenia innych czynności kontrolno - nadzorczych – z następczym spisaniem notatki służbowej przez wykonującego czynności kontrolno-nadzorcze, załączeniem do niej dowodów, wniosków i ewentualnie projektu aktu oddziaływania nadzorczego,
- 3) wykonywaniu czynności kontrolno – nadzorczych podczas narad, odpraw i spotkań roboczych (w tym spotkań bilateralnych) , organizowanych m.in. dla:
 - a) pobrania informacji i wyjaśnień od uczestników tych narad, odpraw i spotkań roboczych oraz osób wezwanych na spotkanie bilateralne z następczym spisaniem notatki służbowej przez wykonującego czynności kontrolno-nadzorcze, załączeniem do niej dowodów, wniosków i ewentualnie projektu aktu oddziaływania nadzorczego;
- 4) kwerendzie dokumentów (projektów dokumentów) i dokumentacji otrzymanej od podmiotu, objętego nadzorem (lub/oraz z reprezentacyjnej próby jednostek znajdujących się pod zwierzchnictwem nadzorczym tego podmiotu) - z następczym spisaniem notatki służbowej przez wykonującego czynności kontrolno-nadzorcze, załączeniem do niej dowodów, wniosków i ewentualnie projektu aktu oddziaływania nadzorczego.

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

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

Przykładem nadzoru zewnętrznego, obejmującego kontrolę funkcjonalną zamierzeń, był prowadzony pod koniec ubiegłego wieku i na początku obecnego wieku nadzór łączny ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, dotyczący planowanego przez Lasy Państwowe obrotu nieruchomościami gruntowymi w aspekcie planowanej w Polsce reprivatyzacji. Ówczesny Premier Rządu RP polecił obu ministrów, aby przed poddaniem przez Lasy Państwowe nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa obrotowi prawnemu – ministrowie ci wyrazili na to zgodę, mając na względzie potrzebę zachowania we władztwie Skarbu Państwa nieruchomości, objętych roszczeniami reprivatyzacyjnymi, lub nieruchomości,

przydanych do tworzenia tzw. zasobu mienia zamiennego. Decyzje zgody lub braku zgody musiały być oczywiście poprzedzane stosownymi czynnościami sprawdzająco – kontrolnymi, prowadzonymi przez obu ministrów.

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

Na zakończenie nie może ująć uwadze, że w wielu kręgach opiniodawczych oraz opiniotwórczych artykułowane są poglądy, że Lasy Państwowe działają poza możliwością sprawowania zewnętrznego nadzoru.

Poglądy takie są skrajnie nietrafne, jeżeli wziąć pod uwagę to wszystko, co powyżej utrwalono na temat przepisów prawnych, dotyczących działalności nadzorczej względem Lasów Państwowych. Z pełną odpowiedzialnością należy przy tym stwierdzić, że w polskim porządku prawnym mamy aktualnie do czynienia z absolutnym przeregulowaniem, a także prawnym niedookreśleniem problematyki nadzorowania i innego oddziaływania władczego na Lasy Państwowe ze strony Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska.

4.23.

Problematyka kontrolowania Lasów Państwowych

4.23.1.

Minister Środowiska jako organ kontrolujący Lasy Państwowe

Odwołując się po raz kolejny do przepisu art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, zasadne jest stwierdzenie, że ze względu na okoliczność, iż na mocy art. 4 ust. 4 ustawy o lasach Minister Środowiska uzyskał uprawnienie do nadzorowania Lasów Państwowych, to tym samym (na mocy ustawy o Radzie Ministrów) uzyskał uprawnienie oraz został zobowiązany do kontrolowania Lasów Państwowych – i to na zasadach określonych w tejże ustawie (t. j. w ustawie o lasach).

Rzecz w tym, że kwestia sprawowania przez Ministra Środowiska kontroli w Lasach Państwowych, w ustawie o lasach nie została objęta żadnym z jej przepisów. Skoro w świetle ustawy o Radzie Ministrów Minister Środowiska jest obowiązany do kontrolowania Lasów Państwowych na zasadach, na jakich sprawowanie kontroli zostało określone w ustawie o lasach, a w ustawie o lasach nie ma takich zasad, to należy przyjąć, że przepis art. 34 ust. 2. Ustawy o Radzie Ministrów jest przepisem niewykonalnym.

Nie oznacza to jednak, że Minister Środowiska nie ma możliwości kontrolowania Lasów Państwowych. Ma bowiem taką możliwość choćby na mocy przepisów ustawy z dnia 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴⁹. W ustawie tej stwierdzono m.in. że:

- 1) określa ona zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez organy administracji rządowej (art. 1 pkt. 1), przy czym w żadnym z przepisów tego aktu nie zawarto zastrzeżenia, że ilekroć w tym akcie jest mowa o jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez określony organ

⁴⁹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092

administracji rządowej, należy przez to rozumieć jednostkę organizacyjną wchodzącą w skład administracji rządowej,

- 2) minister kontroluje jednostki organizacyjne podlegające jego nadzorowi (art. 6 ust. 3 pkt.1), jak również podmioty, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, której jest dysponentem (art. 6 ust. 3 pkt.3),
- 3) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, kontrolę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 4).

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

4.23.2.

Minister Skarbu Państwa jako organ kontrolujący Lasy Państwowe (z uwzględnieniem problematyki podmiotowych praw majątkowych należących do Lasów Państwowych jako tytuł prawny władania majątkiem, wykorzystywanym przez LP do prowadzenia uprawnionej działalności)

Uprawnienie do kontrolowania Lasów Państwowych przysługują również Ministrowi Skarbu Państwa. Źródłem tych uprawnień jest ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa⁵⁰.

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

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

- 1) wynikający z przepisu prawa powszechnego, tj. przysługujący osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną na mocy norm prawa pozytywnego lub/oraz w wykonaniu tych norm,
- 2) stanowiący część składową aktualnej sytuacji prawnej osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną,
- 3) inkorporujący możliwość określonego (nienaruszającego kryterium legalności) postępowania osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną – we własnym lub/oraz w cudzym imieniu ,
- 4) wykorzystywany (używany) w celu zachowania (ochrony i niepogorszenia) aktualnej sytuacji prawnej i faktycznej osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną (lub/oraz: sytuacji prawnej innej osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną), a także – w celu poprawy tejże sytuacji,
- 5) mogący mieć charakter majątkowy (prawo podmiotowe majątkowe) lub niemajątkowy (prawo podmiotowe niemajątkowe),

⁵⁰ t. j. Dz. U. 2012, poz. 1224

- 6) rodzący co do zasady po stronie innych osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi określone obowiązki (choćby wypełnianie tych obowiązków polegało się na powstrzymaniu się od działań) .

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

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

Skoro prawo podmiotowe jest atrybutem (jest przymiotem) podmiotu, to rodzi się pytanie, jak należy rozumieć przepis art. 50 Kodeksu cywilnego, iż za część składową nieruchomości uważa się także prawa związane z jej własnością. Jest przecież oczywiste, że nieruchomość nie jest podmiotem, lecz przedmiotem, a więc jako przedmiot (a nie podmiot) nie może być legitymowana prawem podmiotowym. Każde prawo podmiotowe „musi” być bowiem związane z określonym podmiotem (musi „należać do określonego podmiotu). W przepisie art. 50 Kodeksu cywilnego nie ma jednak mowy o tym, że prawa, związane z prawem własności do nieruchomości, stanowią część składową nieruchomości, lecz że należy je uważać za część składową nieruchomości. Oznacza to, że na mocy przepisu art. 50 Kodeksu cywilnego prawa podmiotowe, będące pochodną prawa własności w odniesieniu do konkretnej nieruchomości, powinny być traktowane tak, jakby były częściami składowymi tejże nieruchomości.

Przepis art. 50 Kodeksu cywilnego rodzi niewątpliwie potrzebą „skonfrontowania” z art. 47 Kodeksu cywilnego, dotyczącym właśnie części składowych rzeczy, przy czym podjęcie rozważań analityczno – prawnych na ten temat wymaga poprzedzającego ustalenia znaczenia pojęcia władania. Spośród wielu definicji tego pojęcia, zawartych w piśmiennictwie kształtującym doktrynę – na potrzeby niniejszej pracy przyjęto, że władanie stanowi atrybut charakteryzujący sytuację prawną danego podmiotu. Atrybut ten - to zjawisko pozostawania określonych rzeczy (także dóbr prawnie zrównanych z rzeczami) w dyspozycji tegoż podmiotu skutkujące (to pozostawanie) możliwością bezpośredniego korzystania z tej rzeczy (także dóbr prawnie zrównanych z rzeczami) w toku uprawnionej działalności prowadzonej przez tenże podmiot. Władanie jest związane z określonym prawem podmiotowym o charakterze

majątkowym. (prawem podmiotowym majątkowym) . Prawo podmiotowe związane z władaniem jest również nazywane tytułem władania, zaś władanie rozpatrywane łącznie z tym tytułem – formą władania. Mówimy zatem, że jedną z form władania jest władanie pod tytułem prawnym własności (jest władanie na podstawie prawa własności). Innym przykładem formy władania jest władanie pod tytułem prawnym ograniczonego prawa rzeczowego (na przykład może to być władanie na podstawie prawa użytkowania) czy obligacyjnego (na przykład na podstawie prawa najmu).

Jeżeli władanie jest władaniem faktycznym („fizycznym”), a nie tylko zjawiskiem prawnym, wówczas należy mówić o uprawnionym posiadaniu przez dany podmiot rzeczy (i dóbr prawnych zrównanych z rzeczami). Nie każde zatem władanie jest równoznaczne z uprawnionym posiadaniem rzeczy (czy posiadaniem dóbr prawnie zrównanych z rzeczami). Na przykład właściciel, który włada daną rzeczą na podstawie prawa własności, lecz przekazał ją innemu podmiotowi do faktycznego władania (do posiadania) na podstawie prawa użytkowania, nie jest już posiadaczem tejże rzeczy (nie włada nią faktycznie, „fizycznie”), choć oczywiście zachowuje możliwość bezpośredniego korzystania z tej rzeczy w toku prowadzenia uprawnionej działalności (t. j. zachowuje władanie tą rzeczą na podstawie prawa własności). Na przykład ma prawo do czerpania pożytków prawnych („poboru” czynszu dzierżawnego) czy do określonego rozporządzania tą rzeczą (choćby do doprowadzania do „zniesienia” najmu). Z drugiej strony – nie każde posiadanie rzeczy (czy dobra prawnie zrównanego z rzeczą) jest faktycznym władaniem tą rzeczą (czy danym dobrem) – w takim znaczeniu, w jakim pojęcie to jest rozumiane w niniejszym opracowaniu. Na przykład rzecz skradziona znajduje się niewątpliwie w posiadaniu złodzieja (lub pasera albo nabywcy rzeczy skradzionej), „tyle że” nie jest to posiadanie uprawnione (nie jest to faktyczne władanie na podstawie określonego tytułu prawnego)⁵¹.

Jeżeli z powyższego wywodu wynika, że właściciel zachowuje władanie nieruchomości oddaną komu innego we władanie faktyczne, to rodzi się pytanie, jak „się to ma” do przepisu art. 47 § 1 Kodeksu cywilnego, stanowiącego, iż część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych – skoro art. 50 Kodeksu cywilnego „nakazuje” traktować prawa, związane z prawem własności nieruchomości tak, jakby były jej (tej nieruchomości) częściami składowymi. Otóż odpowiedź na tak postawione pytanie nie nastrocza trudności. Na przykład prawo do czerpania pożytków prawnych z nieruchomości (po oddaniu jej komu innemu w faktyczne władanie) czy prawo do „znoszenia” prawa do najmowania nieruchomości są niewątpliwie związane z prawem własności. Bez prawa własności właściciel nie byłby uprawniony do pobory przedmiotowych pożytków prawnych czy do „znoszenia” prawa do najmowania. Prawa te należy zatem uważać za część składową nieruchomości. Prawa te nie stają się przedmiotem „odrębnej własności” z tego względu, że komu innemu przypada faktyczne władanie daną nieruchomością: przed wynajęciem nieruchomości należały do właściciela i powinny być uważane za część składową nieruchomości, ale po jej wynajęciu dalej przecież należą do właściciela oraz dalej powinny być uważane za część składową danej nieruchomości. Okoliczność, że faktyczne władanie nieruchomością przypada podmiotowi niebędącemu właścicielem nieruchomości, nie rodzi również sprzeczności między art. 50 a art. 47 § 2 Kodeksu cywilnego („częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączanego”): przykładowo tu przywołane prawo do czerpania pożytków prawnych z nieruchomości nie podlega „oderwaniu” od nieruchomości z tego względu, że komu innemu przypada faktyczne władanie daną nieruchomością. Ponadto brak jest sprzeczności między art. 50 a art. 47 § 2 ze względu na okoliczność, że po

⁵¹ dla porządku należy podnieść, że w obiegu prawnym znajduje się też pojęcie faktycznego władania bez tytułu prawnego.

zaistnieniu faktycznego władania nieruchomością przez podmiot niebędący właścicielem tejże nieruchomości podmiotowi temu nie przypada pełna wiązka praw podmiotowych, związanych z własnością nieruchomości. Otóż (przywołując to, co już częściowo powyżej podniesiono) w kontekście nieruchomości należy mówić o jej częściach składowych (tak materialnych, jak i niematerialnych), jak i o elementach, które z mocy Kodeksu cywilnego należy tylko uważać za część składową nieruchomości. Tymi elementami są prawa podmiotowe, związane z własnością nieruchomości. Wiazka praw podmiotowych, związanych z własnością nieruchomości jest bardzo szeroka, przy czym w rozważaniach analityczno – prawnych rzadko zwraca się uwagę na to, że na przykład prawo do obciążania nieruchomości prawem użytkowania oznacza w istocie prawo do kreowania innych podmiotów (innych aniżeli właściciel) do władania (w określonym zakresie) nieruchomością (właśnie na podstawie prawa użytkowania), jak i prawo do użytkowania nieruchomości przez ten inny podmiot. Temu innemu podmiotowi przypada prawo podmiotowe użytkowania nieruchomości. Ten inny podmiot staje się podmiotem władającym (w określonych zakresie) nieruchomością na podstawie ograniczonego prawa rzeczowego (a konkretnie prawa użytkowania).

Ustanowienie np. użytkownika nie oznacza „dezintegracji” nieruchomości z punktu widzenia części, z których się ona składa lub należy uważać, iż się składa. Przed i po ustanowieniu użytkownika wieczystego, użytkownika, najemcy, dzierżawcy czy każdego innego podmiotu władającego nieruchomością na podstawie prawa podmiotowego innego aniżeli prawo własności - nieruchomość składa się z tych samych części składowych oraz jest do niej przypisana ta sama wiązka praw, związanych z własnością nieruchomości, „tyle że” indywidualizacji i konkretyzacji podlega: (1) prawo do kreowania ww. innego podmiotu jako podmiotu władającego, jak również (2) prawo tego innego podmiotu do władania nieruchomością (stanowiące zwierciadlane odbicie tego pierwszego).

Władanie, czyli pozostawanie określonych rzeczy (także dóbr prawnie zrównanych z rzeczami) w dyspozycji tegoż podmiotu rodzące (to pozostawanie) możliwość bezpośredniego korzystania z tej rzeczy (także dóbr prawnie zrównanych z rzeczami) w toku uprawnionej działalności prowadzonej przez tenże podmiot – otóż tak rozumiane władanie nie jest tożsame z wykonywaniem władania (legitymowaniem się prawem władania nie jest tożsame z wykonywaniem tego prawa). Oczywiście dany podmiot włada danym dobrem nie dla samego władania, lecz dla prowadzenia działalności wytwórczej (o czym dalej).

Odnoszenie dotychczasowych rozważań do Lasów Państwowych niewątpliwie utrudnia przepis art. 32. ust. 1 ustawy o lasach, stanowiący m. in. o tym, że Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Zdaniem autora jest to przepis mylący. Zgodnie z Kodeksem cywilnym mieniem jest własność (prawo własności) oraz inne prawa rzeczowe. Podmiot reprezentujący w stosunkach cywilnoprawnych inny podmiot z użyciem składników majątkowych reprezentowanego nie może mieć w zarządzie jego podmiotowych praw majątkowych; prawa te powinny należeć do reprezentowanego w ramach jego własnej zdolności prawnej. Omawiany przepis należy zatem zdaniem Autora rozumieć w ten sposób, że Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu nie do podmiotowych praw majątkowych przysługujących Skarbowi Państwa, lecz w odniesieniu do składników majątkowych znajdujących się we władaniu (w ściśle w faktycznym władaniu) Lasów Państwowych – przy czym w odniesieniu do nieruchomości we władaniu LP omawiane prawa majątkowe przysługujące LP powinny być traktowane jakby były w zarządzie LP (skoro te prawa te należy uważać za części składowe nieruchomości). Skutkuje to tym, że wiązka podmiotowych praw majątkowych przysługujących Lasom Państwowym w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa oraz innych składników majątkowych własności SP

oczywiście nie może wykraczać poza więźkę podmiotowych praw majątkowych należących do Skarbu Państwa w odniesieniu do tych składników. Przepis art. 32 ustawy o lasach jest jednym z wielu dowodów na to, że Lasy Państwowe nie są instytucjonalizacją Skarbu Państwa. Gdyby bowiem w toku prowadzonej działalności Lasy Państwowe traktować jako jedno z „objawień” Skarbu Państwa – to podmiot ten nie powinien władać składnikami majątkowymi pod tytułem prawnym zarządu, lecz pod tytułem prawnym własności.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że:

- 1) „syntetycznym” podmiotowym prawem majątkowym przysługującym Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe” jest prawo zarządu składnikami majątkowymi, należącemu do Skarbu Państwa pod tytułem: (1) prawa własności lub (2) innych praw rzeczowych albo (3) praw obligacyjnych⁵²,
- 2) prawo zarządu składnikami majątkowymi Skarbu Państwa jest w istocie więźką szczegółowych podmiotowych praw majątkowych, przysługujących Lasom Państwowym, i niezbędnych temu podmiotowi do prowadzenia uprawnionej działalności,
- 3) w każdym przypadku, w którym mówi się o tym, że określone składniki majątkowe Skarbu Państwa znajdują się w zarządzie Lasów Państwowych, należy przez to rozumieć, iż składniki te znajdują się we władaniu Lasów Państwowych (i to we władaniu faktycznym) pod tytułem prawnym zarządu, t. j. składniki te znajdują się w faktycznym władaniu LP na podstawie prawa zarządu, będącego więźką podmiotowych praw majątkowych przysługujących LP (jeżeli w szczególności we władaniu Lasów Państwowych znajduje się budynek dzierżawiony przez Skarb Państwa, to we władaniu Lasów Państwowych na podstawie prawa zarządu znajduje się ten właśnie budynek, przy czym treść tego prawa nie powinna w tym przypadku wykraczać poza ramy uprawnień majątkowych przysługujących Skarbowi Państwa z tytułu najmu),
- 4) pierwotnie prawo zarządu składnikami majątkowymi Skarbu Państwa stało się atrybutem Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” na mocy ustawy o lasach⁵³; aktualnie prawo to, w odniesieniu do „kolejnych” składników majątkowych, jest nabywane (w wykonaniu określonych podmiotowych praw majątkowych⁵⁴) przez Lasy Państwowe z użyciem składników majątkowych, znajdujących się już w zarządzie Lasów Państwowych (lub – jak należności finansowe lub środki pieniężne – będących własnością LP),
- 5) podmiotowe prawa majątkowe, używane przez Lasy Państwowe są potrzebne do tego, aby LP mogły gospodarować majątkiem, znajdującym się we władaniu tego podmiotu, w ramach zwykłego zarządu oraz poza ramami zwykłego zarządu,
- 6) z nabyciem lub użyciem podmiotowego prawa podmiotowego: (a) są związane określone obowiązki (nabycie lub użycie podmiotowego prawa majątkowego rodzi obowiązki), (b) może być związane powstanie innego podmiotowego prawa majątkowego (nabycie lub użycie podmiotowego prawa majątkowego może skutkować powstaniem nowych praw majątkowych); na przykład: użycie podmiotowego prawa majątkowego, stanowiącego o możliwości obciążania nieruchomości ograniczonym prawem rzeczowym użytkowania, skutkuje po stronie podmiotu, na rzecz którego prawo to zostało użyte, powstaniem podmiotowego prawa użytkowania; nabycie tego prawa rodzi po stronie tego podmiotu prawo majątkowe do używania nieruchomości wziętej w użytkowanie w celu

⁵² powszechnie uznaje się, że Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” wykonuje zarząd (wykonuje prawo zarządu) majątkiem Skarbu Państwa, będący własnością Skarbu Państwa; w praktyce jednak szereg składników majątkowych, znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych nie stanowi własności Skarbu Państwa, lecz należy do Skarbu Państwa jako np. najemcy lub dzierżawcy cudzego majątku; sprawom tytułów prawnych władania przez Skarb Państwa składnikami majątkowymi, znajdującymi się w zarządzie Lasów Państwowych, poświęcono odrębne opracowanie

⁵³ na mocy ustawy o lasach (art. 75 i 76 ustawy o lasach – tekst pierwotny) – Lasy Państwowe (Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych oraz nadleśnictwa) nabyły prawo zarządu majątkiem, należącym przed wejściem w życie ustawy o lasach do organizacji gospodarczej skupiającej przedsiębiorstwa lasów państwowych; na mocy ustawy o lasach, zakłady produkcyjno – usługowe okręgowych zarządów lasów państwowych stały się zakładami Lasów Państwowych

⁵⁴ z zastrzeżeniem co do należności finansowych oraz środków pieniężnych – Lasy Państwowe nabywają lub wytwarzają składniki majątkowe na własność Skarbu Państwa, jednak w swój zarząd

prowadzenia własnej działalności w ramach zwykłego zarządu, a jednocześnie rodzi obowiązek używania nieruchomości obciążonej zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki; z kolei po stronie podmiotu, dokonującego obciążenia, rodzi podmiotowe prawo majątkowego wpływania w trybie nadzoru oraz kontroli na sposób wykonywania użytkowania, jeżeli tak stanowi umowa ustanowienia tegoż prawa,

- 7) nie wszystkie podmiotowe prawa majątkowe, używane przez Lasy Państwowe, są prawami majątkowymi wchodzącymi w skład wiązki zintegrowanych praw majątkowych, składających się na prawo zarządu; do Skarbu Państwa nie należy prawo własności do większości należności finansowych oraz środków pieniężnych (prawo to przysługuje Lasom Państwowym).

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

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

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

4.23.3.

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

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

- 1) Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w związku z wydanymi przez te organy zezwoleniami na odstąpienie od zakazów, określonych art. 51 i 52 ustawy o ochronie przyrody,
- 2) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁵
- 3) instytucje kontroli skarbowej (kontrola skarbowa),
- 4) Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- 5) Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego w związku z ochroną informacji niejawnych,
- 6) różne służby inspekcyjne,
- 7) Rzecznika Praw Obywatelskich (itd.)

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

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

Ponadto nie sposób nie zauważyć, że przejawem kontroli zewnętrznej jest poddawanie Lasów Państwowych procesowi certyfikowania gospodarki leśnej. Certyfikowanie gospodarki leśnej jest przykładem kontrolowania Lasów Państwowych na zasadach cywilistycznych (na zasadach dobrowolnych)⁵⁶, przy czym z kwitowaniem procesu certyfikacyjnego wiąże się również następczo uprawnienie do cywilistycznego nadzorowania Lasów Państwowych, dokonywanego przez jednostki „certyfikujące”.

⁵⁵ postępowanie prowadzone przez UOKiK ma charakter szczególny, łączący elementy postępowania kontrolnego z postępowaniem sądowym

⁵⁶ problematyce zewnętrznego kontrolowania Lasów Państwowych, a także kontrolowania instytucjonalnego zostało poświęcone odrębne opracowanie